

PENATAAN PERTANAHAN PULAU LEMBEH – KOTA BITUNG



Laporan Penelitian

Disusun oleh:

Tanjung Nugroho

Akur Nurasa

Dwi Wulan Pujiriani

Wahyuni

Widhiana Hestining Puri

M. Nazir Salim

Arief Syaifullah

Eko Budi Wahyono

Ahmad Nasih Luthfi

Ignatius Indradi

Ardhi Arnanta

Dani Iswahyuni

**Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Yogyakarta

2014

HALAMAN PENGESAHAN

LAPORAN PENELITIAN

PENATAAN PERTANAHAN PULAU LEMBEH – KOTA BITUNG

Telah diseminarkan pada lokakarya hasil penelitian strategis STPN : 25 – 10 – 2014

Disetujui dan disahkan :

Tim Evaluasi Penelitian,

a.n. Ketua STPN
Kepala PPPM,

Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.

Dr. Sutaryono, M.Si.

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL**

2014

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT yang dengan rahmatNya kami dapat menyelesaikan laporan penelitian ini yang berjudul “Penataan Pertanahan Pulau Lembeh – Kota Bitung”. Tulisan ini merupakan hasil kerja tim peneliti yang beranggotakan para dosen STPN dan enumerator dari staf PPPM – STPN.

Penelitian ini merupakan kajian terhadap kondisi Pulau Lembeh yang akan dijadikan lokus Masterplan Percepatan Pengembangan Perekonomian Ekonomi Indonesia (MP3EI) di tengah-tengah persoalan pertanahan yang masih mengemuka. Untuk mengimplementasi program MP3EI tersebut tidaklah mudah, mengingat permasalahan *tenurial* atas pulau itu telah berlangsung tiga dekade. Melalui 3 masalah yang diteliti, yaitu: 1) legal-administratif pertanahan; 2) sosial budaya dan sosial ekonomi; dan 3) rencana pola ruang dan investasi yang tengah berlangsung, penelitian ini mencoba memproyeksikan program penataan pertanahan di Pulau Lembeh.

Program penataan pertanahan dimaksud adalah untuk memfasilitasi implementasi dari MP3EI, sekaligus menawarkan alternatif program yang tidak merugikan masyarakat lokal dan kelestarian lingkungan hidup. Akhir kata, walaupun masih jauh dari kata sempurna, semoga tulisan ini bermanfaat.

Yogyakarta, November 2014

TIM PENELITI

DAFTAR ISI

Halaman judul	i
Halaman pengesahan	ii
Kata pengantar	iii
Daftar isi	iv
Daftar tabel	vi
Daftar gambar	vii
Daftar lampiran	viii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Perumusan Masalah	9
3. Tujuan Penelitian	10
4. Kegunaan Penelitian	10
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	11
1. Sengketa dan Polemik Status Tanah Lembeh	11
2. Visi UUPA terhadap Tanah Partikelir	23
3. Pulau Lembeh dalam Konteks MP3EI	26
4. Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Antisipasi Marjinalisasi Masyarakat	32
5. Penataan Pertanahan dalam Manajemen Pertanahan	36
BAB III. METODE PENELITIAN	40
1. Lokasi Penelitian	41
2. Jenis Data dan Teknik Pengumpulannya	42
3. Teknik Analisis	43
BAB IV. GAMBARAN UMUM PULAU LEMBEH	44
1. Letak dan Fisiografis Wilayah	44
2. Pembagian dan Luas Wilayah Administrasi	44
3. Kependudukan dan Aksesibilitas	46
4. Sosial-budaya dan Sosial-ekonomi	48
5. Pertanahan	58
6. Pariwisata	60
7. Rencana Pengembangan Wilayah	60
BAB V. LEGAL-ADMINISTRASI PERTANAHAN	63
1. Persengketaan Pemilikan Tanah Lembeh dan Dampaknya	63
2. Analisis Kebijakan Pemerintah di Masa Lalu	75
3. Merumuskan Penataan Pertanahan secara Legal-Administratif	78
BAB VI. KONDISI SOSIAL EKONOMI DAN DUNIA INVESTASI	83

1. Sosial Ekonomi Pulau Lembeh	83
2. Potensi Lembeh dalam <i>Grand Design</i> Pengembangan dan Prospek Investasi	90
3. Dinamika Investasi di Pulau Lembeh	97
4. Kesiapan Masyarakat Lembeh Menghadapi Dinamika Kemajuan	102
5. Penataan Pertanahan dalam Merespon Dinamika Investasi	110
 BAB VII. PROYEKSI PROGRAM PERTANAHAN	114
1. Keterkaitan Kondisi Sosial Ekonomi dan Pertanahan	114
2. Rencana Pola Ruang dan Pertanahan	118
3. Keberlanjutan Sertifikasi Tanah dan Program IP4T	127
 BAB VIII. PENUTUP	135
1. Kesimpulan	135
2. Rekomendasi	136
 DAFTAR PUSTAKA	137

DAFTAR TABEL

Tabel IV-1. Pembagian Wilayah Administrasi Lembeh, Luasnya, serta Jumlah Lingkungan dan RT	45
Tabel IV-2. Kondisi Demografis Pulau Lembeh per Kelurahan	46
Tabel IV-3. Perkembangan Penduduk dan Rumah Tangga per Kecamatan pada Tahun 2009 – 2012	48
Tabel IV-4. Penduduk Pulau Lembeh Berdasarkan Agama per Kelurahan	49
Tabel IV-5. Banyaknya Tempat Ibadah di Pulau Lembeh per Kelurahan	49
Tabel IV-6. Banyaknya Bangunan Berdasarkan Jenisnya per Kelurahan	50
Tabel IV-7. Banyaknya Sarana Sekolah Menurut Tingkat Pendidikan per Kelurahan	51
Tabel IV-8. Penduduk Kecamatan Lembeh Selatan Berdasarkan Tingkat Pendidikan per Kelurahan	52
Tabel IV-9. Penduduk Pulau Lembeh Berdasarkan Mata Pencaharian per Kelurahan	53
Tabel IV-10. Jumlah Pohon Komoditas Pertanian di Kecamatan Lembeh Selatan per Kelurahan	55
Tabel IV-11. Banyaknya Sarana Perdagangan per Kelurahan	56
Tabel IV-12. Jumlah Rumah Tangga Berdasarkan Pentahapan Kesejahteraan Keluarga per Kelurahan	57
Tabel IV-13. Jumlah Sertifikasi Tanah per Kelurahan	59
Tabel V-1. Perbandingan versi Sejarah Penguasaan Pulau Lembeh menurut 3 Publikasi	68
Tabel V-2. Berbagai Klaim Para Pihak yang Berkepentingan	70
Tabel VI-1. Distribusi Kemiskinan (Pra-sejahtera) di Pulau Lembeh	85
Tabel VI-2. Hasil Analisis Kantong Kemiskinan	87
Tabel VI-3. Variabel Terikat Analisis Kemiskinan	88
Tabel VI-4. Variabel Bebas Analisis Kemiskinan	88
Tabel VI-5. Visi dan Misi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Bitung .	92
Tabel VI-6. Jumlah Perda yang Dikeluarkan untuk Mendukung Investasi di Kota Bitung	98
Tabel VI-7. Realisasi Investasi PMA dan PMDN Kota Bitung	99
Tabel VI-8. Daftar Nama <i>Resort</i> di Pulau Lembeh	99
Tabel VI-9. Daftar PMA dan PMDN Bitung Berdasarkan Sektor Industri dan Jasa Rekreasi	101
Tabel VI-10. Ragam Mata Pencaharian dan Perkiraan Penghasilan di Lembeh .	107
Tabel VI-11. Profil Kesejahteraan Masyarakat Lembeh	108
Tabel VI-12. Jumlah Perahu di Setiap Kelurahan untuk Jasa Penyeberangan .	109
Tabel VII-1. Distribusi Sertifikasi Tanah di Pulau Lembeh	128
Tabel VII-2. Hasil Analisis Kantong Sertifikasi Tanah di Pulau Lembeh	130
Tabel VII-4. Variabel Terikat Sertifikasi	131
Tabel VII-5. Variabel Bebas Sertifikasi	131

DAFTAR GAMBAR

Gb II-1.	Proyeksi pendapatan per kapita dan nilai total perekonomian melalui MP3EI	27
Gb II-2.	Konsep Gerbang Pelabuhan dan Bandar Udara Internasional di Masa Depan	29
Gb IV-1.	Peta Pembagian Wilayah Administrasi Pulau Lembeh	45
Gb IV-2.	Peta Kepadatan Penduduk Pulau Lembeh	47
Gb IV-3.	Distribusi Mata Pencaharian Pertanian	53
Gb IV-4.	Distribusi Mata Pencaharian Sektor Bangunan	55
Gb IV-5.	Peta Penggunaan Tanah dan Jaringan Jalan Pulau Lembeh	58
Gb IV-6.	' <i>Cropping</i> ' Peta Rencana Pola Ruang Kota Bitung	61
Gb IV-7.	' <i>Cropping</i> ' Peta Kawasan Strategis Pesisir Kota Bitung dan Pulau Lembeh	62
Gb VI-1.	Peta Distribusi Keluarga Pra-Sejahtera di Pulau Lembeh	86
Gb VI-2.	Peta Kantong Kemiskinan Pulau Lembeh	88
Gb VI-3.	Visi Kota Bitung yang diturunkan dari Visi Nasional dan Visi Provinsi Sulut	92
Gb VI-4.	Proyek Pengembangan Lembeh yang akan dilaksanakan PT. Mitra Budiayasa	94
Gb VI-5.	Desain Jembatan Lembeh dan Tol Manado-Bitung versi PT. Mitra Budiayasa	95
Gb VI-6.	Arahan pengembangan Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan	96
Gb VI-7.	Jumlah Perusahaan PMA dan PMDN Kota Bitung	98
Gb VI-8.	Resort tertua yang Mengawali Perkembangan Investasi Pariwisata di Lembeh	100
Gb VI-9.	Penawaran Wisata Kota Bitung di Lokasi Pulau Lembeh	101
Gb VI-10.	Contoh SPPT yang Memuat NJOP di Pulau Lembeh	102
Gb VI-11.	Masyarakat Lembeh di Tengah Rencana Pengembangan MP3EI	106
Gb VI-12.	Skema Ketersediaan Status Tanah dan Realisasi Rencana Pengembangan	112
Gb VII-1.	Peta Hasil Tumpangsusun Kantong Kemiskinan dan Profesi Bidang Pertanian	114
Gb VII-2.	Peta Hasil Tumpangsusun Kantong Kemiskinan dan Profesi Bidang Bangunan/Konstruksi	115
Gb VII-3.	Peta Hasil Tumpangsusun Rencana Pola Ruang dan Penggunaan Lahan	119
Gb VII-4.	Peta Rawan Bencana Longsor Kota Bitung	123
Gb VII-5.	Peta Hasil Tumpangsusun 'RTRW', Topografi Wilayah dan Penggunaan Lahan	127
Gb VII-6.	Peta Distribusi Sertifikasi Tanah di Pulau Lembeh	129
Gb VII-7.	Peta Kantong Sertifikasi Tanah Pulau Lembeh	130

BAB I

PENDAHULUAN

I-1. Latar Belakang

Sumberdaya agraria yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal dan dijaga kelestariannya bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Pasca perang kemerdekaan, Pemerintah belum sempat mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan pertanahan, mengingat pada waktu itu masih disibukkan dengan urusan politik dan arah kebijakan yang lebih urgen sebagai tindak lanjut pembentukan negara baru. Keadaan itu berlanjut sampai sekitar 10 tahun kemudian, sehingga sistem tuan tanah di negara merdeka dan pemilikan tanah pertanian yang berlebihan oleh sebagian kecil masyarakat masih terus berlangsung, terutama di Pulau Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Selatan. Ketidakadilan dan ketimpangan dalam kepemilikan serta penguasaan tanah pertanian yang berlebihan oleh sebagian kecil anggota masyarakat mendorong Pemerintah untuk segera menata pengelolaan, pemilikan dan penguasaan tanah berlebihan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958 (UU 1/58) tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 (UU 56/60) tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

Konstitusi juga mengamanatkan kepada Pemerintah untuk melakukan kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan penguasaan dan penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konstitusi yang telah diamandemen, yang dikatakan oleh Jimly Assidique sebagai *Green Constitution*, juga menyebut bahwa kebijakan-kebijakan yang dilahirkan juga harus memperhitungkan kelestarian lingkungan

hidup. Dalam mengemban amanat tersebut, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) menetapkan berbagai kebijakan pertanahan sebagaimana telah digariskan dalam UUPA, yang dapat menjawab berbagai persoalan pertanahan, di antaranya masalah ketimpangan dan ketidakpastian dalam hal penguasaan dan kepemilikan tanah. Persoalan pertanahan yang berlangsung selama ini telah menimbulkan ketimpangan dalam struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik dan persengketaan.

Berikutnya, ditentukan prinsip-prinsip dasar dalam pengelolaan sumberdaya agraria/pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, antara lain sebagai berikut:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak azasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; dan
- d. menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia.

Dalam Pasal 7 UUPA diamanatkan bahwa supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat Indonesia pada saat diundangkannya UUPA, lebih dari 60% petani tidak mempunyai tanah. Sebagian mereka merupakan buruh tani dan sebagian lagi merupakan penggarap tanah milik orang lain (penyewa) atau penggarapan dengan perjanjian bagi hasil. Terjadi ketimpangan dalam hal pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, di satu pihak petani tidak mempunyai tanah atau kalau pun punya tanah sebagian besar kurang dari satu hektar sehingga tidak cukup untuk hidup layak dalam satu keluarga, sedangkan di lain pihak dijumpai sebagian kecil anggota masyarakat yang memiliki tanah dengan luas ratusan bahkan ribuan hektar baik yang dimiliki secara pribadi atau pemilikan dengan cara gadai / bagi hasil. Keadaan ini sebagian besar terdapat di sentra-sentra tanah pertanian di Jawa, Sulawesi Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Barat.

Berhubung dengan itu, maka di samping usaha untuk memberi tanah pertanian yang cukup luas dengan jalan membuka tanah secara besar-besaran di luar Jawa,

Pemerintah juga menyelenggarakan transmigrasi dan kebijakan pembatasan kepemilikan tanah maksimum dengan diundangkannya UU 56/60 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan UU itu, secara berkesinambungan Pemerintah telah menerbitkan beberapa kebijakan yang berhubungan langsung dengan penataan tanah pertanian, yaitu:

- a. Keputusan Menteri Agraria Nomor SK 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian;
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 (PP 224/61) tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961;
- d. Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 4 Tahun 1987 tentang Pembayaran dan Penyelesaian Ganti Rugi atas Tanah-Tanah Obyek Landreform;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai/absentee Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri;
- f. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform;
- g. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembayaran Ganti Kerugian dan Harga Tanah Kelebihan Maksimum dan Guntai/absentee Obyek Redistribusi Landreform;
- h. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Guntai/absentee.

Berdasarkan Pasal 1 PP 224/61, tanah-tanah dalam rangka pelaksanaan *landreform* yang akan dibagikan meliputi:

- a. Tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam UU 56/60 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara karena pemiliknya melanggar ketentuan undang undang itu ;
- b. Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah (kecamatan) letak tanah;

- c. Tanah-tanah Swapraja dan Bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara sebagaimana dimaksud dalam diktum keempat huruf A UUPA;
- d. Tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Setelah puluhan tahun peraturan-peraturan itu dilaksanakan, ternyata di ujung utara Pulau Sulawesi, tepatnya satu wilayah pulau yang bernama Pulau Lembeh, masih ada tanah yang disinyalir merupakan Tanah Negara bekas tanah partikelir yang diklaim sebagai milik ahli waris Xaverius Dotulong. Pulau ini termasuk dalam wilayah administrasi Kota Bitung – Provinsi Sulawesi Utara. Bukti-bukti pemilikan berupa keputusan pemberian oleh penguasa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda ditunjukkan oleh mereka. Tanah satu pulau itu saat ini masih menjadi kasus persengketaan antara ahli waris X. Dotulong dengan masyarakat Pulau Lembeh dan Negara.

Kasus bermula dari Rapat Kerja Badan Pertimbangan Panitia *Landreform* (BP2L) Provinsi Sulawesi Utara bersama Badan Pertimbangan Panitia *Landreform* Kabupaten Minahasa¹, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Kota Administratif Bitung pada tanggal 28 dan 30 Maret 1983, yang berkesimpulan dan memutuskan: (1) status tanah Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara, dan mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri up. Direktur Jenderal Agraria untuk ditegaskan menjadi objek *landreform*, yang selanjutnya didistribusikan / diberikan Hak Milik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; dan (2) Perencanaan penggunaan tanah Pulau Lembeh disesuaikan dengan *Master Plan* Kota Administratif Bitung, yaitu: Daerah Hutan Lindung seluas 1.000 Ha; Sarana Umum seluas 150 Ha; Pemukiman seluas 150 Ha; Penyediaan Tanah Kritis Pantai seluas 200 Ha; Untuk Keluarga Xaverius Dotulong seluas 300 Ha; dan Perkembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 Ha.

Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Sulawesi Utara cq. Kepala Direktorat Agraria Provinsi Sulawesi Utara dengan suratnya Nomor 592.1/Agr/1146 tertanggal 28 Juli 1984 kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri), menyatakan tidak berkeberatan atas sebagian tanah Pulau Lembeh yang dikuasai Langsung oleh Negara ditegaskan menjadi Objek Redistribusi dalam rangka Pelaksanaan *Landreform*, dan sisanya untuk keperluan Instansi dan pembangunan lainnya, dan mengusulkan kepada Mendagri untuk penegasan Tanah Negara Pulau Lembeh menjadi Objek *Landreform*.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, dipandang cukup beralasan oleh Pemerintah untuk menegaskan tanah Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara. Berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor SK.170/DJA/1984 (SK. Mendagri 170/DJA/84) tertanggal 5 September 1984, ditegaskan

¹ Pulau Lembeh (Kota Administratif Bitung) waktu itu masih termasuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Minahasa.

bahwa tanah Pulau Lembeh seluas 5.040 Ha. adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya menjadi objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* dan untuk keperluan Instansi dan pembangunan lainnya sebagaimana tersebut di atas. Dalam SK Mendagri tersebut juga menginstruksikan kepada Gubernur Sulawesi Utara bersama-sama dengan Panitia Pertimbangan *Landreform* Provinsi Sulawesi Utara, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung untuk:

1. Menetapkan Peta Lokasi Peruntukan Penggunaan Tanah Pulau Lembeh yang sebenarnya;
2. Memproses penyelesaiannya atas tanah sebagaimana dimaksud di atas sesuai dengan peraturan dan tata cara yang berlaku serta melaporkan hasil pelaksanaannya kepada Mendagri cq. Direktur Jenderal Agraria.

Lahirnya SK Mendagri 170/DJA/84 tersebut menimbulkan reaksi dari anggota masyarakat yang mengaku sebagai ahli waris X. Dotulong, dan mereka mengklaim pemilikan Pulau Lembeh. Mereka mengajukan Peninjauan Kembali atas SK Mendagri itu dengan alasan bahwa tanah Lembeh adalah tanah ulayat mereka, karena X. Dotulong adalah *ukung-ukung* (pemimpin adat) yang membawahi Pulau Lembeh pada kuartir akhir abad 18. Dalam surat balasannya, yaitu Surat Mendagri Nomor 592/305/AGR tertanggal 31 Mei 1985, menyatakan bahwa permohonan dimaksud tidak dapat dipertimbangkan karena tanah Pulau Lembeh bukanlah tanah *kalakeran* atau *pasini*, akan tetapi merupakan Tanah Negara.

Suatu hal yang patut disayangkan adalah bahwa pengaturan peruntukan penggunaan tanah di atas tidak disertai Peta Lokasi, sehingga tanah objek *landreform* tidak jelas keberadaan dan letaknya. Sampai saat ini pun Peta Lokasi Peruntukan Penggunaan Tanah Pulau Lembeh sebagaimana perintah SK Mendagri di atas belum ditetapkan. Demikian juga calon penerima hak atas tanah dalam program redistribusi tanah itu belum ditetapkan. Sampai saat ini pula tidak diketahui secara pasti siapa saja yang menjadi ahli waris X. Dotulong.

Pada perkembangan berikutnya, di Pulau Lembeh telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang umumnya tanah pekarangan dan sebagian tanah pertanian, yaitu sejumlah 2.236 buah sertipikat dengan luasan $\pm 2.752.765 \text{ m}^2$ (275,3 Ha). Penerbitan sertipikat-sertipikat itu diproses melalui mekanisme Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Redistribusi Tanah Pertanian. Penerbitan hak ini menurut sementara pihak pada waktu itu didasarkan pada akibat hukum diterbitkannya SK Mendagri 170/DJA/84. Ternyata penerbitan sertipikat-sertipikat hak atas tanah itu menimbulkan keberatan dari pihak ahli waris X. Dotulong.

Berdasarkan Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kakanwil BPN) Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944 tanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Bitung, pada intinya menginstruksikan:

1. Berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Bitung untuk penyelesaian masalah tanah Pulau Lembeh;
2. Sambil menunggu penyelesaian tanah tersebut oleh Pemerintah Kota Bitung, agar tidak diterima permohonan hak atas tanah Pulau Lembeh, dan permohonan yang sudah didaftarkan agar ditangguhkan proses penerbitannya.

Instruksi dari Kakanwil tersebut telah berimbas kepada masyarakat Pulau Lembeh dan Pemerintah Kota (Pemko) Bitung. Sebagai contoh, dari berita ANTARA tanggal 29 November 2013 bertajuk 'Sengketa Tanah Lembeh Hambat Bantuan Pemerintah', Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Bitung menyatakan bahwa bantuan Pemerintah berupa kredit lunak kepada warga Lembeh terhambat oleh ketiadaan sertipikat tanah yang akan dijadikan agunan, dan akibat terbitnya surat itu sebanyak 80 permohonan sertifikasi tanah aset Pemkot Bitung di Pulau Lembeh menjadi terkatung-katung pula. Lebih jauh ke depan, kasus itu tidak tertutup kemungkinan akan menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat Pulau Lembeh dan Kota Bitung. Posisi kasus pertanahan saat ini melibatkan para pihak: Ahli waris Xaverius Dotulong *versus* (1) Masyarakat Pulau Lembeh; (2) Gubernur Provinsi Sulawesi Utara; (3) Walikota Bitung; (4) Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara; dan (5) Kantor Pertanahan Kota Bitung.

Pada tanggal 18 Oktober 2013 tim BPN RI dan Kakanwil BPN Sulawesi Utara datang ke Kota Bitung untuk membahas masalah Pulau Lembeh dengan Tim Penyelesaian dari Pemko Bitung. Dari pertemuan itu dihasilkan rencana langkah bersama dalam penyelesaian masalah Pulau Lembeh. Tim tersebut terdiri dari pihak Kecamatan, Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terkait, dan BPN. Menurut Wakil Walikota Bitung, dalam menangani masalah itu akan dilakukan pendataan, penataan, dan menyelesaikan persoalan bersama. Hal ini penting dilakukan karena Kota Bitung sedang merencanakan pengembangan wilayah dengan membangun berbagai infrastruktur berskala nasional, dalam rangka percepatan dan perluasan pengembangan ekonomi nasional, seperti *2 hub port* di daratan pantai Bitung dan Pulau Lembeh, jalan tol Manado – Bitung – Pulau Lembeh, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), bandar udara di Pulau Lembeh, dan kawasan minapolitan di Selat Lembeh. Megaproyek tersebut menuntut ketersediaan tanah dengan status yang jelas.

Lembeh sebagai pulau kecil tidak memiliki kemashyuran seperti Raja Ampat di Papua maupun Derawan di Kalimantan. Pulau itu dapat dipandang sebuah keajaiban tersembunyi yang dimiliki Provinsi Sulawesi Utara, yang bisa disebut sebagai *the shadow of Bunaken*. Kurang populernya pulau kecil ini dalam daftar tujuan wisata domestik, ternyata telah mengkamufase popularitas pulau ini sebagai ikon wisata *diving* internasional serta dampak ikutannya, yaitu perkembangan investasi yang terjadi dengan sangat cepat dan masif. Sebuah situs pariwisata internasional telah mengukuhkan Lembeh sebagai kawasan wisata *diving* nomor satu di dunia.² Perkembangan pariwisata telah meningkatkan harga tanah di pulau ini. Tanah sudah menjadi barang komoditi yang terus ditawarkan untuk menarik masuknya investor. Di tengah gelombang investasi yang masuk ke Pulau Lembeh, salah satu persoalan yang muncul adalah kesenjangan kesejahteraan. Laju investasi yang masuk ke Pulau Lembeh belum secara nyata memberikan gambaran mengenai keberlanjutan *livelihood* masyarakat setempat yang sebagian besar berprofesi sebagai petani dan nelayan.

Sebuah pemberitaan dari harian lokal menyebutkan bahwa pulau ini memang akan dijadikan kawasan industri pariwisata bertaraf internasional. Untuk mendukung pembangunan kawasan ini, Lembeh akan ditambah daya tariknya dengan menjadikannya sebagai agro industri dan pusat perbelanjaan. Rencana

² Lebih lanjut lihat http://www.eco-divers.com/diving_lembeh.php.

ini didukung dengan sangat antusias oleh pihak Pemerintah Daerah setempat yang kemudian meresponnya dengan menyiapkan tata ruang Pulau Lembeh dan membuat kajian potensi. Pihak keluarga besar X. Dotulong yang konon juga memiliki sejarah penguasaan secara turun temurun di pulau ini pun memberikan dukungannya dengan membuat kesepakatan bahwa tidak akan menjual Pulau Lembeh, dan ikut mengajak investor untuk membangun pulau ini.³

Penyiapan Pulau Lembeh sebagai zona investasi, dikatakan oleh Walikota Bitung akan didukung dengan berbagai fasilitas yang memudahkan investor untuk masuk.⁴ Segala kemudahan akan diberikan agar investor merasa tertarik dan nyaman berinvestasi.⁵ Pulau Lembeh bahkan diproyeksikan oleh sementara pihak untuk menjadi penyelamat investasi Indonesia yang selama ini selalu diberikan untuk Singapura. Oleh karena itulah Lembeh pun akan menjadi kawasan bisnis berstandar internasional. Rencana ini konon sudah dicita-citakan sejak 20 tahun yang lalu, namun belum terealisasi. Rencana ini masih terkendala dengan upaya pembebasan lahan karena untuk merealisasikan proyek itu menurut pihak investor kawasan Pulau Lembeh akan dikosongkan.⁶

Skema investasi yang diarahkan ke Pulau Lembeh dikatakan sebagai bagian dari upaya percepatan dan pemerataan pembangunan nasional karena selama ini dianggap bahwa kawasan tertinggal yang kurang bisa diberdayakan dengan optimal. Percepatan pembangunan di kawasan Pulau Lembeh ternyata juga sudah masuk dalam kerangka kebijakan pemerintahan di antaranya dalam Peraturan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2011 tentang Tata Ruang Pulau Sulawesi yang menyebutkan bahwa akan dibangun lintas penyeberangan untuk membuka keterisolasian wilayah, menghubungkan pulau ini dengan daratan Kota Bitung. Selain lintas penyeberangan, akan dilakukan pengembangan sarana bantu navigasi pelayaran karena dianggap sebagai kawasan konservasi perairan yang memiliki keanekaragaman hayati tinggi (Suaka Alam Laut Selat Lembeh dan Laut Maluku), pengembangan pengelolaan kawasan yang memiliki keanekaragaman hayati laut pada kawasan suaka alam laut dan taman wisata perairan, serta pengembangan kawasan peruntukan pariwisata bahari yang didukung ketersediaan prasarana dan sarana wisata.

Kepala BPN (KBPN) RI pada tanggal 8 November 2013 di Kota Bitung menyatakan bahwa SK Mendagri 170/DJA/84 dan Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944 Tahun 2005 tidak jelas. KBPN selanjutnya mengatakan bahwa permasalahan tanah Pulau Lembeh akan selesai dalam satu tahun mendatang. Selanjutnya KBPN mengatakan, bahwa Pemkot Bitung harus segera menginventarisir tanah, *plotting* permukiman, dan konsolidasi tanah, setelah itu BPN akan melakukan pengukuran dan penerbitan sertipikat. Memperhatikan arahan dari KBPN tersebut, dalam menangani dan

³ Ipa. 2008. 'Investor Lokal Siap Bangun Pulau Lembeh'.http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2008/mei_30/btg03.html. Diakses 12 Februari 2014.

⁴ Saat ini infrastruktur yang sedang dan masih dibangun adalah jalan lingkar Pulau Lembeh. Proyek pembangunan jalan lingkar ini sudah dimulai pada tahun 2012 dan diperkirakan akan selesai pada tahun 2016.

⁵ Fian Kaunang. 2013. Lembeh Dipersiapkan Jadi Zona Investasi.'<http://idmanado.co/read/2013/lembeh-dipersiapkan-jadi-zona-investasi/>. Diakses 12 Februari 2014.

⁶Eta. 2008. 'Lembeh Diproyeksi Selamatkan Investasi Indonesia yang Lari ke Singapura'.http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2008/ags_13/lkPent01.html. Diakses 12 Februari 2014.

menyelesaikan permasalahan Lembeh akan melibatkan berbagai program pertanahan yang intinya berupaya menata pertanahan.

Pulau Lembeh masih belum memiliki penataan pertanahan yang jelas, dan riwayat kebijakan pertanahan yang ada masih abu-abu atau belum selesai, sehingga sangat rentan memicu konflik. Berkaitan dengan dinamika kebijakan penataan pertanahan dan percepatan pembangunan ekonomi yang berlokus di Pulau Lembeh serta eksistensi atau keberlanjutan *livelihood* masyarakat lokal, penelitian ini secara khusus akan mengungkap persoalan pertanahan di Pulau Lembeh melalui skema percepatan pembangunan ekonomi yang digunakan sebagai *framing* untuk melihat dinamika kebijakan yang dimunculkan serta posisi masyarakat di tengah laju investasi yang terjadi. Dalam menentukan kebijakan pertanahan berikutnya diperlukan pendekatan kajian yang melibatkan berbagai aspek dan disiplin ilmu terhadap masalah itu, karena kajian akan meliputi segala facet atau gejala yang berkaitan dengan pertanahan, *livelihood* masyarakat, dan pembangunan berkelanjutan.

I-2. Perumusan Masalah

Di tengah rencana pengembangan Pulau Lembeh yang sangat prestisius, baik dipandang dari perekonomian nasional maupun global, ternyata masalah pertanahan masih belum bisa diselesaikan dengan baik hingga kini. Hal itu akan potensial menghambat implementasi program Pemerintah di kemudian hari, di samping kerugian yang telah dialami masyarakat Lembeh selama ini. Investasi-investasi dalam mendukung program percepatan pengembangan ekonomi berskala nasional yang berlokus di Lembeh pun akan terkendala. Dari uraian singkat itu, dibuat pertanyaan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana aspek legal-administrasi pertanahan Pulau Lembeh terkini, dan upaya apa yang bisa dijadikan alternatif solusi?
2. Bagaimana kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terkait dengan permasalahan pertanahan dan investasi di Pulau Lembeh?
3. Program pertanahan apa yang perlu diimplementasikan untuk menata pertanahan guna mendukung pembangunan berkelanjutan?

I-3. Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan untuk:

1. memperoleh gambaran objektif terhadap kondisi pertanahan Pulau Lembeh dalam 3 entitas: penggunaan, pemilikan, dan penguasaan tanah, dan mencoba memberi alternatif pemecahan masalah pertanahan.
2. memperoleh gambaran objektif terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terkait dengan permasalahan pertanahan dan investasi.

3. menghasilkan informasi dari kajian spasial untuk mendukung penyelesaian masalah Pulau Lembeh dan keberlanjutan pembangunan pertanahan pada khususnya, dan pembangunan multisektor pada umumnya.

I-4. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian mempunyai nilai guna sebagai berikut,

- a. kondisi terkini pertanahan di Pulau Lembeh beserta permasalahannya akan bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dalam menata pertanahan; dan
- b. gambaran objektif kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terkait dengan permasalahan pertanahan dan investasi akan bermanfaat untuk menyusun program penataan pertanahan dan rencana pembangunan berkelanjutan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II-1. Sengketa dan Polemik Status Tanah Lembeh

Dewasa ini berbagai macam konflik dan sengketa semakin marak dan berkembang di Indonesia, dan sebagian besar bersumber dari tanah. Konflik atau sengketa merupakan aktualisasi dari suatu perbedaan dan atau pertentangan antara dua pihak atau lebih. Konflik ini muncul karena adanya masalah, yaitu terdapatnya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, atau karena adanya perbedaan antara hal yang diinginkan dengan hal yang terjadi.⁷ Demikian juga yang terjadi dalam kebijakan pertanahan yang diterapkan oleh Pemerintah di Pulau Lembeh.

Permasalahan pertanahan yang ada di Pulau Lembeh melibatkan berbagai aktor yang masing-masing saling menunjukkan klaim dan kebijakan yang berbeda atas wilayah yang sama. Selain adanya unsur tanah adat yang disinyalir berada di wilayah tersebut, adanya otoritas Negara baik melalui Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kota, serta institusi pertanahan baik Wilayah Provinsi dan Kota Bitung memiliki argumen yang berbeda untuk mengatur pertanahan di pulau tersebut dalam konteks tanah Negara. Untuk dapat mengurainya satu persatu kiranya penting bagi kita untuk memahami berbagai unsur yang disinyalir menyelimuti permasalahan di Pulau Lembeh.

Pembahasan masalah pertanahan di Pulau Lembeh, sangat kental dengan klaim tanah adat dan bekas tanah pertikelir. Pengakuan ini disampaikan oleh para pihak khususnya ahli waris X. Dotulong yang dengan berbagai upayanya berusaha untuk menguasai sebagian besar tanah di Pulau Lembeh yang dianggap merupakan warisan dari leluhurnya. Hukum tanah adat menurut B.F. Sihombing dalam Supriadi (2007) adalah hak kepemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup pada masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan

⁷ Bambang Sutyoso, 2008. *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: Gama Media. Hal:2.

secara autentik atau tertulis, kemudian ada pula yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis.⁸

Tanah adat ini memiliki ciri yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah dan kemudian secara turun temurun masih berada di lokasi tersebut dan mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah adat, dan bahasa daerah yang ada di Negara Republik Indonesia. Dengan kata lain, untuk dapat disebut sebagai tanah adat maka ada seperangkat fasilitas umum yang layaknya ada dalam sebuah kehidupan komunitas adat.

1. Tanah Adat di Minahasa

Status tanah di Minahasa didominasi oleh tanah milik adat atau lebih populer dengan istilah tanah *pasini* dan tanah *kalakeran*. Diperkirakan luas tanah *pasini* dan *kalakeran* tersebut mencapai 80% dari luas wilayah Kabupaten Minahasa, yaitu sekitar 335.136 ha, dan sisanya kurang lebih 83.784 ha adalah tanah negara yang terdiri dari hutan lindung, hutan produksi, eks hak barat (HGU) dan sebagainya.⁹ Menurut L. Adam, tanah-tanah adat yang terdapat di Minahasa antara lain:¹⁰

a. Tanah *Kalakeran*

Ada beberapa macam tanah *kalakeran*, yaitu:

(1) Tanah *Kalakeran* Distrik

Tana' kalakeran oem balak (tanah *kalakeran pakasaan* atau distrik) yang contohnya terdapat di Wenang (sekarang Manado), tanah *kalakeran* distrik Tomohon, Langowan, Kakas, Tondano, dan lain-lain;

(2) Tanah *Kalakeran* Negeri atau Desa

Tana' kalakeran oem banoea (tanah *kalakeran* negeri atau desa) yang pada mulanya dirombak dan dikerjakan oleh sesuatu negeri atau desa, misalnya untuk tanaman kopi;

(3) Tanah *Kalakeran* Keluarga

⁸ Supriadi. 2007. Hukum Agraria. Jakarta: Sinar Grafika. Hal:9.

⁹ Kumaunang, *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional Daerah Sulawesi Utara*, Bina Aksara, Jakarta, 1994, hal. 72

¹⁰ L. Adam, *Adat Istiadat Suku Minahasa*, Bharatara, Jakarta, 1982, hal. 65

Tana' oen taranak (tanah *kalakeran* keluarga) yang dirombak atau dibeli oleh seorang kepala keluarga (Dotu atau Datuk) dan sampai turun-temurunnya belum pernah dibagi-bagi.¹¹

Tanah *kalakeran* desa adalah tanah *kalakeran* yang dimiliki desa diperuntukkan bagi kegiatan-kegiatan desa untuk kepentingan masyarakat adat di desa tersebut. Sedangkan tanah *kalakeran* keluarga atau famili adalah tanah dengan hak ulayat yang diberikan kepada kepala suku pada seseorang karena ia yang pertama kali membuka tanah tersebut untuk kemudian dapat diwariskan pada keturunannya.¹²

Terhadap tanah-tanah *kalakeran* tersebut, tidak dilakukan pendaftaran haknya secara kadastral tetapi hanya didaftar pada daftar tanah yang ada di desa (negeri). Demikian pula ada tanah yang terdaftar yang menjadi milik walak, hak tersebut disebut Tanah Hak Adat.

b. Tanah *Pasini*

Tanah *pasini* yang dalam masyarakat di Kabupaten Minahasa dikenal sebagai hak perorangan atas tanah, pada mulanya kepemilikan tanah adalah secara bersama, jadi merupakan tanah *kalakeran* yang diberikan kepada tiap-tiap *awu* (keluarga) untuk menjadi tanggung jawabnya. Jika hal ini terjadi, maka berakhirilah kedudukan tanah *kalakeran* sebagai milik bersama dan menjadi bagian-bagian milik perorangan atau dikenal dengan hak tanah *Pasini*.¹³

Ketentuan hukum formal yang berlaku di Indonesia melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam juga mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam. Hal ini berarti atas tanah adat, akan diakui keberadaannya sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan negara Indonesia. Setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, atas tanah-tanah hak adat berlaku ketentuan konversi.

¹¹ Sri Rahayu Soeripto, *Penggunaan Tanah Adat untuk Kepentingan Pembangunan di Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hal 29.

¹² L . Adam, *Op.cit*, hal. 60

¹³ *Ibid*, hal. 32-33

Menurut Pasal II ayat (1) Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand Sultan, landerinjbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik (garis bawah oleh penulis) tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21”.

Dari ketentuan ini jelas kiranya bahwa tanah-tanah tersebut akan tetap ada dan dapat dikonversi menjadi hak milik. Tanah-tanah *kalakeran* Keluarga yang subjeknya memenuhi syarat untuk mempunyai Hak Milik maka dikonversi menjadi Hak Milik. Tetapi dalam tindak lanjutnya, terdapat kendala sebagai berikut:

- a. Masih banyak tanah milik adat, baik tanah *kalakeran* maupun tanah *pasini*, yang belum terdaftar di register desa sehingga hal ini menyulitkan dalam pembuktian alas hak. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Kepunyaan Bersama dan Pemilikan Bagian-Bagian Bangunan Yang Ada di Atasnya serta Penerbitan Sertifikatnya, adanya keharusan Pendaftaran Hak Atas Tanah kepunyaan bersama, tapi pada kenyataannya peraturan ini tidak pernah dilaksanakan.¹⁴ Akibatnya sampai saat ini data yang pasti tentang obyek dan luas tanah *kalakeran* belum ada.
- b. Pada umumnya tanah adat Minahasa yang dikonversi sesuai hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan tanah *pasini* (tanah milik adat perorangan) sehingga jika tanah adat tersebut masih dalam wujud tanah *kalakeran* (tanah milik adat bersama) maka sulit untuk dilakukan konversinya.

2. Tanah Partikelir

¹⁴ Tjitra D.P. Lukum, *Pemanfaatan Tanah Kalakeran Famili/Keluarga Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga di Desa Taraitak Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2003, hal. 89

Berbeda ceritanya jika ternyata status tanah yang dipermasalahkan tersebut adalah bekas tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah-tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak istimewa. Yaitu adanya hak-hak pertuanan pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan. Selain istimewa dan mempunyai hak pertuanan, tanah partikelir dapat dibedakan:¹⁵

- a) Tanah partikelir yang diduduki oleh orang-orang timur asing disebut tanah-tanah Tionghoa;
- b) Tanah partikelir yang diduduki oleh rakyat asli disebut tanah-tanah usaha;
- c) Tanah partikelir yang dikuasai oleh tuan tanah yang disebut tanah kongsi.

Pada awal mulanya (sebelum diadakan pengambilan tanah-tanah itu kepada Negara) luasnya sampai sejumlah 1.150.000 ha, terutama terletak di Jawa Barat.

Yang membedakan tanah partikelir dari tanah *eigendom* lainnya ialah adanya hak-hak kenegaraan, sebagai misalnya hak untuk mengangkat/memberhentikan kepala-kepala kampung/desa/umum yang diberi kekuasaan dan kewajiban kepolisian, hak menuntut kerja paksa (*rodi*) atau uang pengganti *rodi* dari penduduk yang berdiam di tanah-tanah itu, dan untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik berupa uang maupun hasil tanah, dari penduduk yang mempunyai "hak usaha". Hak demikian itu dahulu disebut "*landheerlijke rechten*" dan di dalam undang-undang ini disebut "hak-hak pertuanan". Di dalam ketatanegaraan yang modern hak-hak pertuanan itu tidak dibenarkan, dan seharusnya hanya ada pada Pemerintah (Negara). Hak-hak pertuanan itu ada yang sudah diatur dengan peraturan undang-undang, misalnya yang mengenai tanah-tanah partikelir di sebelah Barat Cimanuk dengan ordonansi tanggal 3 Agustus 1912 (S.1912-422). Di tanah-tanah partikelir lainnya, hak-hak itu didasarkan pada adat setempat.

Lembaga tanah partikelir yang memberikan hak-hak istimewa kepada pemiliknya ("tuan-tuan tanah") sebagaimana yang diuraikan di atas itu, seakan-akan menimbulkan negara-negara kecil di dalam negara kita sebagai negara modern. Apalagi tanah-tanah partikelir itu ternyata selalu merupakan sumber kesulitan, kegaduhan dan sumber konflik, sebagai akibat kurangnya perhatian

¹⁵ *Ibid.* Hal 20.

tuan-tuan tanah terhadap penduduk. Keadaan penghidupan penduduk yang menyedihkan itu disebabkan karena dalam segala hal tuan-tuan tanah itu selalu berada dalam kedudukan yang lebih kuat.

Sikap tuan-tuan tanah dalam menggunakan hak-hak dan tanahnya yang menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, jelas tidak membawa manfaat bagi masyarakat dan bertentangan dengan asas dasar keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara. Atas dasar hal-hal di atas itu, maka sudah seharusnya demi untuk kepentingan umum tanah-tanah partikelir yang pada saat itu sebagian besar berada di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi segera dihapuskan.

Selain tanah partikelir, maka bagi tanah-tanah *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bouw* perlu diperlakukan juga sebagai tanah partikelir, sehingga dapat dihapuskan menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang undang Nomor 1 Tahun 1958. Dengan demikian, maka pemilik-pemilik tanah *eigendom* yang luas walau pun bukan katagori tanah partikelir dengan alasan tidak adanya hak-hak pertuanan, juga terkena oleh UU 1/58. Untuk membuktikan adanya hak-hak pertuanan atas sesuatu *eigendom* saat itu tidak selalu mudah atau mungkin, walau menurut catatan yang ada pada Pemerintah, tanah itu sejak dulu tercatat sebagai tanah partikelir. Apalagi tanah-tanah *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bouw* menyalahi maksud dan jiwa dari Pasal 51 ayat 2 *Indische Staatsregeling* (dulu pasal 62 *Regerings Reglement*) yo. Pasal 8 *Agrarisch Besluit*. Dengan demikian, pemberian *eigendom* tidak boleh melebihi 10 *bouw*, dan itu pun terbatas pada perluasan kota dan desa atau untuk keperluan tempat bangunan-bangunan kerajinan.

Pertimbangan-pertimbangan itu pula yang mendorong Pemerintah Belanda untuk secara insidental mengadakan pembelian kembali dan mencantumkan di dalam ayat 1 Pasal 62 *Regeringsreglement* (S.1855-2) larangan bagi para Gubernur Jenderal untuk menjual tanah-tanah yang luas kepada perseorangan. Di samping itu, diadakan juga usaha-usaha untuk sekedar memperkecil kemungkinan timbulnya situasi yang menyengsarakan rakyat, dengan mengeluarkan peraturan tentang tanah-tanah partikelir di sebelah Barat Cimanuk pada tahun 1836, sebagaimana diatur dalam S.1912-422 . Di dalam peraturan itu diadakan ketentuan-ketentuan

tentang hal kekuasaan dan kewajiban tuan-tuan tanah di dalam hubungannya dengan Negara dan penduduk.

Demikian juga mengenai tanah-tanah partikelir di Sulawesi ada berapa ketentuan dalam *Bijblad* 3909. Mengenai tanah-tanah lainnya, yaitu yang terletak di sebelah timur Cimanuk, tidak ada peraturan umumnya karena keadaannya berbeda dengan tanah-tanah partikelir di sebelah Barat Cimanuk, dan kondisi masing-masing pun berbeda satu dengan yang lain. Dengan demikian maka di tanah-tanah partikelir tersebut hingga segala sesuatunya masih diatur menurut adat setempat.

Walau pun sejak tahun 1810 telah terjadi pembelian kembali, dan sejak tahun 1855 sebagaimana tersebut di atas telah ada peraturan yang melarang timbulnya tanah-tanah partikelir baru, akan tetapi baru sejak 1910 atas desakan baik dari kalangan-kalangan di luar maupun di dalam Parlemen Belanda, dilaksanakan usaha pengembalian itu secara teratur. Berturut-turut dikeluarkanlah peraturan tanggal 27 Nopember 1910 (S.1911-38), *Koninklijk Besluit* tanggal 12 Agustus 1912 No. 54 (S.1912-480) dan *Kononklijk Besluit* tanggal 12 Agustus 1912 No. 55 (S.1912-481) yang memberikan ketentuan-ketentuan khusus tentang cara pengembalian tanah-tanah partikelir menjadi tanah Negara, tetapi dalam beberapa kasus usaha pembelian secara damai tidak berhasil. Walau demikian, berangsur-angsur telah banyak tanah-tanah partikelir yang dapat dibeli kembali, di antaranya tahun 1912 dan 1931 saja ada tanah seluas 456.709 hektar. Berhubung dengan adanya penghematan, di antara 1931 dan 1936 tidak diadakan pembelian lagi.

Pada tahun 1935 didirikan sebagai usaha darurat *N.V. Javasche Particuliere Landerijen Maatscappij*, yang semua saham-sahamnya ada di tangan Pemerintah. *Maatscappij* tersebut mendapat tugas untuk mengusahakan pembelian kembali dan menguasai serta mengurus tanah-tanah partikelir yang telah dibelinya itu, selama Pemerintah belum dapat mengelola sendiri. Di antara tahun 1936 – 1941 telah dibeli tanah partikelir oleh *Maatscappij* itu sebanyak 13 tanah partikelir seluas 80.713 hektar. Tetapi oleh karena tanah-tanah itu selama belum dibeli oleh Pemerintah masih tetap berstatus tanah partikelir, sehingga bagi sebagian masyarakat tidak merasakan adanya perubahan tersebut. Dalam tahun 1949 tanah-

tanah N.V. itu dibeli oleh Pemerintah, dan pada tanggal 13 Desember 1951 *N.V. Javasche Particuliere Landrijen Maatscappij* itu dibubarkan.

Selama pemerintah pendudukan Jepang tidak terjadi pembelian kembali. Adapun tanah-tanah partikelir itu diurus oleh kantor yang dinamakan “Siriyoeti Kanrikoosya” (Undang-undang Balatentara Dai Nipon tanggal 1 bulan 6 tahun Syoowa 17 (2602) yo Osamu Serei No. 2 tanggal 30 bulan 1 tahun Syoowa 18 (2063). Sesudah pendudukan Jepang maka oleh pemerintah Hindia Belanda usaha pembelian itu dimulai lagi. Terutama terdorong oleh keadaan politik dan perkembangan masyarakat pada waktu itu, usaha diselenggarakan secara besar-besaran.

Dalam tahun 1948 dibentuklah sebuah Panitia yang diberi tugas untuk di dalam waktu yang singkat, mengajukan usul-usul kepada Pemerintah tentang cara yang sebaik-baiknya untuk menglikwidasi tanah-tanah partikelir yang masih ada. Berdasar atas usul panitia itu oleh Pemerintah dengan keputusannya tanggal 8 April 1949 No. 1 ditetapkan suatu peraturan likwidasi, secara damai dapat dikembalikan kepada Negara sebanyak 48 tanah partikelir seluas 469.506 hektar, semuanya terletak di sebelah Barat Cimanuk.

Dengan demikian sebelum diadakan usaha pembelian kembali secara besar-besaran, mengingat akan suasana politik dan keadaan keamanan pada waktu itu, telah dikeluarkan *Verordening CCO Amacab* Jawa dan Madura tanggal 8 Nopember 1946 No. XXIX, yang menentukan, bahwa penggunaan hak-hak pemilik tanah-tanah partikelir tanpa izin Residen. Di dalam praktiknya hal itu berarti pembekuan hak-hak pertuanan, oleh karena izin itu hanya boleh diberikan untuk mengusahakan kembali bagian-bagian tanah kongsi yang merupakan perkebunan. Tanah kongsi adalah bagian-bagian tanah partikelir yang bukan tanah usaha. Dengan demikian, maka pada waktu itu tidak ada lagi pemilik tanah partikelir yang menerima hasil dari hak-hak pertuanannya.

Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan kemudian Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja melanjutkan pembelian kembali tanah-tanah partikelir, akan tetapi sudah menjadi kewajiban Pemerintah untuk segera

mengelola kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang merupakan sumber mata pencarian bagi sebagian besar penduduk Indonesia.

Dalam praktiknya di samping masalah kesulitan mengenai keuangan, ternyata usaha penghapusan tanah-tanah partikelir itu menjumpai kesukaran juga yang disebabkan oleh sikap tuan tanah yang hanya mau melepaskan tanahnya dengan harga yang jauh lebih tinggi daripada yang selayaknya sesuai dengan nilainya sebagai tanah partikelir. Sehubungan dengan hal tersebut, maka usaha pembelian secara damai acap kali menemui jalan buntu. Di dalam hal yang demikian itu bagi Pemerintah sesungguhnya masih terbuka kemungkinan akan mempergunakan ketentuan-ketentuan dalam S.1911-38 yo. S.1912-48 dan 481 yang mengenai tanah-tanah partikelir di luar Jawa, ketentuan-ketentuan dalam “Onteigeningsordonnantie” (S. 1920 – 574), sebagaimana yang terjadi dalam tahun 1953 mengenai beberapa tanah partikelir di Jakarta, tersebut dalam Undang-undang No. 6/1953 L.N. 1953 – 27. Akan tetapi acara pembelian yang ditentukan dalam peraturan-peraturan tersebut tidak saja sulit, melainkan juga memerlukan waktu yang tidak sedikit, karena misalnya di samping melaksanakan Undang-undang, tetapi tetap harus ditempuh jalan perundingan antara Pemerintah dan pemilik. Jika perundingan tersebut tidak mencapai hasil, maka oleh Pemerintah diajukan tuntutan kepada Pengadilan. Dengan demikian maka tidak mungkin likwidasi itu tercapai di dalam waktu yang singkat, sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

Mengingat bahwa hapusnya tanah-tanah partikelir itu sudah menjadi tuntutan nasional dan harus diselesaikan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, maka dipandang perlu menyusun undang-undang yang bersifat “memaksa” pemilik tanah partikelir untuk melepaskan hak pertuanannya secara integral, sehingga dapat dilaksanakan dengan cepat, tetapi tetap menjamin hak-hak penduduk dan pemberian ganti kerugian yang layak, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 Undang-undang Dasar.

Adanya lembaga tanah partikelir dengan hak-hak pertuanannya di dalam wilayah Republik Indonesia adalah bertentangan dengan asas dasar keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara. Dengan demikian maka dalam rangka menjaga kebulatan kedaulatan dan kewibawaan Negara, demi kepentingan

umum keberadaan tanah partikelir harus dihapuskan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Dengan demikian, dengan kemauan politik yang sangat besar, maka dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958 (UU 1/58) tentang Penghapusan Tanah Tanah Partikelir, semua hak pertuanan atas tanah dihapuskan.

(1) Yang dimaksud dalam Undang-undang ini:

a. “tanah partikelir”, ialah tanah “*eigendom*” di atas nama pemiliknya sebelum Undang-undang ini berlaku mempunyai hak-hak pertuanan;

b. Hak-hak pertuanan ialah :

1. Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa dan kepala-kepala umum sebagai yang disebut dalam Pasal 2 dan 3 dari S.1880-150 dan pasal 41 sampai dengan 48 dari S.1912-422;
2. Hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk sebagai yang disebut dalam Pasal 30, 31, 32, 34, 35 dan 37 S.1912-422;
3. Hak mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang atau hasil tanah dari penduduk sebagai yang disebut dalam Pasal 16 sampai dengan 27 dan 29 S.1912-422.

c. Tanah usaha ialah :

1. Bagian-bagian dari tanah partikelir yang dimaksud dalam pasal 6 ayat 1 dari Peraturan tentang Tanah-tanah partikelir (S. 1912 – 422);
2. Bagian-bagian dari tanah partikelir yang menurut adat setempat termasuk tanah desa atau diatas mana penduduk mempunyai hak yang sifatnya turun temurun.

d. Tanah kongsi ialah bagian-bagian dari tanah partikelir yang tidak termasuk tanah-usaha.

(1) Tanah *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bouw* yang menjadi milik seseorang atau suatu badan hukum atau milik bersama dari beberapa orang atau beberapa badan hukum, diperlakukan sebagai tanah partikelir.

Sejak mulai berlakunya undang-undang ini, demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus, dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah Negara.

Tanah-tanah usaha tersebut pada pasal 1 ayat 1 oleh Menteri Agraria atau pejabat lain yang ditunjuknya, diberikan kepada penduduk yang mempunyai hak usaha atas tanah itu dengan hak milik, kecuali jika hal itu menurut peraturan yang ada sekarang tidak mungkin. Dalam hal yang terakhir itu oleh Menteri Agraria diadakan ketentuan-ketentuan khusus.

Tanah-tanah bekas partikelir yang akan dibagikan tersebut adalah tanah-tanah bekas tanah partikelir yang merupakan tanah kongsi yang tidak dikembalikan kepada pemiliknya sebagai ganti rugi yang berwujud tanah pertanian. Tanah bekas tanah partikelir maupun bekas hak *erfpacht* / guna usaha tersebut pada umumnya sudah diduduki rakyat, tetapi karena sesuatu hal hingga sekarang belum/tidak dibagikan dengan hak milik kepada rakyat.

Para penggarap atau para pemegang Hak Pakai belum tentu telah memenuhi syarat-syarat prioritas sebagai yang disebut dalam PP No. 224/1961 Pasal 8 atau mungkin sudah memenuhi syarat-syarat prioritas tetapi belum tentu sudah memenuhi syarat-syarat umum dan khusus sebagai yang disebut dalam PP No. 224/1961 Pasal 9. Para pemegang Hak Pakai yang memenuhi syarat-syarat sebagai tersebut dalam Pasal 8 dan 9 PP No. 224/1961 dapat terus diberikan Hak Milik, setelah uang wajibnya lunas dibayar. Para pemegang hak pakai yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut dalam Pasal 8 dan 9 PP No. 224/1961, tidak dapat diberi hak milik atas bagian tanahnya.

Para pemegang Hak Pakai yang memenuhi syarat-syarat prioritas dan syarat-syarat umum tetapi tidak memenuhi syarat-syarat khusus sebagai dimaksud dalam Pasal 9 ayat b dari PP No. 244/1961 dapatlah hak pakainya itu berjalan terus. Terhadap orang-orang yang menduduki tanah-tanah tersebut dengan tanpa ijin yang berwenang diambil penyelesaian dengan berpedoman sepenuhnya pada pasal 8 dan 9 dari PP No. 224/1961 dengan melalui masa persewaan dulu.

Tanah partikelir yang sudah diputuskan oleh Panitia Kerja, likwidasi tanah partikelir terus diselesaikan oleh Inspeksi Agraria sesuai dengan keputusan Panitia Kerja dan selanjutnya diberikan dengan Hak Milik. Tanah partikelir yang belum ditentukan ganti ruginya, penetapan ganti rugi tetap dari Departemen Pertanian dan Agraria, setelah itu disesuaikan oleh panitia Landreform menurut PP No. 224/1961.

Akhirnya agar redistribusi tanah bekas tanah partikelir dan tanah bekas hak *erfpacht* / guna usaha ini dapat berjalan dengan tertib dan lancar, maka bagi tanah partikelir yang terkena UU 1/1958 dan belum diberikan ganti-ruginya kepada bekas pemiliknya, segera diajukan usul/bahan-bahan penyelesaian ganti-ruginya kepada Menteri Agraria:

- a. Terhadap yang sudah dikeluarkan surat keputusan pemberian ganti-ruginya, segera ditentukan batas-batasnya, bagian-bagian mana yang dikembalikan kepada bekas pemilik sebagai ganti-rugi sehingga jelas mana yang dapat segera didistribusikan.
- b. Terhadap bekas tanah *erfpacht*, panitia Landreform Daerah tingkat II perlu mengajukan usul dengan disertai keterangan lengkap kepada Menteri agraria untuk ditegaskan baik satu persatu maupun satu kelompok bekas tanah *erfpacht* bersama-sama.

3. Tanah Negara

UUPA dan undang-undang lainnya tidak mengatur tentang tanah negara secara tegas. UUPA menggunakan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Istilah tanah negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik “Pemerintah Belanda”, sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah Negara.¹⁶ Keputusan pemerintah ini tertuang dalam sebuah peraturan yang diberi nama Keputusan Agraria atau “*Agrarische Besluit*”. Pernyataan keputusan ini kita kenal dengan istilah *domein verklaring* yang mulai populer di tahun 1870. Meskipun begitu, pernyataan *domein verklaring* ini mendapat reaksi keras dari masyarakat Indonesia. Selain menjadi sesuatu yang bersifat sepihak, pernyataan klaim menjadi tanah

¹⁶ Julius Sembiring. 2012. Tanah Negara. Yogyakarta: STPN Press. Hal:20.

Negara ini berakibat jatuhnya sebagian besar tanah milik bangsa Indonesia yang memang sebagian besar tidak memiliki sertifikat / bukti kepemilikan kepada Pemerintah Belanda. Maria SW. Sumardjono dalam Julius Sembiring menjelaskan bahwa ruang lingkup dari tanah negara meliputi¹⁷:

1. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
2. Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan;
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Tanah timbul dan tanah reklamasi; dan
7. Kelompok tanah Negara sebagai hasil nasionalisasi sesuai UU No. 86 Tahun 1958, UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, PP No. 8 Tahun 1953, Perpu No. 3 Tahun 1960, Penpres No. 5 Tahun 1965, dan Penpres No. 6 Tahun 1964.

Salah satu tujuan besar negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini sebagaimana terpatir dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjadi pedoman bagi Pemerintah dalam menjalankan roda perekonomian dan pemerintahannya. Program yang digagas dalam rangka kebijakan pertanahan yang berkeadilan adalah mewujudkan Reforma Agraria (RA). RA dimaknai sebagai penataan kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah.¹⁸ RA tidak hanya dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan struktur agraria tetapi juga untuk mengatasi konflik dan perbaikan lingkungan sebagaimana terkandung dalam 4 (empat) prinsip RA, yaitu *prosperity, equity, social welfare, and sustainability*. Salah satu agenda RA adalah pelaksanaan redistribusi tanah yang salah satunya bersumber dari tanah Negara. Hal ini menjadi sangat penting agar tidak muncul ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah sekaligus menjadi upaya untuk meningkatkan taraf kehidupan dan ekonomi masyarakat melalui pemberian aset dan aksesnya.

¹⁷ *Ibid.* Hal 16.

¹⁸ Gunawan Wiradi, 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. Hal: 94.

Dari penjelasan mengenai sumber hukum tanah yang disampaikan di awal tersebut, baik tanah adat maupun tanah partikelir akan membawa konsekuensi yang berbeda. Oleh karenanya penting untuk memahami riwayat tanah melalui penelusuran sejarah, sehingga akan tepat menentukan kebijakan yang akan diambil dalam menata pertanahan di Pulau Lembeh. Selain itu peran dan kebijakan masing-masing aktor khususnya Negara akan sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat yang menjadi tujuan negara.

II-2. Visi UUPA terhadap Tanah Partikelir

Telah diuraikan di atas bahwa isu Pulau Lembeh sebagai tanah partikelir turut mewarnai sengketa pemilikan tanah Lembeh. SK Mendagri 170/84 yang menetapkan tanah Lembeh sebagai tanah Negara sontak menimbulkan reaksi dari para ahli waris X. Dotulong. Mereka berkeberatan atas putusan tersebut dan menyatakan bahwa tanah Lembeh adalah milik keluarga X. Dotulong berdasarkan bukti-bukti pemberian dari Pemerintah Hindia Belanda di masa lampau. Oleh karena itu, perlu disimak visi UUPA terhadap tanah-tanah partikelir dan tindak lanjut atau implementasi daripada kebijakan yang dilaksanakan.

Dengan disahkannya UU 5/60 atau yang lebih dikenal dengan nama UUPA, maka: (1) Hapuslah dualisme dalam pengaturan tanah di Indonesia. Tanah yang di masa berlakunya *Agrarische Wet* ada yang tunduk kepada Hukum Adat, dan ada yang tunduk kepada Hukum Barat, kini hanya tunduk kepada UUPA; dan (2) Tanah, selanjutnya akan dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan cara yang seadil mungkin. Keadilan inilah yang sebenarnya menjadi dambaan rakyat Indonesia.

Selain dari tiadanya keadilan pada *Agrarische Wet 1870*, aturan itu juga dipandang sebagai sumber dan awal dari timbulnya keruwetan tanah di Jawa pada khususnya, dan di Indonesia pada umumnya. Kano dalam Sandy (1991) menyatakan bahwa sebelum tahun 1870, di Jawa tidak pernah ada masalah tanah. Pada waktu berlakunya kebijakan tanam paksa (*cultuure stelsel*) di Jawa, pemerintah kolonial tidak mencampuri urusan penguasaan tanah, yang penting bagi mereka adalah hasil dari penggunaan tanah itu. Tetapi setelah tahun 1870, demi ketersediaan bahan mentah untuk industri di Eropa, pemerintah kolonial tidak lagi membatasi diri hanya pada hasil

penggunaan tanah saja, melainkan ikut mencampuri ikhwal penguasaan tanah. Sebagai akibatnya, yang mana mulai pula diperkenalkan cara-cara penguasaan tanah Barat, hubungan hukum antara manusia dan tanahnya di Nusantara menjadi kacau (Sandy, 1991).

Agrarische Wet 1870 memungkinkan tumbuhnya apa yang disebut 'tanah-tanah partikelir', yang oleh *Gunseibu* (semasa pemerintahan kolonial Jepang), dikatakan sebagai peninggalan sistem feodal yang pada jaman seperti sekarang ini mestinya dihapus karena merupakan penindasan terhadap rakyat banyak, hanya sejumlah kecil anggota masyarakat yang memperoleh hak-hak 'istimewa' atas tanah. Karena itu pada jaman pemerintahan Jepang pun sudah ada usaha-usaha untuk menghapuskan tanah-tanah partikelir tersebut, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 1942 (UU 17/42). Tetapi UU itu hanya berlaku untuk tanah-tanah yang dikuasai oleh warga negara asing saja. Tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh Bhumiputera disebutkan 'untuk sementara waktu keadaannya tetap sebagai biasa'.

Tujuan semula dari pemberian tanah-tanah partikelir ini (dengan Hak *Eigendom*) adalah agar bisa membuka hutan-hutan. Hak *eigendom* atas tanah ini dapat diberikan kepada setiap orang, termasuk bangsa Indonesia. Hak-hak yang dikenal dalam KUH Perdata tidak mempersoalkan kewarganegaraan /kependudukan seseorang, asal saja ia mau tunduk pada KUH Perdata dapat saja memiliki tanah di Indonesia (Parlindungan, 1990 dalam Sitorus dan Nomadyawati, 1995). Sedangkan yang memberikan hak *eigendom* ini menurut Pasal 51 ayat (1) dan (2) I.S. jo Pasal 1 Keputusan Agraria adalah Gubernur Jenderal. Wewenang ini dengan S.1940 Nomor 427 diserahkan kepada Gubernur di Jawa dan Madura, di luar daerah itu diserahkan kepada Residen.

Pemberian hak *eigendom* kepada perseorangan ini merupakan 'penghematan tenaga' bagi Pemerintah Kolonial dalam membuka tanah. Sebagai contoh, sejak tahun 1705 (daerah Depok dan Srengseng) sampai tahun 1829 (daerah Cikandi), Pemerintah Hindia Belanda melepaskan hak *eigendom* tanah-tanah yang luas kepada perseorangan dengan disertai hak-hak penguasa untuk 'mendapatkan uang'. Sesudah tahun 1829, Pemerintah tidak lagi 'menjual' tanah-tanah karena menurut Pasal 62 R.R., Pemerintah dilarang menjual tanah.

Pasca Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, pada tahun 1946 Pemerintah Kerajaan Belanda di Indonesia sempat membekukan semua hak-hak pertuanan dari pemilik tanah partikelir di Jawa dan Madura dengan Peraturan Darurat Tanah-tanah Partikelir Tahun 1946 untuk Jawa dan Madura (*Javasche Courant* 1946 Nomor 32). Setelah masa Perang Kemerdekaan berakhir, pada tahun 1958 Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1958 (UU 1/58) melakukan penghapusan tanah-tanah partikelir, dengan alasan: (1) Lembaga tanah partikelir tidak sesuai dengan asas keadilan sosial; (2) Peraturan-peraturan yang ada yaitu: '*Onteigeingordonantie*' (S.1920 no. 574); 'Pengembalian tanah-tanah partikelir menjadi Tanah Negara' (S.1911 no. 38) tidak cukup untuk mencapai peleburan tanah-tanah itu secara integral dalam waktu singkat.

Di dalam UU 1/58 dinyatakan bahwa tanah *eigendom* yang luasnya lebih daripada 10 *bouw* yang menjadi milik seseorang atau suatu badan hukum atau milik bersama dan beberapa orang atau beberapa badan hukum, diperlakukan sebagai tanah partikelir. Di tanah partikelir itu diberikan kepada penduduk yang mempunyai usaha atas tanah itu dengan hak milik secara cuma-cuma. Kepada pemilik-pemilik (tuan) tanah itu diberi ganti kerugian. Untuk melaksanakan UU 1/58 itu ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958, Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1958, Keputusan Menteri Agraria tanggal 12 November 1958 nomor SK 336/Ka dan Keputusan Menteri Negara Agraria tanggal 30 Januari 1959 nomor SK 19/Ka.

Sandy (1991) secara singkat mengisahkan kondisi sosial politik sewaktu diundangkannya UUPA berikut ini. Bahwa pada awal tahun enampuluhan, dampak bekas-bekas perang yang lampau masih jelas tampak dalam tubuh masyarakat Indonesia. Gerombolan pengacau masih berjaya di hutan, yang mengakibatkan tersedotnya sebagian besar dari anggaran belanja negara untuk usaha pemulihan keamanan. Partai-partai politik waktu itu bukannya berusaha untuk menciptakan rasa tenteram dan menjaga stabilitas di tengah masyarakat, melainkan justru sebaliknya. Mereka berusaha saling mengganggu eksistensi masing-masing yang dampaknya jelas tidak menguntungkan bagi kehidupan sosial dan ekonomi. Usaha ke arah penertiban dan penataan kehidupan sehari-hari melalui peraturan dan perundangan tampaknya tidak memperoleh prioritas dalam

daftar tatanan kehidupan, baik pada Pemerintah maupun dalam masyarakat pada waktu itu. Dalam keadaan suasana sosial-politik yang demikian itulah UUPA diundangkan.

Suasana yang demikian itu memungkinkan UUPA dimanfaatkan bukan untuk mencapai tujuannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak, melainkan hanya untuk memenuhi ambisi politik dari partai politik tertentu. Akibatnya, implementasi UUPA tidak lagi dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan teknis-objektif, melainkan hanya merupakan usaha untuk memenuhi target politik sesaat. Dampak daripada itu sangat merugikan bagi semua pihak. Kekacauan politik itu mencapai puncaknya pada tahun 1965, dengan terjadinya pengkhianatan PKI. Meskipun gerakan pemberontakan itu dapat cepat diselesaikan, namun dampaknya terhadap pertanian tidak kecil. Tersebar 'kabar angin' bahwa UUPA adalah produk PKI, hal itu paling tidak telah menghambat pelaksanaan kebijakan pertanian untuk beberapa lama.

Suasana politik yang kacau itu juga menyulitkan penyelesaian masalah bekas tanah partikelir, baik di daerah perkotaan maupun di daerah-daerah perkebunan besar. Biasanya ada saja partai politik tertentu yang menjadi 'pembela' daripada penduduk yang mendiaminya, yang tentunya bertindak demi kepentingan partai, bukan demi kepentingan ketertiban nasional. Meskipun tanah-tanah partikelir telah dinyatakan terlikuidasi menjadi Tanah Negara menurut UU 1/58, namun tindak lanjut likuidasi itu, terutama untuk *landreform* masih jauh dari selesai.

Kabar angin 'produk PKI', menjadikan UUPA sebagai alat pengatur sumberdaya tanah yang demikian penting bukan saja menjadi kurang dikenal oleh masyarakat, para penegak hukum pun mengakui bahwa mereka belum mengetahui keberadaan UUPA (Sandy, 1991). Hal itu terungkap sewaktu Depdagri mengadakan penataran UUPA terhadap para Bupati/Walikota dan pejabat-pejabat dari Kejaksaan dan Kehakiman pada tahun 1980-an. Tidak mengherankan jika ada perkara perihal implementasi kebijakan-kebijakan pertanian Pemerintah yang dilandasi oleh UU Nomor 56 Prp. Tahun 1960 dan PP 224 Tahun 1961 selalu kalah di Pengadilan. Persiapan pelaksanaan *landreform* yang kurang matang, disertai dengan kelengkapan personil, alat, dan manual teknis yang tidak memadai, mengakibatkan administrasinya kacau, dan tujuannya tidak tercapai.

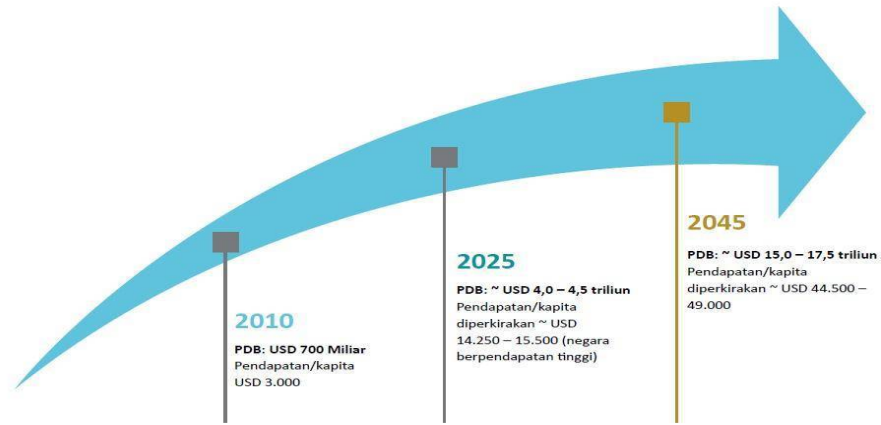
II-3. Pulau Lembeh dalam Konteks MP3EI

Di tengah persengketaan pemilikan tanah Pulau Lembeh yang mengemuka, posisi geografis Pulau Lembeh ternyata memegang peran yang vital dalam konteks pembangunan di Indonesia secara umum. Pulau Lembeh yang merupakan bagian dari Kota Bitung, memiliki posisi yang strategis bagi pembangunan Kawasan Timur Indonesia. Kota Bitung merupakan salah satu titik simpul pembangunan Kawasan Timur Indonesia seperti ditetapkan dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Dalam Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 (Perpres 32/11) tentang MP3EI 2011-2025, dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025 dan untuk melengkapi dokumen perencanaan guna meningkatkan daya saing perekonomian nasional yang lebih solid, diperlukan adanya suatu masterplan dimaksud, yang memiliki arah yang jelas, strategi yang tepat, fokus dan terukur.

MP3EI merupakan arahan strategis dalam percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia untuk periode 15 (limabelas) tahun terhitung sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2025 dalam rangka pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025 dan melengkapi dokumen perencanaan. MP3EI berfungsi sebagai: (1) acuan bagi menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non kementerian untuk menetapkan kebijakan sektoral dalam rangka pelaksanaan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia di bidang tugas masing-masing, yang dituangkan dalam dokumen rencana strategis masing-masing kementerian/lembaga pemerintah non kementerian sebagai bagian dari dokumen perencanaan pembangunan; dan (2) acuan untuk penyusunan kebijakan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota terkait.

Visi Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia adalah: “Mewujudkan Masyarakat Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur”. Melalui langkah MP3EI, akan menempatkan Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2025 dengan pendapatan per kapita yang berkisar antara USD 14.250 – USD 15.500 dengan nilai total perekonomian (PDB) berkisar antara USD 4,0 – 4,5 triliun. Untuk mewujudkannya diperlukan pertumbuhan ekonomi riil sebesar 6,4 – 7,5 persen pada periode 2011-2014, dan sekitar 8,0 – 9,0 persen pada periode 2015-2025. Pertumbuhan

ekonomi tersebut akan dibarengi oleh penurunan inflasi dari sebesar 6,5 persen pada periode 2011-2014 menjadi 3,0 persen pada 2025. Kombinasi pertumbuhan dan inflasi seperti itu mencerminkan karakteristik negara maju.



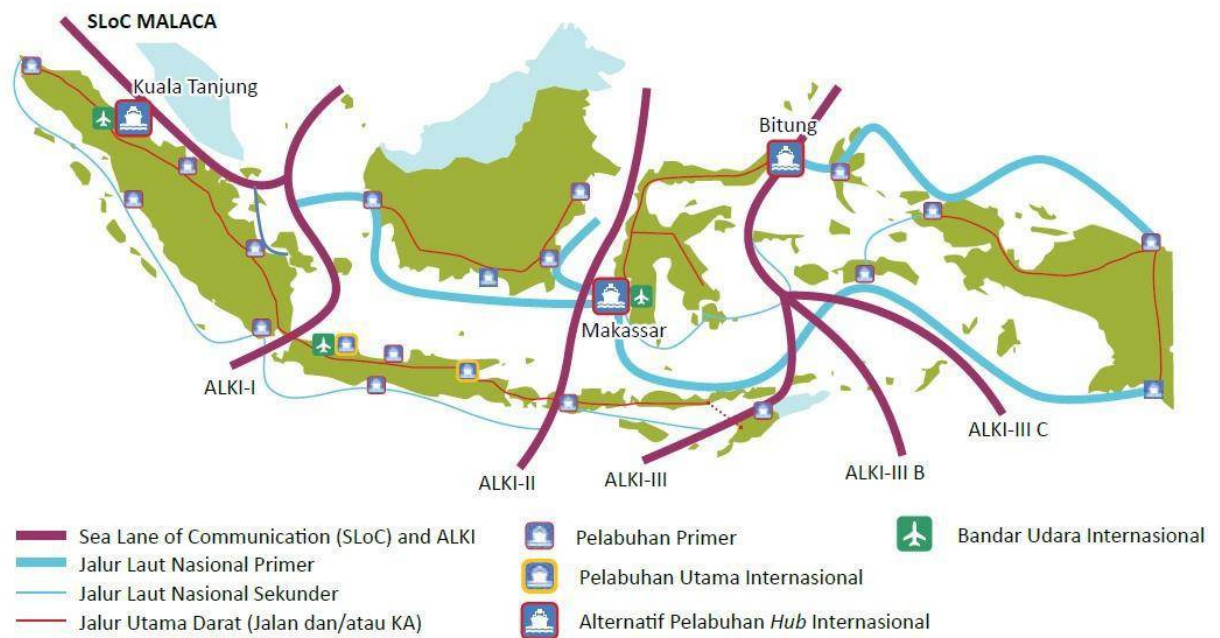
Gb II-1. Proyeksi pendapatan per kapita dan nilai total perekonomian melalui MP3EI

Visi 2025 tersebut diwujudkan melalui 3 (tiga) misi yang menjadi fokus utamanya, yaitu: (1) peningkatan nilai tambah dan perluasan rantai nilai proses produksi serta distribusi dari pengelolaan aset dan akses (potensi) SDA, geografis wilayah, dan SDM, melalui penciptaan kegiatan ekonomi yang terintegrasi dan sinergis di dalam maupun antar-kawasan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi; (2) mendorong terwujudnya peningkatan efisiensi produksi dan pemasaran serta integrasi pasar domestik dalam rangka penguatan daya saing dan daya tahan perekonomian nasional; dan (3) mendorong penguatan sistem inovasi nasional di sisi produksi, proses, maupun pemasaran untuk penguatan daya saing global yang berkelanjutan, menuju *innovation-driven economy*.

Menurut Abdul Kamarzuki, belajar dari pengalaman negara lain yang telah sukses dalam mendorong percepatan pertumbuhan ekonominya melalui pendekatan koridor ekonomi, antara lain Vietnam dengan *Great Mekong Subregion*-nya yang telah berhasil meningkatkan pendapatan per kapita pada kawasan tersebut dari sekitar 630 USD pada tahun 1992 menjadi 1.100 USD di tahun 2006. Keberhasilan pelaksanaan pendekatan koridor ekonomi dalam mendukung percepatan pembangunan ekonomi suatu negara ditentukan oleh faktor-faktor: (1) adanya *political and good will* dari Pemerintah dan

seluruh *stakeholders* dalam konsistensi pelaksanaannya; (2) didukung oleh ketersediaan *hardware infrastructure* yang memadai; (3) kemudahan informasi untuk mendukung daya saing usaha; (4) kemudahan prosedur perijinan dan jaminan dalam pengembangan usaha; (5) akses atau kemudahan pergerakan barang dan orang; dan (6) pemerintahan yang bersih dan kuat. Dengan demikian, maka kerja keras dan kerjasama dari berbagai pihak sangat dibutuhkan dalam mewujudkan tujuan MP3EI, yaitu mencapai aspirasi Indonesia, menjadi negara maju dan sejahtera, dan menjadi negara dengan PDB terbesar kesembilan dunia.

Bitung memiliki posisi geografis yang strategis, berada di jalur perdagangan nasional dan internasional. Oleh karena itu Bitung dijadikan sebagai pintu gerbang Indonesia di wilayah timur dalam perdagangan dengan negara-negara Asia Timur, Australia, dan Amerika. Selain itu Bitung juga dapat berfungsi sebagai kota penghubung ekonomi di kawasan Indonesia Timur dengan kawasan Indonesia lainnya. Pelabuhan Bitung akan dimanfaatkan untuk menunjang aktivitas logistik dan rantai distribusi di Kawasan Timur Indonesia. Melalui MP3EI, Pemerintah menetapkan Bitung sebagai salah satu *international hub* dan simpul konektivitas nasional Kawasan Timur Indonesia, sebagaimana ditunjukkan pada gambar di bawah ini. Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang akan dibangun di Bitung direncanakan akan memiliki luas kawasan 512 hektar, berada di Kelurahan Tanjung Merah dan Manembonembo Kecamatan Matuari, Kota Bitung. Dengan penetapan Bitung sebagai KEK diharapkan dapat memberikan *multiplier effect* bagi masyarakat dan pembangunan Sulawesi Utara.



Gb II-2. Konsep Gerbang Pelabuhan dan Bandar Udara Internasional di Masa Depan

KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang KEK, fasilitas tertentu tersebut berupa pemberian fasilitas kemudahan, yaitu meliputi pajak penghasilan, pengurangan pajak bumi dan bangunan, penangguhan bea masuk, tidak dipungut PPh impor, keringanan pajak daerah, dan distribusi. Untuk kepabeanan, daerah KEK tidak dipungut PPN dan PPnBM. Untuk cukai diberlakukan pembebasan cukai bagi bahan baku atau bahan penolong. Sedangkan untuk investasi diberikan kemudahan dan keringanan di bidang perizinan usaha, kegiatan usaha, perindustrian, perdagangan, kepelabuhan, dan keimigrasian bagi orang asing pelaku bisnis, serta fasilitas jaminan keamanan. Suatu daerah dapat diajukan sebagai KEK apabila memenuhi kriteria sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, tidak berpotensi mengganggu kawasan lindung, adanya dukungan dari pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam pengelolaan KEK, terletak pada posisi yang strategis atau mempunyai potensi sumber daya unggulan di bidang kelautan dan perikanan,

perkebunan, pertambangan, dan pariwisata, serta mempunyai batas yang jelas, baik batas alam maupun batas buatan.

Dalam Perpres 32/11 disebutkan bahwa pengembangan KEK yang disertai dengan penguatan konektivitas antara pusat pertumbuhan ekonomi dengan lokasi kegiatan ekonomi serta infrastruktur pendukungnya yang secara keseluruhan menciptakan Koridor Ekonomi Indonesia, merupakan salah satu dari tiga strategi utama (pilar utama) mensukseskan MP3EI. Melalui pengembangan KEK diharapkan dapat diciptakan kawasan-kawasan ekonomi baru di luar pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang ada, sehingga dapat memaksimalkan keuntungan aglomerasi, menggali potensi dan keunggulan daerah, serta memperbaiki ketimpangan spasial pembangunan ekonomi Indonesia. Pemerintah telah menetapkan Tanjung Lesung (Banten) dan Sei Mengkei (Sumatera Utara) sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) melalui penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung, dan PP Nomor 29 Tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mengkei, pada Februari 2012. Menyusul Tanjung Lesung dan Sei Mengkei, Bitung ditetapkan sebagai KEK berikutnya.

Proyek investasi MP3EI pada tahun 2014 diperkirakan mencapai Rp. 2.000 triliun (<http://www.setkab.go.id/mp3ei-8557-investasi-mp3ei-2014-capai-rp-2000-triliun-bpn-siap-lakukan-terobosan.html>). Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Hatta Rajasa, dalam Rapat Koordinasi MP3EI di Manado, pada hari Jumat, 3/6/2013, mengatakan bahwa proyek investasi senilai Rp. 2.000 triliun tersebut akan dicek satu persatu untuk mengetahui apa yang menjadi hambatan. Sejumlah hambatan utama proses realisasinya menurutnya terkait dengan tumpang tindih lahan kehutanan dengan izin usaha pertambangan, pembebasan lahan, serta penundaan finansial.

Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI berkomitmen untuk mensukseskan MP3EI. BPN sudah melakukan sejumlah terobosan dan berbagai program untuk mendukung MP3EI, antara lain dengan berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. UU ini lebih memberikan kepastian dan keadilan, baik proses pengadaan tanahnya maupun ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat yang ditetapkan oleh *appraisal* (penilai) independen. BPN juga sedang mempersiapkan RUU Pertanahan yang antara lain mengatur mengenai

reforma agraria, dan hak atas tanah masyarakat hukum adat. BPN juga melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Sinkronisasi dan harmonisasi tersebut dimaksudkan agar ke depan tidak terjadi lagi tumpang tindih peraturan terkait pertanahan. Selain itu, agar tanah bisa lebih berdaya guna, BPN melakukan percepatan pensertipikatan tanah agar hak-hak atas tanah bisa lebih terjamin, sehingga bisa membawa manfaat yang lebih besar bagi terciptanya kemakmuran rakyat. Sebelumnya dalam sejumlah kesempatan, Kepala BPN menyampaikan dua tugas yang diberikan Presiden kepadanya dalam memimpin BPN. BPN akan terus menggalakkan program-program pro rakyat yang sudah berjalan. Program-program tersebut antara lain: sertipikat PRONA gratis, program jemput bola Layanan Sertifikasi Tanah untuk Rakyat (Larasita), dan program *one day service*.

Penataan ruang Kota Bitung bertujuan untuk mewujudkan ruang kota yang produktif, aman, nyaman, dan berkelanjutan sebagai pusat kegiatan nasional yang berbasis pada kegiatan bahari. Di masa mendatang Kota Bitung akan menjadi kota pelabuhan besar atau kota bahari. Kota bahari merupakan kota yang aktivitas perekonomiannya banyak dipengaruhi oleh kegiatan yang berhubungan dengan wilayah laut dan pesisir pantai. Untuk memenuhi hal tersebut, rencana sistem jaringan transportasi laut akan meliputi peningkatan Pelabuhan Bitung sebagai *International Hub Port*. Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan utama diarahkan mampu melayani kegiatan pelayaran dan alih muat peti kemas angkutan laut nasional dan internasional dalam jumlah besar serta menjangkau wilayah pelayanan yang sangat luas dan menjadi simpul jaringan transportasi laut internasional.

Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan laut digunakan untuk melayani angkutan laut dan angkutan penyeberangan, dengan rute kegiatan pelayaran dan alih muat peti kemas meliputi Kota Bitung ke: Malaysia; Korea Utara dan Korea Selatan; Jepang; Singapura; Vietnam; India; Amerika; Belanda; Spanyol; Filipina; Darwin; Selandia Baru; Argentina; dan China. Sementara itu, Kementerian Ekonomi menyatakan bahwa *port* juga perlu dibangun di Pulau Lembeh, karena *port* yang dibangun di Kota Bitung dirasa masih kurang besar untuk ukuran *international hub port*. Dalam perencanaannya, pembangunan *hub port* di Pulau Lembeh akan satu paket dengan pembangunan jalan

tol dan jembatan yang menghubungkan Lembeh – Kota Bitung – Kota Manado.

III-4. Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Antisipasi Marjinalisasi Masyarakat

Investasi atau penanaman modal berasal dari terjemahan bahasa Inggris '*investment*' (Barbara, 2008). Penggunaan istilah investasi dan penanaman modal seringkali dipergunakan dalam artian yang berbeda-beda. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 memberi pengertian tentang penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia. Tujuan dari penanaman modal sendiri antara lain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan, mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Barbara (2008) menyebutkan bahwa investasi merupakan salah satu penggerak proses penguatan perekonomian negara, karena itu dalam rangka kebijakan ekonominya beberapa negara berusaha keras untuk meningkatkan investasinya. Kebijakan investasi di Indonesia pada dasarnya merujuk pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Hak atas tanah merupakan salah satu masalah pokok dalam investasi. Tanah merupakan salah satu modal bagi perkembangan kegiatan investasi sehingga diperlukan kepastian hukum tentang pemberian hak atas tanah. Guna menarik para investor ke dalam negeri, maka harus ada suatu iklim investasi yang kondusif untuk menarik dan segar dari penanam modal khususnya penanam modal asing.¹⁹

¹⁹ Pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal pengaturannya sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 (diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970, tentang Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA)) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 (diubah dan ditambah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UUPMDN)) perlu diganti karena

Sementara itu, Hapsari (2006) menjelaskan bahwa investasi merupakan komponen dalam pertumbuhan ekonomi. Aspek ini memberikan *multieffect* bagi pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Ketika investasi ditanamkan dalam suatu sektor produksi, maka muncul permintaan terhadap faktor-faktor produksi seperti bahan mentah, tenaga kerja, ketersediaan lahan atau tanah yang berasal dari sektor rumah tangga. Permintaan input akan menambah pendapatan bagi masyarakat dan juga pemerintah. Melihat dampak dari investasi, pemerintah berupaya meningkatkan investasi di Indonesia dengan harapan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kondisi ekonomi secara menyeluruh. Perbaikan iklim investasi pun dilakukan sebagai usaha untuk menghilangkan hambatan-hambatan investasi. Selama ini hambatan-hambatan investasi membuat para investor enggan menanamkan modalnya di Indonesia. Mereka menganggap hambatan-hambatan tersebut merupakan sumber dari *high cost economy* yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan. Adapun hambatan-hambatan tersebut meliputi: birokrasi pemerintah yang tidak efisien, infrastruktur yang tidak memadai, peraturan perpajakan, korupsi, kualitas sumber daya manusia dan instabilitas kebijakan.

Dalam konteks investasi, tanah dianggap sebagai salah satu hambatan yang kerap kali membuat banyak investor mengurungkan niatnya untuk menanamkan modal. Tanah dalam konteks pembebasan lahan menjadi kendala terbesar dalam pembangunan infrastruktur dan manufaktur. Faktor krusial bagi pemodal adalah kejelasan harga (nilai investasi) dan *timing* (waktu yang tepat berinvestasi). Para pengusaha akan senang apabila dapat melakukan perencanaan investasi dengan matang.²⁰ Kondisi serupa ditegaskan pula oleh Permatasari (2011) yang menyebutkan bahwa tanah merupakan faktor penghambat utama realisasi investasi di Indonesia, setengah kredit tidak tersalurkan diduga karena kesulitan pengadaan lahan.²¹ Perbaikan iklim investasi akan semakin baik dengan dukungan proses pembebasan lahan yang tidak rumit.

tidak sesuai lagi dengan kebutuhan percepatan perkembangan perekonomian dan pembangunan hukum nasional, khususnya di bidang investasi

²⁰"BKPM: Revisi UU Pertanahan Kunci Percepatan Investasi". Antara. Rabu 18 Juni 2013. <http://id.berita.yahoo.com>. Diakses 2 Juli 2014.

²¹ Diperkirakan ada sekitar 600 triliun kredit tidak tersalurkan di sektor perbankan karena masalah pertanahan. masalah tanah menimbulkan kekhawatiran tidak hanya bagi investor domestik tetapi terlebih lagi adalah investor asing. Industri di Indonesia tidak dapat tumbuh sebelum masalah infrastruktur dan lahan industri teratasi. Lebih lanjut lihat Intan Permatasari. "Tanah Hambat Realisasi Investasi". <http://bisnis.com>. Kamis 30 Juni 2011. Diakses 2 Juli 2014.

Arianto (2011) menyebutkan bahwa sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting dan akhirnya sering menjadi objek spekulasi. Salah satu faktor yang dipertimbangkan oleh investor untuk melakukan kegiatan penanaman modal adalah jaminan kepastian hukum atas tanah sebagai kapital aset. Kepastian akan perlindungan hak atas tanah bagi negara akan mendatangkan investasi yang pada akhirnya akan membuka banyak lapangan kerja, menambah devisa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa perlindungan terhadap hak atas tanah, maka pembangunan berkelanjutan tidak akan terlaksana karena mereka yang bersedia melakukan investasi jangka panjang, hanya sedikit. Ditambahkan pula oleh Machfudz (2011:49) bahwa legitimasi hak atas tanah merupakan syarat utama tumbuhnya iklim investasi yang berbasis tanah. Investasi yang berbasis hak atas tanah dapat mendorong ekonomi daerah yang ramah lingkungan dan ramah sosial.

Pengaturan investasi melalui penanaman modal, pada dasarnya meliputi hak atas tanah yang merupakan salah satu masalah pokok dalam investasi. Tanah merupakan modal dasar bagi para investor yang akan mengembangkan usahanya, oleh karena itu persoalan tanah bagi penanaman modal asing maupun domestik merupakan ganjalan terutama karena kurang terjaminnya kepastian perpanjangan hak atas tanah. Para pengusaha terutama yang ingin melaksanakan bisnisnya dalam jangka panjang selalu meragukan tentang status dan proses pengurusan hak atas tanah terutama mengenai pendaftarannya. Seperti diketahui bahwa bagi penanaman modal asing tidak dibenarkan untuk memperoleh hak atas tanah selain dari Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai serta Hak Sewa. Namun Pemerintah menyadari bahwa untuk menunjang perekonomian suatu badan hukum atau seseorang, dapat diberikan hak atas tanah sebagaimana tersebut di atas asalkan harus berada dan berkedudukan serta berdiri berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Kelahiran UU No 25 Tahun 2007 memberikan gambaran mengenai pro dan kontra dari pendapat ini. Di satu sisi, kebebasan yang diberikan terhadap para penanam modal khususnya investor asing dapat memberikan dampak yang negatif bagi iklim usaha dan ekonomi Indonesia. Ketergantungan terhadap penanaman modal ini menunjukkan kepada bangsa lain ketidakmandirian yang pada akhirnya dapat mengeksploitasi sumberdaya yang ada di dalam Negara. Sementara pendapat yang lain menyatakan bahwa paham neoliberalisme

diharapkan menjadi daya tarik untuk para investor untuk menanamkan modalnya yang kesemuanya ini diarahkan untuk kemakmuran rakyat. Hal ini dimungkinkan karena semakin besar modal yang ditanamkan semakin besar *income* negara dan memberikan lapangan kerja bagi sumberdaya manusia, atau dapat mengurangi tingkat pengangguran bersama dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

Selain menjadi penghambat, dalam konteks aset, tanah merupakan salah satu aset investasi yang bernilai tinggi. Dalam perkembangannya sekarang ini, tanah telah menjadi daya tarik baru yang diburu investor. Gelombang investasi global telah menjadikan tanah sebagai target perburuan untuk memaksimalkan keuntungan. Akuisisi tanah bisa dipastikan selalu hadir dalam wacana ‘pendayagunaan tanah untuk pembangunan’.²² Mengacu pada konsep Anna Tsing seperti dikutip Li (2012) inilah yang kemudian disebut dengan tradisi investasi ‘pinggiran’, sebuah mitos kultural tentang ‘peruntungan’ dan ide tentang wilayah yang kosong bisa membawa keuntungan yang berlimpah.

Meskipun diarahkan sebagai bagian dari upaya percepatan pertumbuhan ekonomi, di sisi lain persoalan investasi juga jamak dilekatkan dengan dampak yang tidak diharapkan khususnya bagi masyarakat lokal di kawasan pelaksanaan proyek. Salah satu penelitian yang dilakukan oleh Ravanera dan Gorra (2011) menyebutkan tentang dampak investasi pada *livelihood* petani, dalam kasus sawit di Indonesia, kondisi petani kecil seringkali sangat miskin. Pekerjaan yang dijanjikan sebagai pengganti tanah-tanah yang diambil, hanya berlangsung selama beberapa tahun saja. Banyak petani kecil yang beralih menjadi buruh dan berakhir dengan tidak punya tanah. Kasus di Filipina menunjukkan bagaimana petani akhirnya merelakan tanahnya untuk dijual sebagai pengganti tanaman jarak yang tidak mampu berproduksi secara optimal. Kasus di Pakistan menggambarkan lepasnya tanah-tanah petani yang dipicu oleh ketidakmampuan petani untuk bersaing dengan pengusaha pertanian yang lebih modern. Kondisi ini memaksa petani untuk menjual tanah-tanahnya dengan harga yang rendah. Sebagian dari mereka ini memilih untuk menjadi migran dan mencari pekerjaan lain. Lebih dari 10.000 petani yang pergi ke luar negeri untuk mencari kesempatan yang lebih baik. Hal ini terlihat dari fakta semakin

²² Hal inilah yang bisa ditelusuri dari narasi awal yang dijadikan pintu masuk bagi terjadinya akuisisi tanah yaitu dengan membuat identifikasi mengenai tanah-tanah yang disebut ‘kosong’, ‘tidur’, ‘tidak produktif’, ‘marginal’, ‘terdegradasi’, ‘terlantar’, ‘tanah tak bertuan’, ‘*idle*’, ‘*waste*’, ‘*unproductive*’, ‘*public*’, ‘*surplus*’, ‘*vacant*’, ‘*unused*’.

meningkatnya remitan. Sementara itu dalam kasus Nepal, kompetisi yang tinggi menyebabkan petani kecil menjual tanah-tanah pertaniannya yang subur untuk mencari pendapatan dari sektor lain. Banyak petani kecil yang pendapatannya meningkat sehingga bisa berinvestasi untuk kesehatan, pendidikan dan makanan yang lebih baik. Namun disayangkan, perubahan-perubahan yang terjadi ini harus dibayar mahal. Tekanan komersial atas tanah menyebabkan fragmentasi. Pemilik tanah menjadi jutawan dadakan dan mengambil banyak keuntungan dari tingginya harga penjualan tanah. Perubahan ini menyebabkan disrupti harmoni sosial dan sinergitas di desa. Pemilik tanah merasa bisa mencukupi kebutuhan sendiri karena memiliki akses pada sumber keuangan. Akibatnya muncullah perasaan antisosial di antara mereka.

Hal serupa juga terjadi dalam kasus rehabilitasi dan kompensasi yang diberikan pada kenyataannya tidak mampu meningkatkan kehidupan petani. Karena sebagian besar di antara mereka tidak berpendidikan, sehingga tidak tahu apa yang harus dilakukan dengan uang ganti rugi tersebut, dan akhirnya terbuang percuma tidak untuk diinvestasikan. Meskipun dengan pengetahuan yang cukup, uang ganti rugi yang sangat sedikit tidak cukup untuk memulai bisnis yang baru. Juga tercatat bahwa banyak petugas dan manajer bank yang berusaha mengeksploitasi petani miskin dengan menipu jumlah ganti rugi. Penduduk pedesaan terusir dan dirugikan oleh investasi yang terjadi. Mereka tidak bisa mendapatkan pekerjaan di proyek investasi tersebut. Hanya mereka yang berpendidikan dan berasal dari kelompok elitlah yang mengambil manfaat dari kehadiran proyek baru ini.

Benjaminsen (2011) dalam penelitiannya di Tanzania menyebutkan salah satu kasus investasi berkaitan dengan konservasi laut (*marine conservation*). *Community based conservation* terutama berkaitan dengan wilayah pesisir, membuat penduduk lokal kehilangan akses atas tanah dan sumberdaya alam. Baik dalam konservasi alam maupun laut, terlihat *trend* paralel dari resentralisasi kontrol atas sumberdaya yang dikombinasikan dengan ketidakberdayaan komunitas lokal. Sementara itu Guillozet dan Bliss (2011) menjelaskan temuan penelitiannya dalam kasus di Ethiopia, di mana investasi asing di hutan dataran tinggi pada kenyataannya sangat mempengaruhi mata pencaharian masyarakat pedesaan. Sebagaimana ditemukan dalam penelitiannya, Guillozet dan Bliss menyatakan adanya devolusi pengelolaan manajemen hutan dari

Negara ke pedesaan beresiko pada masalah-masalah kompetisi antar elit desa. Masalah *tenurial* terjadi di level internal komunitas itu sendiri. Perebutan dan sengketa pengelolaan hutan adalah hal yang kerap terjadi. Sementara itu, sumberdaya hutan terus berkurang. Oleh karena itu, Gordon dan Bliss memandang bahwa investasi pertanahan dan sejumlah klaim terhadap sumber daya hutan harus menjadi perhatian serius bagi semua pihak, khususnya dalam rangka menghadapi investasi global berskala besar.

III-5. Penataan Pertanahan dalam Manajemen Pertanahan

Dalam sejarahnya yang sangat panjang, gagasan tentang penataan pertanahan telah banyak mengalami perkembangan sesuai dengan jaman dan kondisinya. Misalnya saja di sebuah kota yang tumbuh berkembang, maka kota pun perlu ditata. Namun inti gagasannya tetap sama, yaitu penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria demi kesejahteraan masyarakat, khususnya rakyat kecil, petani, dan buruh tani.

Landreform yang hanya berupa redistribusi tanah ternyata kurang berhasil mencapai tujuannya, karena misalnya buruh tani yang kemudian memperoleh tanah, banyak yang tak mampu mengusahakan sendiri tanah tersebut karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya, sehingga akhirnya tanah yang sudah diperolehnya dijual. Berdasarkan pengalaman itu, dan ditunjang pula oleh pengalaman pelaksanaannya di berbagai negara, maka aspek ekonomi harus menjadi pertimbangan penting agar hasil *landreform* itu *sustainable*. Caranya, *landreform* itu perlu disertai dengan program-program penunjangnya, yaitu perkreditan yang terjangkau, akses terhadap jasa-jasa advokasi, penyediaan sarana produksi dan bantuan pemasaran, pendidikan dan keterampilan, dan akses terhadap informasi baru dan teknologi. Model *landreform plus* inilah yang selanjutnya dikenal sebagai reforma agraria (Wiradi 2009), yang inti tujuannya adalah menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidak-tidaknya mengurangi ketidakmerataan, serta tidak terjerumus dalam jebakan hutang.

Seiring dengan perubahan sosial dengan berbagai aspeknya, proses alih fungsi lahan tidak mungkin dielakkan. Perencanaan perkotaan, kawasan industri, dan

permukiman, dan sebagainya tentu akan menuntut ketersediaan, yang bisa dipenuhi jika dilakukan alih fungsi lahan. Masalahnya adalah bagaimana menjamin proses alih fungsi itu sejalan dengan perencanaan peruntukan yang baik (termasuk pertimbangan lingkungan), dan hal itu perlu diatur dengan mempertimbangkan asas keadilan dalam hal akses petani terhadap lahan garapan.

Kenyataan yang sering ditemui adalah proses alih fungsi lahan itu lebih didorong oleh aksi-aksi spekulasi tanah. Tanah-tanah masyarakat yang sudah dibebaskan itu ternyata tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, tetapi banyak yang diterlantarkan. Sebuah sebab mengapa diterlantarkan, tentunya adalah alasan ekonomis, yaitu spekulasi tanah, yang terjadi karena tanah diperlakukan sebagai komoditas yang semakin langka karena luasannya tetap. Dalam masalah spekulasi dan monopoli tanah ini, Pemerintah harus banyak campur tangan, karena jika tidak dipahami bahwa masalah pertanahan sebagai masalah yang penting dan mendasar, maka usaha apapun untuk mengurangi kemiskinan akan cenderung gagal (George dalam Wiradi, 2009).

Dalam bukunya, Henry George menyebutkan pesan moral, bahwa sumberdaya alam tidak memerlukan biaya produksi karena merupakan karunia Tuhan, sehingga secara sah sebenarnya sumberdaya alam merupakan milik setiap orang. Oleh karena itu, distribusinya haruslah adil. Agar adil dan secara ekonomi menjadi efisien, maka syaratnya tidak boleh ada monopoli atas tanah, karena jika hal itu terjadi maka sangat dimungkinkan tanah akan menjadi alat penindas dan pemeras manusia atas manusia. Dalam arti demikian, maka manajemen pertanahan merupakan mekanisme yang diperlukan untuk mewujudkannya.

Manajemen pertanahan adalah suatu proses yang mana sumberdaya tanah dikelola dengan baik. Hal ini meliputi semua aktivitas pengelolaan tanah sebagai sumberdaya ditinjau dari aspek lingkungan dan perspektif ekonomi. Termasuk dalam hal ini adalah pertanian, penambangan mineral, manajemen properti dan estate, dan perencanaan fisik kota serta bagian wilayah lainnya. Ini melibatkan beberapa masalah seperti (*United Nations*, 1996):

- Peralihan properti, termasuk ketentuan-ketentuan pada agunan dan investasi;
- Penilaian properti;
- Pembangunan dan manajemen daripada utilitas dan pelayanan;

- Manajemen sumberdaya-sumberdaya berbasis tanah, seperti: kehutanan, pertambangan, pertanahan, dan pertanian;
- Penyusunan dan implementasi kebijakan-kebijakan penggunaan tanah;
- Penilaian dampak lingkungan; dan
- Pemantauan segala aktivitas yang melibatkan tanah, dengan tujuan mendapatkan penggunaan tanah yang terbaik.

Satu langkah penting dalam suatu perencanaan yang dilakukan oleh otoritas pertanahan ke suatu arah yang berkeadilan adalah menetapkan pemilikan privat atas tanah. Dalam menentukan lokasi untuk berinvestasi, investor harus percaya bahwa modal yang akan dikembangkannya akan dapat berjalan baik dengan perlindungan hak atas tanah. Kerangka hukum yang jelas dan tegas perihal pemilikan dan hak-hak atas tanahnya diperlukan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai tempat berinvestasi.

Manajemen sumberdaya tanah yang baik akan mendukung peningkatan pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat, baik di wilayah perkotaan dan perdesaan. Di negara-negara non liberal, *landreform* merupakan komponen kunci dalam mewujudkan tujuan ini. Istilah *landreform* mempunyai arti restorasi hak-hak atas tanah daripada pemilik-pemilik sebelumnya, atau suatu proses yang dikenal dengan restitusi tanah. *Landreform* akan melibatkan redistribusi daripada hak-hak atas tanah, dari satu pihak ke pihak yang lain. Sebagai contoh adalah peralihan penguasaan tanah dari pihak Negara atau pemilik dengan penguasaan tanah luas kepada masyarakat yang tidak mempunyai tanah. *Landreform* juga bisa melibatkan konsolidasi tanah, bahwa semua pemilik tanah dalam area penyerahan tanah itu akan mengalokasikan sebagian dari persil-persil barunya dengan nilai kompensasi yang sepadan, melalui suatu pola yang mendorong penggunaan tanah agar lebih efisien dan produktif. *Landreform* juga melibatkan perubahan dalam pemilikan tanah, yang berarti perlu pengurusan atas hak-hak atas tanah, seperti penghapusan hak-hak atas tanah warisan jaman kolonial dan hak-hak keswaprajaan yang kompleks, yang mengantar pada mekanisme yang lebih sederhana, melancarkan peralihan tanah, dan berkeadilan. Dampaknya pada tanah bisa direncanakan sebelumnya, tetapi hal itu bisa juga hasil dari reformasi pajak properti yang mengubah nilai tanah dan konsekuensi penggunaannya.

Sumberdaya tanah dan segala atributnya memerlukan pengelolaan yang hati-hati. Termasuk dalam manajemen pertanahan adalah pembuatan keputusan perihal tanah

beserta implementasinya. Keputusan itu dapat diambil dengan menitikberatkan pada pengurusan tanah pada masa sekarang dan yang akan datang. Itu termasuk proses-proses di mana sumberdaya tanah dialokasikan pada ruang dan waktu mengikuti keperluan-keperluan, aspirasi-aspirasi, dan keinginan-keinginan manusia dalam kerangka teknologi terbarunya, institusi politik dan sosialnya, serta peraturan hukum dan administrasinya.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode deskriptif. Penelitian ini bersifat tindakan, yaitu penelitian untuk mendukung perencanaan kebijakan pertanahan untuk menata pertanahan Pulau Lembeh. Dalam meneliti aspek legal-administratif pertanahan, penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum sosiologis/empiris. Dari segi sifatnya, penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif evaluatif yang bermaksud untuk memberikan gambaran sekaligus mengevaluasi atau menilai terhadap kebijakan Pemerintah yang diterapkan terhadap permasalahan pertanahan Lembeh. Adapun pendekatan yang akan digunakan adalah gabungan pendekatan undang-undang (*statute approach*)²³ dan kaidah yang hidup dalam masyarakat.

Dalam meneliti aspek sosial ekonomi masyarakat dan investasi yang ada di Lembeh dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Mengacu pada Creswell (2013:4), metode penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna. Dalam konteks ini, penelitian menerapkan cara pandang induktif dengan berfokus pada pemaknaan individual dengan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan.

Dalam meneliti aspek keruangan(spasial) untuk memproyeksikan program pertanahan yang berupaya menata pertanahan digunakan pendekatan keruangan. Studi spasial terhadap masalah pertanahan akan dapat mengungkap di mana, bagaimana pola dan intensitasnya, apa penyebab, serta kapan terjadinya intensitas masalah tersebut di ruang. Studi spasial juga dapat mengungkap faktor-faktor yang berimplikasi terhadap permasalahan tersebut. Dalam hal ini, variabel-variabel yang digunakan adalah variabel-variabel yang bersifat fisikal/alamiah dan variabel sosial, karena masalah pertanahan mempunyai kaitan fungsional dengan berbagai itu. Selanjutnya melalui sintesis dari hasil-hasil analisis statistik di atas dan hasil analisis kualitatif, akan dapat diungkap permasalahan pertanahan yang terjadi. Pada studi spasial, dikaji masalah pertanahan berdasarkan distribusinya dalam ruang. Dari hal itu dapat ditelaah persamaan/perbedaan dan keunikan masalah di wilayah yang bersangkutan. Masalah-masalah tersebut dianalisis berdasarkan relasi keruangannya, dalam arti tidak mengisolasi masalah pertanahan dari ruangnya, sehingga keterkaitan antara studi spasial dan masalah pertanahan ditekankan pada keseiringan spasial dari masalah pertanahan yang terjadi. Pada penelitian spasial mutakhir, telah digunakan metode kuantitatif dan statistik. Metode ini telah membantu dalam menentukan pola dan karakteristik distribusi suatu fenomena, yang dalam hal ini mencari keterkaitan antara variabel yang satu dengan lainnya yang terdapat pada suatu ruang (Bintarto, 1991).

²³ Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Prenada Media Group. Hal: 93. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Yaitu untuk melihat konsistensi dan kesesuaian antar undang-undang tersebut, dimana bagi penelitian akademis berupaya mencari ratio legis dan dasar ontologis suatu undang-undang sehingga dapat menangkap kandungan filosofis dan dapat memecahkan permasalahan yang dihadapi.

Seiring dengan perkembangan teknologi komputer, berkembang pula analisis keruangan berbasis teknologi itu, atau yang disebut GIS (*Geographic Information System*).

III-1. Lokasi Penelitian

Dipilihnya Pulau Lembeh sebagai lokasi penelitian karena di tempat tersebut direncanakan akan dikembangkan melalui program percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi nasional, sedangkan permasalahan pertanahan yang telah berlangsung lama berpotensi menghambat implementasinya. Permasalahan tersebut telah berlarut-larut selama 30 tahun, dan belum dapat diselesaikan saat ini. Bahkan selama 8 tahun terakhir tidak ada sertifikasi tanah.

Pulau Lembeh merupakan sebuah pulau yang termasuk dalam administrasi wilayah Kota Bitung Provinsi Sulawesi Utara. Secara geografis, pulau ini sangat strategis jika dipandang secara ekonomi kewilayahan Indonesia, dan potensial untuk dikembangkan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan gerbang simpul bagi lalu lintas ekonomi keluar-masuk wilayah Indonesia, khususnya bagian Timur. Letak pulau tersebut di sebelah timur dari Kota Bitung, dipisahkan oleh sebuah selat dengan lebar sekitar 1 - 2 kilometer, yang disebut Selat Lembeh. Bentuk pulau memanjang arah utara – selatan. Secara administratif, saat ini Pulau Lembeh terdiri dari 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan. Kecamatan Lembeh Utara terdiri dari 10 kelurahan, dan Kecamatan Lembeh Selatan terdiri dari 7 kelurahan.

III-2. Jenis Data Penelitian dan Teknik Pengumpulannya

Teknik pengumpulan data yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah melalui wawancara, observasi, serta dengan studi kepustakaan. Dalam meneliti aspek legal-administratif, jenis data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait (UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Perpres No. 88 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sulawesi, Surat Keputusan Mendagri Nomor SK.170/DJA/1984, dan Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kakanwil BPN) Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944 tertanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh. Data ini juga diperkuat dengan wawancara maupun observasi yang dilakukan di lokasi penelitian. Sedangkan data sekunder berupa berbagai naskah, artikel, maupun buku-buku penunjang lainnya.

Dalam meneliti aspek sosial ekonomi dan dunia investasi dilakukan melalui penelusuran data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari observasi /pengamatan di lokasi pengembangan investasi (resort), dinas dan instansi terkait, serta tempat tinggal masyarakat baik penduduk lokal maupun pendatang yang ada di Pulau Lembeh. Informan mencakup pihak-pihak yang terkait dengan pembuat kebijakan dan masyarakat.

Dalam meneliti aspek keruangan, jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder pula. Observasi langsung di lokasi penelitian dilakukan untuk memperoleh gambaran fisik dan sosial yang

meliputi satu wilayah pulau. Kelengkapan data observasi tersebut dikontrol dengan media citra *Quickbird*, dalam arti bahwa data penelitian akan dituangkan secara spasial meliputi satu wilayah penelitian. Piranti penentuan posisi *receiver* GPS tipe genggam digunakan dalam observasi sebagai *ground thruting* atas rencana yang akan diimplementasikan. Data sekunder meliputi peta-peta rencana pola ruang yang dikeluarkan oleh Pemko Bitung dan Investor, data statistik yang dikeluarkan oleh BPS yaitu: Kota Bitung Dalam Angka 2013; Kecamatan Lembeh Utara Dalam Angka 2013; dan Kecamatan Lembeh Selatan Dalam Angka 2013. Berdasarkan koordinat hasil pengamatan, dan peta administrasi Pulau Lembeh, data yang diperlukan dalam penelitian disajikan secara keruangan dalam wujud peta-peta tematik.

III-3. Teknik Analisis

Analisis dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif. Analisis dalam penelitian ini meliputi aspek legal administratif pertanahan, aspek sosial ekonomi dan investasi, dan aspek keruangan untuk memproyeksikan program pertanahan seiring dengan pengembangan wilayah yang akan diimplementasikan di Pulau Lembeh.

Konsep hukum dalam penelitian legal-administratif ini merupakan Hukum sebagai kaedah-kaedah positif (kaedah perundang-undangan) yang berlaku pada suatu tempat dan waktu tertentu dan adanya karena perintah pemegang kedaulatan. Di sini hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh penguasa yang dapat diartikan hukum sebagai UU/ peraturan tertulis atau *ius constitutum* (*law as what it is in the book*). Selain itu juga dikaitkan dengan konsep *law as living law*, yaitu hukum sebagai suatu aturan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam menganalisis masalah sosial ekonomi dan investasi, logika induktif dilakukan dengan mengumpulkan informasi sebanyak mungkin dari para partisipan, lalu membentuk informasi ini menjadi kategori-kategori atau tema-tema tertentu. Tema ini kemudian dikembangkan menjadi pola-pola yang nantinya diperbandingkan dengan pengalaman-pengalaman pribadi.

Analisis spasial dilakukan dengan teknik tumpang-susun peta melalui piranti SIG, yang bertujuan untuk mengetahui hubungan antar variabel/tema yang diuji. Nilai kesesuaian/ketidaksesuaian (asosiasi) antar variabel ini disajikan pada peta yang baru. Hasil dari analisis ini kemudian dideskripsikan untuk memperjelas keseiringan spasial (*spatial assosiation*) antar variabel/tema. Analisis statistik-keruangan terhadap variabel-variabel yang mempengaruhi tingkat sosial ekonomi dan sertifikasi tanah juga dilakukan. Variabel-variabel ini akan diturunkan dari data BPS, data hasil survei, dan dengan cara mengukur di peta. Untuk menganalisis hal itu dipakai analisis regresi.

BAB IV

GAMBARAN UMUM PULAU LEMBEH

IV-1. Letak dan Fisiografis Wilayah

Pulau Lembeh terletak antara $1^{\circ}15' - 1^{\circ}25'$ lintang utara dan $125^{\circ}06' - 125^{\circ}22'$ bujur timur. Batas wilayah Pulau Lembeh adalah: sebelah utara dan timur dengan Laut Maluku; sebelah selatan dengan Laut Maluku (Kabupaten Minahasa Utara); dan sebelah barat dengan Selat Lembeh. Sebelum jaman Pliosen (sekitar 10 juta tahun yang lalu), Pulau Lembeh masih menyatu dengan daratan Bitung. Akibat proses geologis, secuil daratan pegunungan itu memisah dari Pulau Sulawesi, dan terbentuklah Selat Lembeh yang saat ini mempunyai lebar 1 – 2 kilometer.

Pulau Lembeh merupakan suatu punggung pegunungan yang memanjang dengan arah utara – selatan, dan mempunyai ketinggian hingga sekitar 500 meter di atas permukaan laut. Batuan Pulau Lembeh merupakan material-material vulkanis muda di bagian barat dan tengah sebagaimana di daratan Bitung yang terdapat Gunung Klabat, Gunung Batu Angus dan Gunung Dudasudara, sedangkan di bagian timur beberapa di antaranya merupakan campuran batuan vulkanis dan batuan karang terjal. Pulau Lembeh mayoritas mempunyai topografi yang bergelombang, berbukit, hingga curam. Dataran landai dengan kemiringan $0 - 2^{\circ}$ hanya seluas 22,43 Ha. (0,52%); $> 2 - 15^{\circ}$ seluas 258,47 Ha. (6,00%); $> 15 - 40^{\circ}$ seluas 2.396,51 Ha. (55,62%); dan $> 40^{\circ}$ seluas 1.631,60 Ha. (37,86%).

IV-2. Pembagian dan Luas Wilayah Administrasi

Secara administrasi, Pulau Lembeh dibagi dalam 2 (dua) kecamatan, yaitu Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan. Kecamatan Lembeh Utara terbagi dalam 10 (sepuluh) kelurahan, dan Kecamatan Lembeh Selatan terbagi dalam 7 (tujuh) kelurahan. Nama-nama dan luas wilayah kelurahan di kedua kecamatan dapat dilihat pada tabel IV-1 berikut ini.

Tabel IV-1. Pembagian Wilayah Administrasi Lembeh, Luasnya, serta Jumlah Lingkungan dan RT

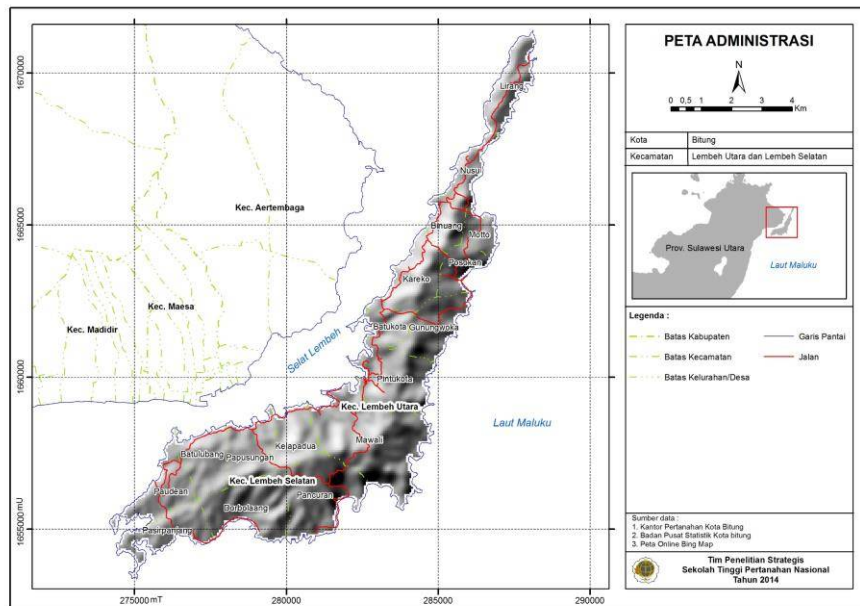
No	Nama Kelurahan	Luas wilayah (Ha)	Jumlah Lingkungan	Jumlah RT	Keterangan
Kec. Lembeh Utara		2.676	27	61	
1	Mawali	500	4	12	
2	Pintukota	300	4	8	Ibukota kecamatan
3	Batukota	104	2	4	
4	Gunungwoka	300	3	6	
5	Posokan	300	2	4	
6	Motto	410	2	6	
7	Lirang	186	2	4	
8	Nusu	216	3	5	
9	Binuang	232	2	5	
10	Kareko	128	3	7	
Kec. Lembeh Selatan		2.553	21	60	
11	Pasirpanjang	250	2	4	
12	Paudean	300	3	6	

13	Batulubang	290	3	12	
14	Dorbolaang	350	3	6	
15	Pancuran	650	2	4	
16	Papusungan	563	6	22	Ibukota kecamatan
17	Kelapadua	150	2	6	

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari ketujuhbelas kelurahan tersebut, semuanya bertipe kelurahan swasembada. Ditinjau dari statusnya, 14 (empatbelas) kelurahan berstatus perdesaan dan 3 (tiga) kelurahan berstatus perkotaan yaitu Kelurahan Kelapadua, Kelurahan Papusungan, dan Kelurahan Batulubang.

Secara spasial, pembagian wilayah administrasi Pulau Lembeh tersaji pada gambar berikut ini.



Gb IV-1. Peta Pembagian Wilayah Administrasi Pulau Lembeh

IV-3. Kependudukan dan Aksesibilitas

Fisiografi Pulau Lembeh dengan topografi yang bergelombang dan berbukit-bukit, menyebabkan permukiman berkembang sporadis di pantai-pantai yang relatif datar. Hanya satu kelurahan saja yang berada di dataran tinggi tengah-tengah pulau, yaitu Kelurahan Gunungwoka. Tanah-tanah datar ini relatif sempit sehingga luas perkampungan/permukiman juga tidak begitu luas. Distribusi penduduknya pun mengikuti pola sporadis kampung-kampung ini. Tabel berikut ini menyajikan sebaran penduduk per kelurahan.

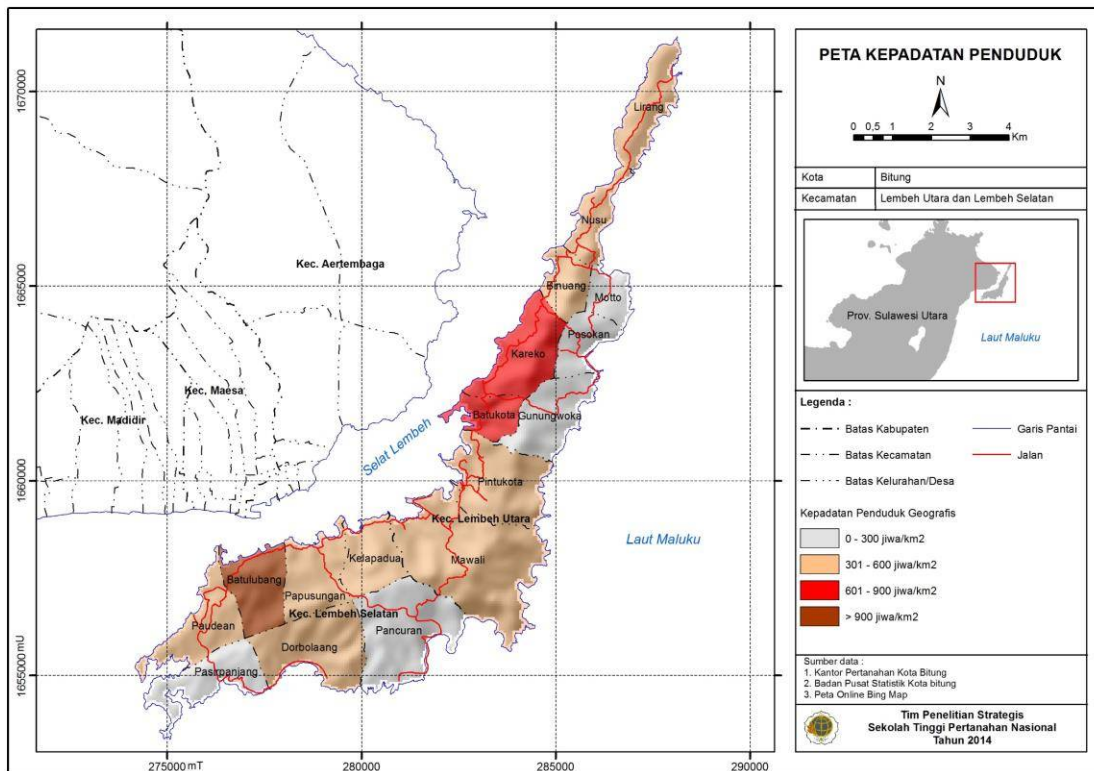
Tabel IV-2. Kondisi Demografis Pulau Lembeh per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Jumlah Penduduk	Kepadatan	Jumlah Rumah Tangga (RT)	Rata-rata jumlah anggota RT	Rasio sex
Kec. Lembeh Utara		9,181	343	2.702	3,4	106
1	Mawali	2.216	443	676	3,3	103
2	Pintukota	1.085	362	311	3,5	110
3	Batukota	704	677	190	3,7	109
4	Gunungwoka	578	193	165	3,5	106

5	Posokan	525	175	157	3,3	107
6	Motto	688	168	212	3,2	98
7	Lirang	691	372	215	3,2	104
8	Nusu	802	371	237	3,4	102
9	Binuang	943	406	263	3,6	115
10	Kareko	949	741	276	3,4	109
Kec. Lembeh Selatan		10.116	396	2.721	3,6	106
11	Pasirpanjang	463	185	128	3,6	102
12	Paudean	1.099	366	302	3,6	117
13	Batulubang	2.931	1.011	734	4,0	100
14	Dorbolaang	1.122	321	310	3,6	117
15	Pancuran	611	94	181	3,4	111
16	Papusungan	3.229	574	866	3,7	101
17	Kelapadua	661	441	200	3,3	116

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pemukiman di kelurahan-kelurahan yang menghadap Selat Lembeh relatif lebih tinggi jumlah penduduknya daripada yang berada di pesisir timur atau yang menghadap Laut Maluku, demikian pula densitas penduduk dan jumlah rumah tangganya. Secara umum, menurut penggolongan kepadatan penduduk, Pulau Lembeh termasuk kepadatan penduduknya rendah. Untuk lebih jelasnya, distribusi kepadatan penduduk per kelurahan dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb IV-2. Peta Kepadatan Penduduk Pulau Lembeh

Rata-rata jumlah anggota keluarga adalah 3,5 jiwa, sehingga dapat dikatakan bahwa secara umum rumah tangga di Pulau Lembeh merupakan keluarga kecil. Ditinjau dari perbandingan antara laki-laki dan

perempuan (*sex ratio*), jumlah penduduk laki-laki lebih besar daripada penduduk perempuan, suatu kondisi yang berbeda dengan kondisi kependudukan nasional dan dunia, di mana jumlah perempuan lebih besar daripada laki-laki.

Antara satu kelurahan dan kelurahan yang lain dipisahkan oleh kebun-kebun yang luas. Aksesibilitas juga kurang begitu baik, simpul jalan penghubung antar kelurahan hanya sedikit. Ditinjau dari panjang 'jalan kota' yang hanya 78,4 kilometer, dengan kondisi 35% beraspal, 10% jalan kerikil, serta 55% jalan tanah, menandakan bahwa aksesibilitas antar pemukiman tergolong rendah. Sarana transportasi umum antar pemukiman berupa ojek motor yang mangkal di pelabuhan penyeberangan Pampusung, dan tempat-tempat tertentu yang kadang dikunjungi oleh para turis dan tamu lainnya, seperti resor-resor wisata. Transportasi umum berupa mobil angkutan hanya melayani jalan lingkar pulau yang sudah beraspal.

Banyaknya penduduk dan rumah tangga di Pulau Lembeh fluktuatif dari tahun ke tahun. Perkembangan yang ada menunjukkan bahwa penduduk tidak selalu tumbuh, tetapi kadang berkurang, demikian juga dengan jumlah rumah tangga. Tabel berikut menyajikan banyaknya penduduk dan rumah tangga per kecamatan dalam kurun waktu tahun 2009 – 2012.

Tabel IV-3. Perkembangan Penduduk dan Rumah Tangga per Kecamatan pada Tahun 2009 – 2012

Tahun	Kec. Lembeh Utara		Kec. Lembeh Selatan	
	Populasi	Rumah Tangga	Populasi	Rumah Tangga
2009	9.420	2.326	9.129	2.125
2010	9.500	2.727	9.832	2.663
2011	9.164	2.727	9.814	2.627
2012	9.181	2.702	10.116	2.721

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

IV-4. Sosial-budaya dan Sosial-ekonomi

Penduduk Pulau Lembeh merupakan masyarakat tradisional yang masih berpegang teguh terhadap nilai-nilai budaya dan adat lokal. Mayoritas dari mereka beretnis Sangir, salah satu suku bangsa di Kepulauan Sangir-Talaud yang berbatasan laut dengan negara Filipina. Suku bangsa Sangir mempunyai adat *Tulude*, yang merupakan upacara adat (ritual) *selamatan* atau *syukuran* atas segala karunia yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa.

Tidak berbeda dengan kebiasaan di daerah asalnya, *Tulude* juga dilaksanakan setiap tahun di Pulau Lembeh, tepatnya di lapangan terbuka Kantor Kecamatan Lembeh Selatan. Acara tersebut dilaksanakan secara besar-besaran dengan dihadiri segenap masyarakat dan didukung oleh pihak Pemko Bitung. Segenap tokoh masyarakat dan tokoh agama diundang dalam acara itu. Dalam beberapa kesempatan, dihadiri pula oleh Gubernur Sulawesi Utara.

Masyarakat Pulau Lembeh saat ini multi etnis dan mayoritas pendatang dari daerah lain, seperti Sangir, Loloda, Bolaang Mongondow, Gorontalo, Buton, Makassar, Bali, dan Jawa, di samping etnis Minahasa (Malesung). Demikian pula dalam hal keyakinan/agama, masyarakat Pulau Lembeh sangat plural. Sekali pun kebanyakan penduduknya merupakan pendatang dan plural, kehidupan mereka sehari-hari sangat rukun dan toleran. Kehidupan yang aman dan damai selalu dipelihara masyarakat dengan

dibimbing tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh agama setempat. Tidak pernah terjadi konflik horisontal di tengah masyarakat Pulau Lembeh semenjak Indonesia Merdeka. Kejadian yang masih diingat dengan baik oleh warga Lembeh yang mengalaminya adalah pemberontakan Permesta. Tabel berikut ini menyajikan banyaknya penduduk Pulau Lembeh berdasarkan agama per kelurahan.

Tabel IV-4. Penduduk Pulau Lembeh Berdasarkan Agama per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Konghucu
Kec. Lembeh Utara		548	8.545	60	5	3	0
1	Mawali	34	2.228	4	0	0	0
2	Pintukota	76	775	0	1	1	0
3	Batukota	12	688	6	0	0	0
4	Gunungwoka	0	642	0	0	0	0
5	Posokan	19	526	0	0	0	0
6	Motto	8	683	0	0	1	0
7	Lirang	4	711	0	0	0	0
8	Nusu	4	746	50	4	1	0
9	Binuang	360	567	0	0	0	0
10	Kareko	30	979	0	0	0	0
Kec. Lembeh Selatan		3.431	7.711	172	8	0	4
11	Pasirpanjang	6	676	7	0	0	4
12	Paudean	1.256	580	1	0	0	0
13	Batulubang	897	2.014	2	1	0	0
14	Dorbolaang	27	956	150	0	0	0
15	Pancuran	143	522	3	0	0	0
16	Papusungan	1.056	2.425	9	1	0	0
17	Kelapadua	40	538	0	6	0	0

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Terlihat pada tabel di atas bahwa agama yang dipeluk oleh mayoritas penduduk Pulau Lembeh adalah Kristen Protestan, disusul Islam, Katholik, Hindu, Konghucu, dan Budha.

Banyaknya sarana ibadah per kelurahan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel IV-5. Banyaknya Tempat Ibadah di Pulau Lembeh per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Masjid	Gereja
Kec. Lembeh Utara		3	45
1	Mawali	0	6
2	Pintukota	1	6
3	Batukota	0	5
4	Gunungwoka	0	3
5	Posokan	0	4
6	Motto	0	6
7	Lirang	0	3
8	Nusu	0	5
9	Binuang	2	3
10	Kareko	0	4
Kec. Lembeh Selatan		5	36
11	Pasirpanjang	0	3
12	Paudean	2	2
13	Batulubang	1	3

14	Dorbolaang	0	5
15	Pancuran	1	5
16	Papusungan	1	14
17	Kelapadua	0	4

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa bangunan gereja merupakan tempat peribadatan yang paling banyak di Pulau Lembeh, yaitu meliputi seluruh kelurahan dan distribusinya mengikuti jumlah umat yang ada. Gereja terbanyak adalah gereja umat Protestan, gereja Katholik hanya terdapat beberapa dan tidak mesti ada di tiap kelurahan. Masjid hanya sebanyak 8 buah, atau tidak semua kelurahan ada. Tempat peribadatan selain Kristen, Katholik dan Islam, tidak terdapat di Pulau Lembeh.

Secara fisik, kehidupan tradisional kedesaan sangat kentara di Pulau Lembeh. Areal kebun yang sangat luas, jalan penghubung antar desa yang mayoritas belum beraspal, dan bangunan rumah tinggal yang mayoritas masih belum permanen dan terbuat dari papan kayu. Tabel berikut ini menyajikan banyaknya bangunan menurut jenisnya per kelurahan.

Tabel IV-6. Banyaknya Bangunan Berdasarkan Jenisnya per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Bangunan Permanen	Bangunan Tidak Permanen
Kec. Lembeh Utara		353	1.900
1	Mawali	94	464
2	Pintukota	26	206
3	Batukota	45	114
4	Gunungwoka	11	143
5	Posokan	8	125
6	Motto	15	174
7	Lirang	12	162
8	Nusu	45	146
9	Binuang	32	215
10	Kareko	65	151
Kec. Lembeh Selatan		548	1.634
11	Pasirpanjang	4	109
12	Paudean	66	167
13	Batulubang	61	489
14	Dorbolaang	67	202
15	Pancuran	65	79
16	Papusungan	246	491
17	Kelapadua	39	97

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Kelurahan Papusungan yang merupakan ibukota Kecamatan Lembeh Selatan dan dermaga pelabuhan, lebih memperlihatkan 'kampung' yang paling berkembang secara fisik dibanding kelurahan-kelurahan yang lain. Di kelurahan ini bangunan rumah permanen relatif lebih banyak daripada kelurahan-kelurahan yang lain.

Dalam hal sarana pendidikan, Pulau Lembeh masih kekurangan sarana pendidikan. Banyaknya kelas di Sekolah Dasar telah memenuhi kebutuhan, tetapi pada tingkat pendidikan SLTP dan SLTA masih kekurangan. Tabel berikut ini menyajikan banyaknya sarana sekolah per kelurahan.

Tabel IV-7. Banyaknya Sarana Sekolah Menurut Tingkat Pendidikan per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	TK	SD	SLTP	SLTA
Kec. Lembeh Utara		12	12	3	1
1	Mawali	2	2	1	0
2	Pintukota	1	1	0	0
3	Batukota	1	1	0	0
4	Gunungwoka	1	1	0	0
5	Posokan	1	1	0	0
6	Motto	1	1	1	1
7	Lirang	1	1	0	0
8	Nusu	2	1	0	0
9	Binuang	1	2	0	0
10	Kareko	1	1	1	0
Kec. Lembeh Selatan		7	13	4	2
11	Pasirpanjang	0	1	0	0
12	Paudean	1	2	1	0
13	Batulubang	2	2	0	0
14	Dorbolaang	1	2	1	0
15	Pancuran	1	2	1	0
16	Papusungan	2	1	1	0
17	Kelapadua	0	1	0	2

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Sarana sekolah setingkat SLTP yang masih kurang tersebut telah mengakibatkan masyarakat banyak yang tidak menuntaskan pendidikan dasar sembilan tahun. Sarana sekolah SLTA di Kelurahan Kelapadua sebanyak dua sekolah, yaitu SMA dan SMK Maritim. Kelurahan ini merupakan pemekaran wilayah daripada Papusungan, dan letaknya di sebelah utara Kelurahan Papusungan yang merupakan pusat Kecamatan Lembeh Selatan. Di Kecamatan Lembeh Utara hanya ada satu SMA, yaitu di Kelurahan Motto.

Ditinjau dari distribusinya, sarana SD telah tersebar merata mengikuti banyaknya penduduk dan meliputi seluruh pulau, tetapi tidak demikian dengan SLTP dan SLTA. Tabel berikut ini menyajikan tingkat pendidikan penduduk Kecamatan Lembeh Selatan.

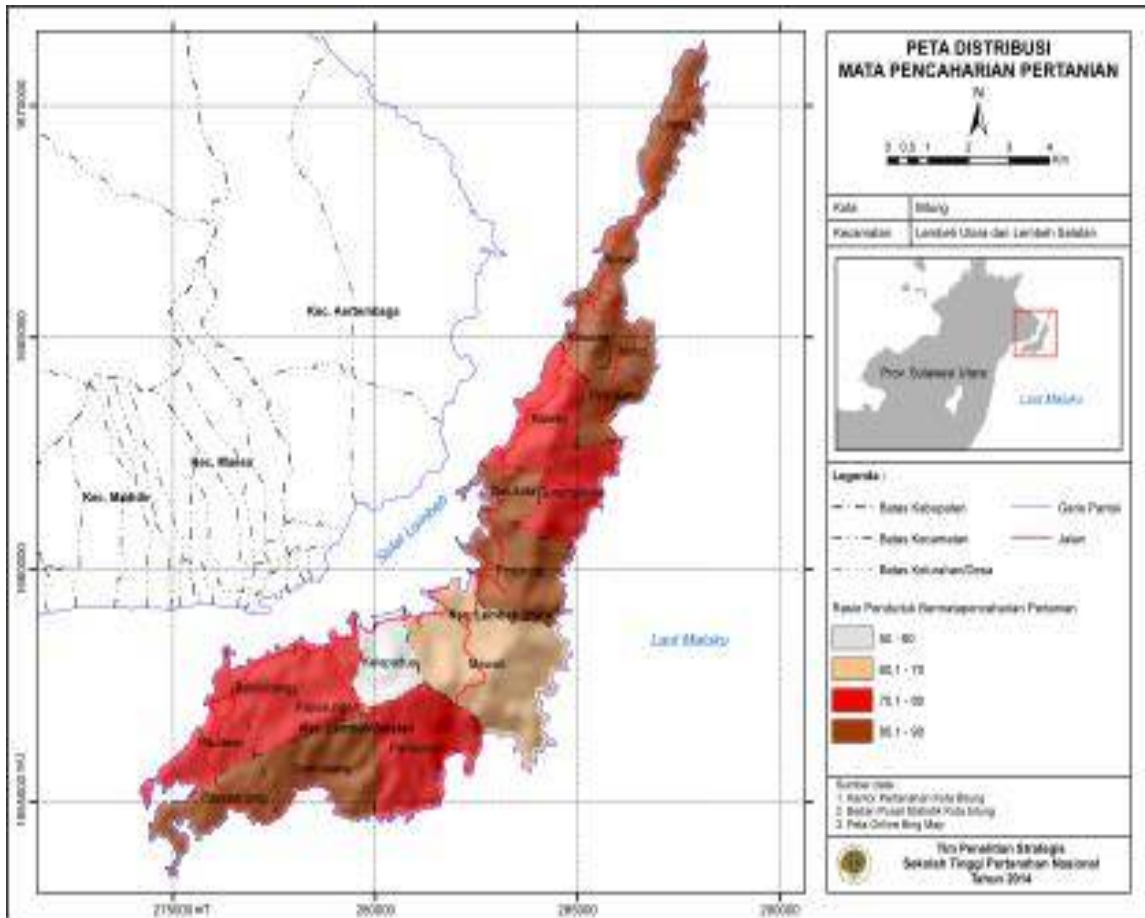
Tabel IV-8. Penduduk Kecamatan Lembeh Selatan Berdasarkan Tingkat Pendidikan per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	TK	SD	SLTP	SLTA	PT
Kec. Lembeh Selatan		176	1.982	954	658	149
1	Pasirpanjang	0	328	40	30	4
2	Paudean	19	96	59	21	9
3	Batulubang	55	729	275	188	42
4	Dorbolaang	23	646	196	106	19
5	Pancuran	13	44	39	14	2
6	Papusungan	58	61	329	283	61
7	Kelapadua	8	78	16	16	12

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa kebanyakan penduduk Kecamatan Lembeh Selatan berpendidikan Sekolah Dasar, semakin tinggi tingkat pendidikannya jumlahnya semakin sedikit. Golongan masyarakat usia lebih dari 20 tahun kebanyakan berpendidikan SLTP.

Ditinjau dari mata pencahariannya, kehidupan masyarakat Pulau Lembeh berbasis agraris, yang ditandai dengan dominasi mata pencaharian penduduk di sektor pertanian. Distribusi penduduk bermatapencaharian sektor pertanian di Pulau Lembeh dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb IV-3. Distribusi Mata Pencaharian Pertanian

Tabel berikut ini menyajikan banyaknya penduduk Pulau Lembeh berdasarkan mata pencaharian per kelurahan.

Tabel IV-9. Penduduk Pulau Lembeh Berdasarkan Mata Pencaharian per Kelurahan

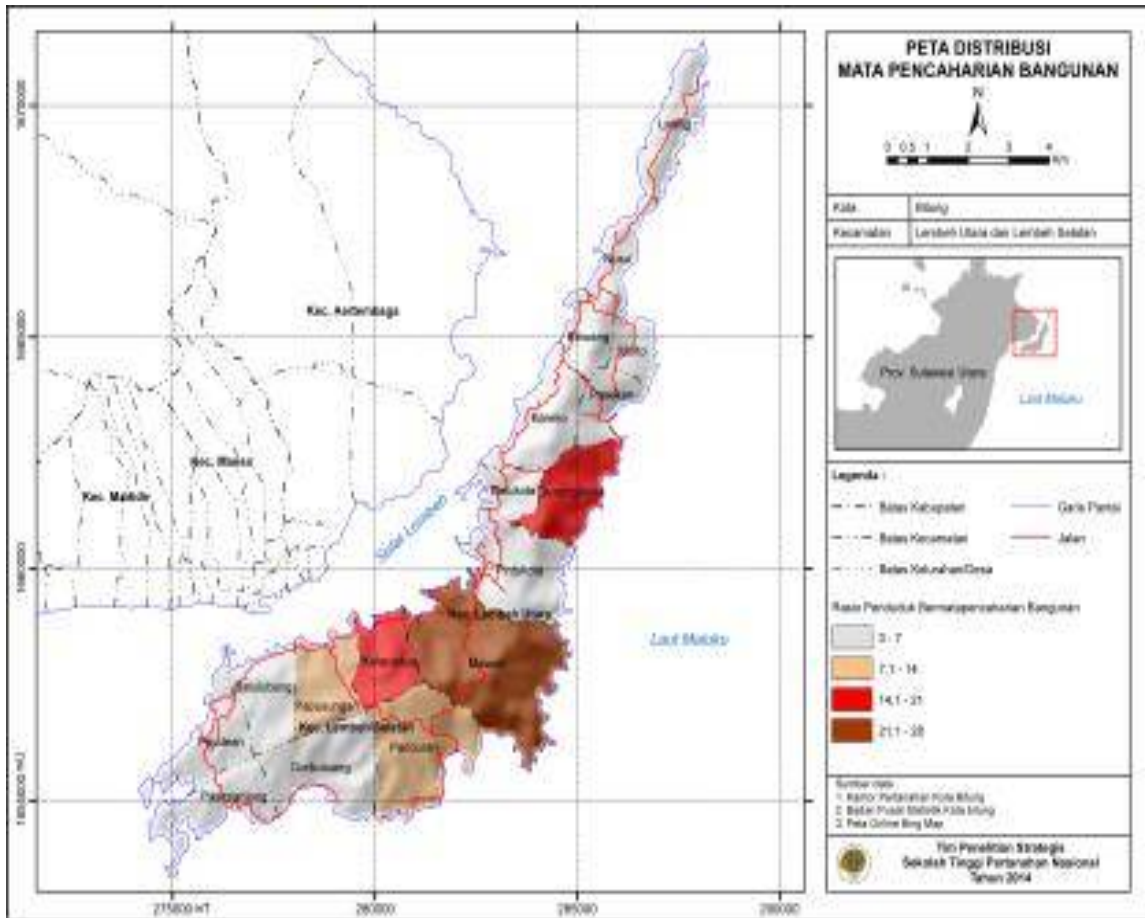
No	Nama Kelurahan	Pertanian	Bangun-an	Perda-gangan	Trans-portasi	Industri/ Kerajinan	Listrik, Gas, Air	Jasa
Kec. Lembeh Utara		2.879	324	146	129	43	4	119
1	Mawali	436	175	39	34	7	0	27
2	Pintukota	314	15	13	18	11	4	12
3	Batukota	247	8	10	11	3	0	10
4	Gunungwoka	219	50	5	6	1	0	7
5	Posokan	125	4	8	5	5	0	9
6	Motto	352	9	15	14	3	0	15
7	Lirang	218	3	6	8	1	0	7
8	Nusu	237	20	17	7	4	0	6
9	Binuang	425	15	14	12	3	0	10
10	Kareko	306	25	19	14	5	0	16

Kec. Lembeh Selatan		2.917	304	179	181	149	9	185
11	Pasirpanjang	237	12	11	5	10	0	3
12	Paudean	238	19	23	14	10	1	18
13	Batulubang	623	47	38	53	47	3	32
14	Dorbolaang	370	14	19	12	18	0	12
15	Pancuran	225	30	10	7	0	0	29
16	Papusungan	1094	150	63	75	39	5	84
17	Kelapadua	130	32	15	15	25	0	7
Jumlah		5.796	628	325	310	192	13	304

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari rekapitulasi Sensus Pertanian tahun 2003 dan 2013, atau selama kurun waktu 10 tahun, telah terjadi penurunan Rumah Tangga Pertanian di Pulau Lembeh (BPS Kota Bitung, 2014). Pada tahun 2003, jumlah Rumah Tangga Pertanian di Kecamatan Lembeh Utara dan Kecamatan Lembeh Selatan masing-masing sebesar 2.151 dan 1.741 KK. Pada tahun 2013, Rumah Tangga Pertanian di kedua kecamatan masing-masing berjumlah 1.487 dan 1.291 KK. Penurunan ini karena faktor alih pekerjaan ke sektor lainnya, seperti jasa konstruksi, perdagangan, industri, dan transportasi.

Sektor industri yang dominan mendukung Kota Bitung akhir-akhir ini, mengakibatkan banyak masyarakat beralih pekerjaan ke sektor industri, perdagangan, dan jasa konstruksi. Tidak terkecuali masyarakat Pulau Lembeh yang berbasis kehidupan agraris, karena lahan pertanian yang tidak berkembang akibat ketersediaan lahan yang terbatas. Fisiografi wilayah yang berbukit-bukit dan topografinya terjal rupa-rupanya telah menjadi pembatas, membuat lahan pertanian tidak dapat diekstensifikasi. Kebanyakan mereka beralih profesi menjadi buruh bangunan. Distribusi penduduk bermatapencaharian sektor bangunan di Pulau Lembeh dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb IV-4. Distribusi Mata Pencaharian Sektor Bangunan

Komoditas pertanian yang paling banyak ditanam di Pulau Lembeh adalah kelapa, disusul pala, cengkih, dan kakao. Tabel IV-10 berikut ini menyajikan jumlah pohon dari masing-masing komoditas per Kelurahan di Kecamatan Lembeh Selatan.

Tabel IV-10. Jumlah Pohon Komoditas Pertanian di Kecamatan Lembeh Selatan per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Kelapa	Cengkih	Pala	Kakao
Kec. Lembeh Selatan		140.200	6.087	16.826	629
1	Pasirpanjang	24.500	95	250	0
2	Paudean	24.400	105	450	109
3	Batulubang	16.000	415	1.125	215
4	Dorbolaang	28.900	1.125	3.419	0
5	Pancuran	36.900	1.521	4.315	0
6	Papusungan	47.200	2.135	5.135	305
7	Kelapadua	12.300	691	2.132	0
Jumlah					

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Terlihat pada tabel di atas bahwa komoditas kelapa, pala, dan cengkih ditanam di semua kelurahan di Kecamatan Lembeh Selatan, tetapi komoditas kakao tidak semua kelurahan menanamnya.

Di bidang perdagangan, hanya ada satu pasar di Pulau Lembeh, yaitu di Kelurahan Papusungan, sedangkan toko tidak ada. Beberapa anggota masyarakat membuka warung/kios yang menjual kebutuhan sehari-hari (kelontong) dan kedai makan sederhana. Berikut ini tabel sarana perdagangan per kelurahan.

Tabel IV-11. Banyaknya Sarana Perdagangan per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Kios/Warung	Kedai makan
Kec. Lembeh Utara		112	16
1	Mawali	22	4
2	Pintukota	9	4
3	Batukota	11	1
4	Gunungwoka	5	0
5	Posokan	7	1
6	Motto	13	0
7	Lirang	6	0
8	Nusu	9	2
9	Binuang	14	4
10	Kareko	16	0
Kec. Lembeh Selatan		114	35
11	Pasirpanjang	6	1
12	Paudean	11	2
13	Batulubang	29	4
14	Dorbolaang	13	3
15	Pancuran	7	1
16	Papusungan	36	22
17	Kelapadua	12	2
Jumlah		226	51

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari tabel IV-2 dan IV-11 di atas dapat dilihat bahwa banyaknya kios/warung dan kedai makan berkembang mengikuti banyaknya populasi dan tingkat aktivitas manusia. Kelurahan Papusungan yang mempunyai dermaga utama sebagai pintu masuk dari daratan Bitung mempunyai aktivitas perdagangan yang relatif tinggi. Dari dermaga ini pula ditranspor sebagian besar hasil bumi Pulau Lembeh ke daratan Bitung. Hasil bumi tersebut kebanyakan dijual kepada para pedagang pengepul yang menempati ruko Pateten dekat dermaga daratan Kota Bitung.

Dalam hal kesejahteraan, masyarakat Pulau Lembeh menurut pentahapan kesejahteraan keluarga tersaji pada tabel berikut ini.

Tabel IV-12. Jumlah Rumah Tangga Berdasarkan Pentahapan Kesejahteraan Keluarga per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Pra Sejahtera	Sejahtera I	Sejahtera II	Sejahtera III	Sejahtera III Plus
Kec. Lembeh Utara		908	777	499	420	0
1	Mawali	245	213	136	59	0
2	Pintukota	169	72	35	27	0
3	Batukota	67	70	43	11	0
4	Gunungwoka	81	40	22	23	0
5	Posokan	43	109	1	0	0
6	Motto	61	57	35	56	0
7	Lirang	0	17	3	169	0

8	Nusu	54	19	152	0	0
9	Binuang	67	67	37	75	0
10	Kareko	121	113	35	0	0
Kec. Lembeh Selatan		794	913	198	729	0
11	Pasirpanjang	27	21	24	59	0
12	Paudean	128	68	14	17	0
13	Batulubang	198	286	30	193	0
14	Dorbolaang	116	94	26	74	0
15	Pancuran	67	65	11	32	0
16	Papusungan	228	333	76	263	0
17	Kelapadua	30	46	17	91	0

Sumber: BPS Kota Bitung, 2013

Dari tabel di atas, jumlah Keluarga Pra-Sejahtera adalah 1.702 KK, Keluarga Sejahtera I sebanyak 1.690, Keluarga Sejahtera II sebanyak 697 KK, Keluarga Sejahtera III sebanyak 1.149 KK, dan Keluarga Sejahtera III-Plus nihil. Dengan demikian, dari penggolongan pentahapan kesejahteraan keluarga, Keluarga Pra-Sejahtera menempati peringkat teratas yaitu sebesar 32,5%, disusul Keluarga Sejahtera I sebesar 32,3%. Hal ini merefleksikan tingkat kemiskinan yang relatif tinggi dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tertinggal di Pulau Lembeh.

Kelurahan Lirang yang berada di ujung utara pulau merupakan satu fenomena tersendiri dalam hal kesejahteraan. Di kelurahan ini, kesejahteraan masyarakatnya bisa dibilang relatif baik, Keluarga Sejahtera III menduduki peringkat teratas di Pulau Lembeh. Hal sebaliknya terjadi di Kelurahan Mawali dan Kelurahan Papusungan, di mana didapati Keluarga Pra-sejahtera mempunyai kuantitas yang tinggi. Secara umum, apabila dibandingkan dengan kelurahan yang lain, kedua kelurahan itu mempunyai populasi yang relatif tinggi.

IV-5. Pertanian

Hutan dapat dikatakan hampir tidak ada lagi di Pulau Lembeh. Hutan yang ada tinggal sedikit, dan hanya di tanah-tanah dengan kemiringan yang curam. Pada kurun waktu 1930-an hingga 1940-an, masyarakat telah membuka hutan menjadi areal pertanian. Penggunaan tanah Pulau Lembeh didominasi oleh tanah kebun. Tanaman komoditasnya adalah kelapa, pala, cengkih, dan kakao. Penggunaan tanah pemukiman hanya sedikit yang sebarannya sporadis. Peta penggunaan tanah dan jaringan jalan dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb IV-5. Peta Penggunaan Tanah dan Jaringan Jalan Pulau Lembeh

Register-register tanah mulai dibuat pada tahun 1960-an. Dalam hal sertipikasi tanah, kebanyakan pada tanah-tanah permukiman. Pada pertengahan tahun 1980-an sertipikasi mulai dilaksanakan dengan mekanisme PRONA. Mekanisme pemberian hak pada tanah-tanah pekarangan dengan Hak Milik dan Hak Guna Bangunan (HGB), sedangkan pada tanah-tanah pertanian dengan Hak Milik. Sejak tahun 2005, sertipikasi tanah dihentikan oleh Pemerintah karena terjadi persengketaan atas pemilikan Pulau Lembeh yang dikhawatirkan akan berdampak tidak baik. Sertipikasi tanah per kelurahan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel IV-13. Jumlah Sertipikasi Tanah per Kelurahan

No	Nama Kelurahan	Hak Milik		Hak Guna Bangunan	
		Jumlah HM	Tahun terakhir Terbit	Jumlah HGB	Tahun terakhir terbit
Kec. Lembeh Utara		1143		0	
1	Mawali	300	2000	0	
2	Pintukota	250	1998	0	

3	Batukota	0		0	
4	Gunungwoka	0		0	
5	Posokan	0		0	
6	Motto	161	1994	0	
7	Lirang	227	1996	0	
8	Nusu	5	1999	0	
9	Binuang	200	1999	0	
10	Kareko	0		0	
Kec. Lembeh Selatan		1144		201	
11	Pasirpanjang	93	2002	0	
12	Paudean	283	2005	0	
13	Batulubang	350	2002	1	1993
14	Dorbolaang	0		0	
15	Pancuran	52	1993	0	
16	Papusungan	366	2005	200	2011
17	Kelapadua	0		0	

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Bitung, 2014

Terlihat pada tabel di atas bahwa sertipikasi tanah dengan HGB banyak terjadi di 2 kelurahan, yaitu Papusungan dan Batulubang. Sertipikasi tanah pada tanah-tanah pertanian melalui mekanisme distribusi tanah. Pada perkembangan selanjutnya, telah terjadi beberapa penurunan hak atas tanah dari Hak Milik menjadi HGB akibat perubahan pemanfaatan tanah oleh investasi.

Dalam bidang pajak bumi dan bangunan (PBB), tanah-tanah di Pulau Lembeh belum terdaftar semuanya di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Bitung. Baru sekitar seperempat dari tanah-tanah di Pulau Lembeh yang dipungut pajaknya. Jumlah bidang tanah yang dipungut pajaknya sekitar 2000-an bidang, atau lebih banyak sedikit daripada jumlah bidang tanah bersertipikat. Hal ini mencerminkan belum terlayannya sektor pertanahan dan perpajakannya dengan baik. Padahal, dari bidang-bidang tanah dan bangunan yang telah dipungut pajaknya, para subjek pajak telah membayar tiap tahunnya dengan tertib. Kepatuhan mereka membayar PBB ditunjukkan dengan realisasi besarnya pajak sebesar 100%.

IV-6. Pariwisata

Pariwisata adalah sektor yang menonjol di Selat Lembeh akhir-akhir ini. Selat Lembeh merupakan tempat potensial untuk menarik para wisatawan. Di dasar perairan selat yang relatif sedikit terumbu karangnya, terdapat pemandangan bawah laut yang luar biasa menarik. Banyak spesies binatang air langka terdapat di situ, dan merupakan spesies-spesies unik (*critter*) yang hanya terdapat di Selat Lembeh. Spesies-spesies unik itu ukurannya sangat kecil, sehingga diperlukan kaca pembesar untuk melihatnya.

Para ilmuwan mancanegara banyak melakukan riset untuk meneliti, dan memberi nama spesies yang ditemukannya dengan nama si peneliti. Demikian juga di *spot-spot dive* tempat dia menemukan spesies unik, akan dinamai sesuai nama penemunya. Hingga saat ini telah ada 97 *spot dive*. Selat Lembeh telah dikenal oleh masyarakat dunia, terutama oleh negara-negara Eropa. Beberapa investor dari Eropa telah membuka usaha resor di pantai Lembeh Utara yang menghadap Selat.

Resor yang mereka bangun berdiri di atas tanah-tanah milik penduduk Pulau Lembeh. Mereka menyewa tanah tersebut dalam jangka duapuluhlima hingga tigapuluh tahunan. Dalam perkembangannya, terjadi permasalahan pertanahan ketika terjadi peristiwa kewarisan yang mana si pemilik akan membagi tanahnya kepada anak-anaknya.

IV-7. Rencana Pengembangan Wilayah

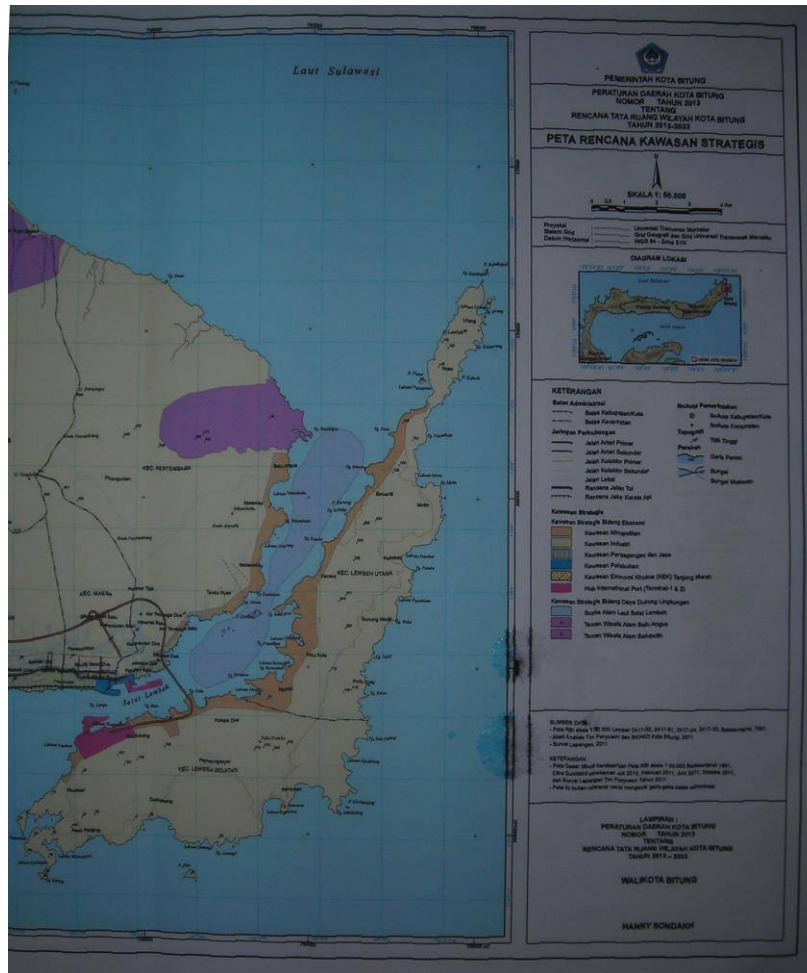
Pengembangan wilayah Pulau Lembeh merupakan bagian kebijakan strategis nasional di bidang ekonomi. Hal ini berkaitan dengan posisi geografisnya sebagai pulau terdepan yang strategis. Pulau Lembeh di masa mendatang akan dijadikan *international hub port*, yaitu pintu masuk bagi armada barang untuk wilayah Asia Timur – Pasifik, di samping *hub port* yang sudah ada di daratan Kota Bitung. Kedua *port* ini akan melayani distribusi barang dari tingkat regional hingga tingkat internasional. Dalam perencanaannya, pembangunan *hub port* akan satu paket dengan pembangunan jalan tol dan jembatan yang menghubungkan Pulau Lembeh – daratan Kota Bitung – Kota Manado.

Selama ini, perusahaan-perusahaan yang berkepentingan dengan pelabuhan telah mendirikan dermaganya masing-masing, sementara itu pihak Pemko Bitung serta Syahbandar membiarkan hal itu terjadi. Saat ini PT. Pelindo sedang memperpanjang dermaga daratan Kota Bitung sepanjang 25 meter. Sementara itu, Kementerian Ekonomi menyatakan bahwa *port* juga perlu dibangun di Pulau Lembeh, dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) perlu dibangun di tepi pantai daratan Bitung berdekatan dengan *port*. Untuk keperluan pembangunan ini, rencana reklamasi pantai Kota Bitung seluas 270 Ha. telah disusun, dan analisis dampak lingkungannya telah selesai dilaksanakan. Tidak cukup sampai di situ, untuk memperlancar transportasi guna keperluan khusus akan dibangun pula bandar udara di dataran tinggi tengah-tengah pulau. Perencanaan pengembangan wilayah Kota Bitung dan Pulau Lembeh telah dituangkan dalam peta rencana pola ruang berikut ini.



Gb IV-6. 'Cropping' Peta Rencana Pola Ruang Kota Bitung

Di sepanjang pantai Lembeh bagian tengah yang menghadap Selat, akan dikembangkan sebagai kawasan minapolitan sebagaimana tertuang pada gambar berikut ini.



Gb IV-7. 'Cropping' Peta Kawasan Strategis Pesisir Kota Bitung dan Pulau Lembeh

Terlihat pada kedua peta rencana pengembangan di atas, bahwa Pulau Lembeh di masa mendatang diprediksi akan menjadi kota yang sangat ramai dan modern.

BAB V

LEGAL-ADMINISTRASI PERTANAHAN

V-1. Persengketaan Pemilikan Tanah Lembeh dan Dampaknya

Pulau Lembeh dengan luas areal 5.040 hektar telah diklaim sebagai milik ahli waris Xaverius Dotulong. Klaim tersebut didasari atas penguasaan sejak tahun 1770 berdasarkan ketentuan yang berlaku pada jaman Kolonial Belanda. Hak atas tanah tersebut terus diperbaharui mengikuti peraturan perundangan yang berlaku semasa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, sebagai berikut:

- a. *Extract Resildtie in Rade van Politic te Ternate* 27 Februari 1770;
- b. *Aldus Gedaan en Verleend te Ternate in't Casteel Oranje den 17 April 1770 De Gouverneur der Moluren (W.G) Hermanus Munnik*;
- c. *Extract Uit net Register der Handelingen en Besluiten Van den Resident Van Manado No. 37*;
- d. Diakui oleh S.P.J.M.M. Goebornoer Djenderal di Betawi, lalu dikuatkan oleh pihak Kandjeng Georvernement Tanah Hindia Belanda oleh S.P.T. Bangsawan Resident Manado menurut Surat Putusan No. 59 tertanggal 23 Februari 1897, bahwa Pulau Lembeh milik Xaverius Dotulong.

Dalam perkembangannya, Pulau Lembeh yang dahulu berupa hutan telah dibuka oleh masyarakat yang tinggal di pulau itu. Penguasaan tanah oleh masyarakat yang tinggal tersebut telah berlangsung puluhan, bahkan beberapa di antaranya telah berlangsung ratusan tahun. Persoalan yang timbul kemudian adalah ketika Pemerintah Republik Indonesia akan menata penggunaan dan pemilikan atas bidang-bidang tanah di pulau itu. Berawal dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 yang membentuk Panitia Pelaksana Landreform Provinsi Sulawesi Utara (Sulut) yang diketuai oleh Gubernur. Panitia ini bertugas untuk:

- a. memberikan petunjuk-petunjuk pelaksanaan kepada para Bupati/Walikota sesuai kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri dalam Negeri; dan
- b. menyelenggarakan pengawasan umum terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuan landreform untuk daerah masing-masing.

Dalam Rapat Kerja Badan Pertimbangan Panitia *Landreform* (BP2L) Provinsi Sulut bersama Badan Pertimbangan Panitia Landreform Kabupaten Minahasa²⁴, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Kota (Pemko) Administratif Bitung pada tanggal 28 Maret 1983 dan 30 Maret 1983 perihal pertanahan Pulau Lembeh, berkesimpulan dan memutuskan sebagai berikut:

1. Status tanah Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara, dan mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri up. Direktur Jenderal Agraria untuk ditegaskan menjadi objek *landreform*, yang selanjutnya didistribusikan / diberikan Hak Milik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Perencanaan penggunaan tanah Pulau Lembeh disesuaikan dengan *Masterplan* Kota Administratif Bitung, yaitu untuk:

²⁴ Pulau Lembeh (Kota Administratif Bitung) waktu itu masih termasuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Minahasa.

- Hutan Lindung	seluas 1.000 Ha
- Permukiman 10 Desa	seluas 150 Ha.
- Sarana Umum (jalan, lapangan, dan lain-lain)	seluas 150 Ha.
- Penyediaan Tanah Kritis Pantai	seluas 200 Ha.
- Penyediaan Perkembangan Kota Administratif Bitung	seluas 500 Ha.
- Keluarga Xaverius Dotulong	seluas 300 Ha.
- Objek Pelaksanaan <i>Landreform</i>	seluas 2.740 Ha.

Berikutnya, Riwayat Tanah yang dibuat oleh Walikota Administratif cq. Kepala Kantor Agraria Bitung pada tanggal 30 Juli 1984 menyatakan bahwa tanah Pulau Lembeh mempunyai luas keseluruhan 5.040 Ha, dan dari luas tanah itu 2.740 Ha. merupakan tanah pertanian yang digarap rakyat untuk diusulkan untuk dapat ditegaskan menjadi Objek Redistribusi dalam rangka Pelaksanaan *Landreform*, dan sisanya diperuntukkan penggunaannya sebagaimana disesuaikan dengan *Masterplan* Kota Administratif Bitung pada butir 2 di atas.

Selanjutnya, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Sulut cq. Kepala Direktorat Agraria Provinsi Sulut dengan suratnya Nomor 592.1/Agr/1146 tertanggal 28 Juli 1984 kepada Menteri Dalam Negeri, menyatakan tidak berkeberatan atas sebagian tanah Pulau Lembeh yang dikuasai langsung oleh Negara ditegaskan menjadi Objek Redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform*, dan sisanya untuk keperluan instansi dan pembangunan lainnya, dan mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk penegasan Tanah Negara Pulau Lembeh menjadi Objek *Landreform*.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, dipandang cukup beralasan untuk menegaskan tanah Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor SK.170/DJA/1984 (SK. Mendagri 170/DJA/84) tertanggal 5 September 1984, ditegaskan bahwa tanah Pulau Lembeh seluas 5.040 Ha. adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya menjadi objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* dan untuk keperluan Instansi dan pembangunan lainnya.

Dalam SK. Mendagri 170/DJA/84 disebutkan bahwa dengan MENGINGAT :

1. Undang Undang Pokok Agraria (Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960);
2. Undang Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 174 Tahun 1960);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Nomor 280 Tahun 1961);
4. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah;
5. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan di Desa;
6. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972;
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 1981,

Menteri Dalam Negeri MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

PERTAMA : Menegaskan bahwa tanah Pulau Lembeh seluas 5.040 Ha. yang terletak di Desa/Kelurahan Papusungan, Butulubang, Pasir Panjang, Pancuran, Lirang, Binuning, Pintu Kota, Motto, dan Desa Mawali, Kecamatan Bitung Kota Administrasi Bitung Provinsi Sulawesi Utara, adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

- KEDUA : Bahwa tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA Surat Keputusan ini peruntukan penggunaannya ditentukan sebagai berikut:
- seluas 2.740 Ha. sebagai objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* yang selanjutnya dapat didistribusi / diberikan Hak Milik kepada petani penggarap sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, dan sisanya diperuntukkan bagi:
 - Daerah Hutan Lindung seluas 1.000 Ha.
 - Sarana Umum seluas 150 Ha.
 - Pemukiman seluas 150 Ha.
 - Penyediaan Tanah Kritis Pantai seluas 200 Ha.
 - Untuk Keluarga Xaverius Dotulong seluas 300 Ha.
 - Perkembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 Ha.
- KETIGA : Menginstruksikan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Utara bersama-sama dengan Panitia Pertimbangan Landreform Propinsi Sulawesi Utara, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung untuk:
3. Menetapkan Peta Lokasi Peruntukan Penggunaan Tanah Pulau Lembeh yang sebenarnya, sebagaimana dimaksud dalam diktum KEDUA.
 4. Memproses penyelesaiannya atas tanah sebagaimana dimaksud dalam diktum KEDUA Surat Keputusan itu sesuai dengan peraturan dan tata cara yang berlaku serta melaporkan hasil pelaksanaannya kepada Menteri Dalam Negeri cq. Direktur Jenderal Agraria.
- KEEMPAT : Surat Keputusan ini dirubah dan diperbaiki sebagaimana mestinya apabila di kemudian hari ternyata terdapat kekeliruan /kesalahan dalam penetapannya.

Lahirnya SK. Mendagri 170/DJA/84 tersebut menimbulkan reaksi dari anggota masyarakat yang mengaku sebagai ahli waris X. Dotulong, dan mengklaim pemilikan Pulau Lembeh. Dengan surat Nomor PAKXDO/MDO/85 tertanggal 6 Maret 1985, Dewan Pimpinan Umum PAKXDO (Persatuan Keturunan Xaverius Dotulong) mengajukan Peninjauan Kembali atas SK. Mendagri 170/DJA/84 kepada Mendagri. Dalam surat balasannya, yaitu Surat Mendagri Nomor 592/305/AGR tertanggal 31 Mei 1985 menyatakan bahwa permohonan dimaksud tidak dapat dipertimbangkan karena tanah Pulau Lembeh bukanlah tanah *kalakeran* atau *pasini*, akan tetapi merupakan Tanah Negara. Klaim atas pemilikan Pulau Lembeh dalam perkembangan berikutnya juga dilakukan oleh keturunan X. Dotulong yang lain, yaitu Perkumpulan Keluarga Besar Watuk Lumolindim Dotulong (WALDO) dan RUXDO.

Suatu hal yang patut disayangkan adalah bahwa pengaturan peruntukan penggunaan tanah di atas tidak disertai Peta Lokasi, sehingga tanah objek Landreform tidak jelas keberadaan dan letaknya. Sampai saat ini pun Peta Lokasi Peruntukan Penggunaan Tanah Pulau Lembeh yang sebenarnya, sesuai SK Mendagri 170/DJA/84 belum ditetapkan. Demikian juga calon penerima hak atas tanah dalam program redistribusi tanah itu belum ditetapkan. Pada waktu itu pula tidak diketahui secara pasti siapa saja yang menjadi ahli waris X. Dotulong, bahkan hingga saat ini.

Penguasaan tanah yang ada di Pulau Lembeh memang cukup pelik dan menjadi problem akut yang dialami masyarakat. Jika kita ingin kembali ke masa lalu, mungkin akan banyak kesulitan yang kita temui. Hal ini disebabkan oleh:

- 1) Sejarah masa lalu pertanahan di Provinsi Sulut sulit ditelusuri. Hal ini karena Sulut sangat berbeda dengan wilayah lain, khususnya dalam bidang kemajuan dengan provinsi lain seperti Sulawesi Selatan;
- 2) Buku-buku maupun literatur, khususnya yang membahas tentang adat istiadat maupun hukum adat di Minahasa juga sangat terbatas. Berdasarkan penelusuran tim peneliti, buku-buku tersebut tidak disimpan pada perpustakaan-perpustakaan resmi Pemerintah maupun juga toko-toko buku. Namun lebih banyak dikoleksi secara pribadi oleh masing-masing orang yang memiliki perhatian/peduli terhadap adat setempat;
- 3) Mulai terbatasnya para saksi hidup yang mengetahui mengenai cerita sejarah khususnya di Sulut; dan
- 4) Masyarakat setempat tidak banyak yang mengetahui adanya permasalahan pertanahan terkait penguasaan pulau, khususnya Pulau Lembeh.

Hal itu rasanya tidak mengherankan jika mengingat ada begitu banyak pulau-pulau yang terletak di Sulut yang memiliki permasalahan yang hampir sama. Sebut saja Pulau Sarena yang diklaim oleh sebuah keluarga, atau Pulau Siladen yang diklaim keluarga Rahasia. Bedanya adalah bahwa klaim atas Pulau Sarena hanya dilakukan sepihak. Selain itu, pulau itu tidak berpenghuni, baik oleh masyarakat maupun oleh pihak yang melakukan klaim tersebut. Sedangkan pulau Siladen memang secara *de facto* dihuni dan digarap oleh keluarga Rahasia. Meskipun begitu, permasalahan kedua pulau ini tidak mencuat secara nasional dan hanya diketahui oleh beberapa masyarakat yang tinggal di sekitar pulau tersebut.

Pasal 7 UUPA secara tegas menyebutkan: “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Hal ini kemudian ditegaskan kembali melalui Pasal 17 yang mengamanahkan untuk penetapan luas maksimum tanah yang dapat dimiliki oleh keluarga maupun badan hukum. Adalah UU No. 56 Prp. 1960 yang kemudian menentukan dan membagi dengan tegas batas maksimum penguasaan tanah pertanian. Merujuk pada ketentuan ini, sebenarnya sangat janggal ketika di Provinsi Sulut masih banyak ditemui kasus seperti ini.

Klaim kepemilikan Pulau Lembeh tidak sekedar permasalahan yang bisa selesai dengan adu dokumen di atas meja. Jika kita mau merekonstruksi dan merunut perjalanan sejarah penguasaan pulau itu, bisa dilihat ada banyak versi penguasaan yang ada. Dari penelusuran yang dilakukan oleh tim peneliti, ditemukan 3 buku dan 1 publikasi internet yang menerangkan secara khusus mengenai sejarah Pulau Lembeh. Kami hanya bisa menyebut sejarah Pulau Lembeh, karena ada salah satu buku yang menggunakan kata “kepemilikan Pulau Lembeh”. Kami menghindari frasa ini karena akan terdengar sangat *out of law*. Dengan memiliki suatu pulau bisa dikatakan merupakan perbuatan melawan hukum yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *onrechmatige daad*, dan dalam bahasa Inggris disebut *tort* yang berarti salah (*wrong*). Dari 3 publikasi sumber yang ditemukan oleh peneliti, dapat diperbandingkan dengan tabel V-1 sebagai berikut:

Tabel V-1. Perbandingan versi Sejarah Penguasaan Pulau Lembeh menurut 3 Publikasi

No	Identifikasi Sumber	Isu Utama	Keterangan
1	Judul Buku “Sejarah Kepemilikan Pulau Lembeh” Penulis: Bonnie Lengkong Tahun: 1981	Pulau Lembeh adalah milik keluarga X. Dotulong. Hal ini didasarkan pada akta bukti kepemilikan dari Pemerintah Kolonial Belanda di tahun 1779.	X. Dotulong awalnya diberi kepercayaan sebagai ukung-ukung/penjaga pulau dari serangan perompak dan melindungi sarang burung lelayang. Namun kemudian X. Dotulong meminta pengesahan dari Gubernur Ternate agar dapat memiliki keseluruhan pulau tersebut.
2	Judul Buku “Menjingskap Tabir Pulau Lembeh” Penulis: Johan Rahasia Tahun: 1967	Sejak abad 15, Pulau Lembeh telah dihuni oleh masyarakat dari Ternate, Tidore, Bolaang Mongondow, dan Sangir Talaud, dan bukan suku bangsa Minahasa.	Jika Pulau Lembeh diklaim oleh X. Dotulong sebagai pemberian kolonial Belanda di tahun 1779, padahal saat itu belum ada <i>domein verklaring</i> (1870). Artinya tanah di Lembeh pasti ada pemiliknya. Dan jika melihat ke belakang sejak abad 15, di Pulau Lembeh telah ada masyarakat yang menghuni pulau tersebut.
3	Judul Buku “Hikayat Pulau Lembeh” Penulis: Grey Talumewo Tahun: 31 Mei 2006	Bahwa Pulau Lembeh adalah termasuk wilayah kekuasaan Belanda. Dalam rangka melindungi sarang burung lelayang yang ada di sana, ditetapkan penjaga/ pengawas atas pulau tersebut yaitu X. Dotulong. Namun kemudian hak kuasa mengambil sarang burung ini diganti menjadi hak milik pulau bagi Suku Tonsea, khususnya Keluarga Ukung X. Dotulong.	Penulis buku ini adalah peneliti muda dan sejarawan yang berasal dari Minahasa. Menyebutkan bahwa: "Lembeh" bermula dari kata Dembet yang artinya "di seberang air". Penduduk awal yang mendiami Pulau Lembeh berasal dari keturunan Malesung dan Bolaang Mongondow. Keturunan mereka menjadi suku bangsa Tonsea, di mana Lembeh termasuk dalam wilayah Kema. Kemudian datang bangsa lain dari Ternate yang menimbulkan peperangan. Suku Tonsea berhasil menang termasuk dari serangan perompak-perompak. Belanda menilai pulau itu penting karena banyak sarang burung lelayang, sehingga penjagaan pulau diserahkan kepada X. Dotulong tahun 1760. Namun suku Tonsea menolak dan meminta Gubernur Maluku mengganti hak kuasa atas pengambilan sarang burung di pulau Lembeh menjadi hak milik dari walak Tonsea, khususnya keluarga Ukung Tu'a X. Dotulong. Demikian keputusan itu telah dibuat dan diberikan di Ternate dalam <i>Castel Oranje</i> pada tanggal 17 April 1770 oleh Tuan Gubernur Ternate Hermanus Munnik. Willem Dotulong (<i>cece/cicit</i> X. Dotulong) tercatat memiliki jasa yang besar bagi Belanda. Dia membantu Belanda melawan pemberontakan di Jawa yang terkenal dengan Perang Jawa tahun 1930.

Peneliti berkesempatan mendiskusikan masalah tanah Lembeh dengan perwakilan ahli waris X. Dotulong yang bernama Teddy dan saudaranya dari kelompok RUXDO.

Dari hasil diskusi dengan mereka, peneliti memperoleh gambaran bahwa seandainya disediakan tanah seluas 300 hektar yang diperuntukkan sebagai hak daripada ahli waris X. Dotulong sesuai hasil Rapat Kerja Badan Pertimbangan Panitia Landreform Provinsi Sulut bersama Badan Pertimbangan Panitia Landreform Kabupaten Minahasa, Pemda Kota Administratif Bitung dan Universitas Sam Ratulangi pada tanggal 28 dan 30 Maret 1983, hampir dipastikan akan sulit menetapkan siapa saja ahli waris X. Dotulong yang berhak, karena keturunannya pada saat itu jumlahnya sudah sangat banyak. SK Mendagri tersebut dalam pandangan masyarakat luas lahir begitu saja, tanpa adanya komunikasi yang baik dan objektif antara pihak-pihak yang berkepentingan atas Pulau Lembeh. Pada perkembangan kasus hingga saat ini, diutarakan oleh Teddy bahwa banyak ‘penumpang gelap’ yang mengaku sebagai ahli waris X. Dotulong agar mendapat bagian dari tanah Lembeh seluas 300 hektar itu.

Pada kesempatan lain, peneliti bertemu dengan George Lumintang, seorang perwakilan dari Universitas Sam Ratulangi yang merupakan salah seorang penggagas diterbitkannya SK Mendagri 170/DJA/1984. Beliau menyatakan bahwa rencana alokasi tanah seluas 300 hektar yang diperuntukkan menjadi hak ahli waris X. Dotulong sulit untuk direalisasikan, karena pada saat itu semua tanah di Lembeh sudah dikuasai masyarakat, termasuk keturunan X. Dotulong yang ada di pulau itu. Sementara ini masyarakat keturunan X. Dotulong yang tinggal di Pulau Lembeh tidak begitu mempermasalahakan kondisi penguasaan dan pemilikan tanah. Kebanyakan keturunan X. Dotulong ini tinggal di Kelurahan Papusungan. Masyarakat Lembeh tidak pernah ribut-ribut soal tanah. Hanya orang-orang yang mengaku keturunan X. Dotulong yang tinggal di luar pulau saja yang mengklaim pemilikan atas tanah Pulau Lembeh. Namun mereka tidak dapat menunjukkan tanah yang dimaksud di mana letaknya.

Secara garis besar, klaim pemilikan dan kepentingan atas Pulau Lembeh dapat dilihat pada tabel V-2 berikut ini.

Tabel V-2. Berbagai Klaim Para Pihak yang Berkepentingan

No	Subyek Klaim	Bentuk Klaim	Dasar Klaim	Bentuk Perjuangan
1	Keluarga keturunan X. Dotulong	1. Pemilikan seluruh pulau 2. Tuntutan 300 Ha.	1. Pemberian Kolonial Belanda; 2. SK Mendagri 170/DJA/1984.	Diplomasi, mengintimidasi masyarakat, menggunakan kekuatan politik.

2	Pemerintah (BPN, Pemko)	Penguasaan Negara atas seluruh pulau	1. SK Mendagri 170/DJA/1984; 2. Surat Kakanwil BPN Prov. Sulut No. 570 – 944.	Menetapkan peruntukan penggunaan tanah, RTRW. Menetapkan <i>status quo</i> (tidak ada layanan pertanahan).
3	Masyarakat	Pemilikan bidang-bidang tanah di Pulau Lembeh	1. Sertipikat; 2. Surat keterangan desa; 3. Penguasaan lebih dari 20 tahun; 4. PBB; 5. Secara fisik ahli waris X.Dotulong yang klaim tidak mukim di Lembeh.	Diplomasi, perjuangan verbal/langsung.
4	Lembaga Swadaya Masyarakat	Pemilikan masyarakat atas tanahnya	1. Sertipikat; 2. SK Mendagri 170/DJA/1984.	Diplomasi, politik.

Fakta yang terjadi di Pulau Lembeh saat ini seakan tidak beranjak jauh dari gambaran yang menunjukkan tarik ulur kepentingan di antara para pihak di atas. Sejak lahirnya SK Mendagri tahun 1984 yang menetapkan Pulau Lembeh sebagai tanah Negara, yang kemudian ditelikung dengan munculnya keputusan Kakanwil BPN Provinsi Sulut tanggal 11 Oktober 2005 Nomor 570-944 tentang moratorium pelayanan pertanahan, perkembangan kemudian seakan kondisinya tidak jauh berbeda. Klaim pemilikan dari keluarga X. Dotulong tetap ada. Masyarakat juga seakan ”menyimpan bara dalam sekam”, artinya kondisi di permukaan memang terlihat tenang, aktivitas sosial kemasyarakatan juga tidak begitu terpengaruh dengan permasalahan pertanahan.

Namun ketika ditanya soal klaim keluarga X. Dotulong, tidak ada masyarakat yang tidak tahu. Mereka menganggap hal itu semacam penyakit menahun yang tak kunjung ada jalan keluarnya, apalagi untuk sembuh. Namun yang sangat menarik ketika tim peneliti melakukan penelusuran adalah bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah, dalam hal ini BPN RI dan Pemko Bitung, masih sangat besar. Mereka begitu mempercayakan penyelesaian permasalahan tanah ini kepada Pemerintah. Dengan besar hati, mereka menyatakan sanggup menerima apapun keputusan dari Pemerintah, tentunya dengan harapan tetap mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat.

Rasa percaya warga kepada Pemerintah itu ditunjang oleh berbagai pengalaman penyelesaian sengketa tanah melalui peradilan yang pernah terjadi. Pada tahun 1980-an pernah terjadi perkara sengketa antara keturunan X. Dotulong secara individual dengan seorang warga yang menguasai sebidang tanah di Kelurahan Papisungan. Perkara tersebut hingga diputuskan oleh Mahkamah Agung RI (MA) pada tingkat Peninjauan Kembali, dengan hasil keputusan yang memenangkan warga yang dijadikan tergugat.

Perkara pemilikan tanah lainnya yang diputuskan oleh MA terjadi di Kelurahan Kelapadua antara keturunan Dotulong bermarga Katuuk dengan seseorang yang bersuku bangsa Loloda-Halmahera. Dikisahkan oleh Heski Ganza Lurah Kelapadua, bahwa tanah yang menjadi objek sengketa itu mula-mula hutan yang dibuka oleh orangtua keturunan Loloda yang saat itu telah meninggal dunia. Dalam perkembangan berikutnya, tanah itu diduduki oleh marga Katuuk secara sporadis dan disertipikatkan. Merasa bahwa yang membuka tanah adalah ayahnya, maka orang Loloda tadi mengajukan perkara ke muka hakim, yang akhirnya berujung pada putusan MA yang memenangkannya, sekaligus membatalkan sertipikat-sertipikat yang telah diterbitkan di atas tanah tersebut.

Dalam menghadapi kasus sengketa pemilikan tanah Pulau Lembeh, sekitar tahun 2004 pernah direkapitulasi oleh Kantor Kecamatan berdasarkan sertipikat tanah yang telah diterbitkan, bahwa tanah-tanah pemilikan keturunan X. Dotulong yang tinggal di Pulau Lembeh telah melebihi 300 hektar. Dalam keterangannya pada tanggal 26 Februari 2014, Camat Lembeh Selatan menyatakan bahwa seiring dengan waktu, tanah-tanah tersebut banyak yang diperjualbelikan. Keterangan dari Camat tersebut secara terpisah pada tanggal 27 Februari 2014 dikuatkan oleh pernyataan Kepala Bappeda Kota Bitung yang juga mantan Camat Lembeh. Sewaktu beliau menjabat Camat Lembeh, pernah dilakukan penelusuran tanah-tanah yang sudah bersertipikat dengan cara diinventarisir dan dikalkulasi luasnya, ternyata tanah-tanah milik keturunan X. Dotulong yang tinggal di Pulau Lembeh telah melebihi 300 hektar. Letak daripada bidang-bidang tanah itu tersebar sporadik, dan beberapa bidang sudah beralih hak pemilikannya melalui jual beli.

Dalam jual beli tanah di Lembeh banyak dilakukan secara 'dibawahtangan' untuk bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat, dan diketahui oleh Camat dalam administrasinya. Terkait dengan pengakuan keturunan Xaverius Dotulong yang berada di luar Pulau Lembeh, Camat Lembeh Selatan menyatakan bahwa pengakuan tersebut merupakan klaim sepihak yang tidak ada dasarnya sama sekali, karena seluruh tanah di Lembeh telah dikuasai masyarakat. Ketidakkonsistenan isi klaim dari pihak-pihak yang mengaku keturunan Dotulong telah membingungkan upaya penyelesaian persengketaan itu, termasuk legalisasi aset tanah milik Pemko Bitung.

Klaim yang pertama menyatakan bahwa keturunan X. Dotulong berhak atas 300 hektar tanah Pulau Lembeh sebagaimana dinyatakan SK Mendagri 170/DJA/84. Klaim kedua menyatakan bahwa seluruh tanah Pulau Lembeh adalah ulayat dari keluarga X. Dotulong, sehingga jika mereka tidak berhasil mendapatkannya akan diajukan ke Komisi Hak Asasi Manusia – Internasional. Kelompok yang menyatakan klaim kedua ini merasa bahwa dalam perjuangan mendapatkan hak atas tanah Lembeh telah mendapat perlakuan yang diskriminatif, karena sementara pihak menyatakan bahwa X. Dotulong adalah antek kolonial yang memerangi bangsa sendiri sampai beberapa keturunan. Tercatat dalam sejarah, Willem Dotulong yang merupakan *cece* (cicit) dari X. Dotulong adalah seorang Kapten KNIL yang memimpin peringkusan Pangeran Diponegoro di Magelang untuk diasingkan ke Manado.

Penyelenggaraan administrasi pertanahan di Pulau Lembeh saat ini dalam keadaan *status quo*. Praktis tidak ada pelayanan pendaftaran tanah pertama kali yang terjadi di Pulau Lembeh pasca kebijakan moratorium melalui surat Kakanwil BPN

Provinsi Sulut Nomor 570-944 yang memerintahkan penangguhan semua permohonan sertipikat di Pulau Lembeh. Sejak itu tidak ada lagi penerbitan sertipikat, baik untuk perorangan, badan hukum maupun instansi Pemerintah. Walau pun ada moratorium, masih ada beberapa pelayanan administrasi pemerintahan yang berlaku di Pulau Lembeh terkait dengan pertanahan:

1. Peralihan hak melalui jual beli dan pewarisan, serta hak tanggungan bagi tanah-tanah yang telah bersertipikat;
2. Penerbitan SPPT PBB yang dibebankan kepada masyarakat di Pulau Lembeh; dan
3. Kantor Desa menerbitkan surat keterangan kepemilikan tanah sebagai alas hak.

Dari pengamatan di lapangan, diperoleh gambaran bahwa secara fisik sebagian besar tanah Lembeh telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat yang tinggal di pulau itu, baik digunakan untuk permukiman maupun untuk usaha pertanian. Kondisi sosial kemasyarakatan sangat kondusif, mereka bisa menggarap dan menikmati hasil mengolah tanah yang mereka miliki/kuasai dengan tenang. Masyarakat merasa bahwa pemilikan/penguasaan tanahnya diakui secara sah, karena mereka menguasai dan memanfaatkan tanah yang mereka warisi dari leluhurnya dengan itikhad baik selama ini.

Masyarakat di Pulau Lembeh yang mempunyai tanah yang sudah bersertipikat telah memanfaatkan tanah itu dalam bentuk aset dan aksesnya secara berimbang. Dalam pengertian aset, masyarakat Lembeh telah mulai menggunakan tanahnya sebagai bentuk properti yang sekaligus menjadi pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Selain dimanfaatkan untuk diolah secara langsung misalnya dengan berkebun, masyarakat juga sudah mengenal dunia perbankan sebagai bentuk akses permodalan berdasar agunan pemilikan tanah tersebut. Adapun perbankan yang dijadikan andalan dari masyarakat adalah Bank BRI yang terletak di daerah ruko Pateten, Bitung daratan.

Pada saat ini konflik antara ahli waris X. Dotulong di satu pihak dengan masyarakat Pulau Lembeh, dan Pemerintah (Gubernur Provinsi Sulawesi Utara, Walikota Bitung, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Sulawesi Utara, dan Kantor Pertanahan Kota Bitung) di lain pihak, masih ada. Sementara itu Pemerintah mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, bumi, air dan angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

- (2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
 - 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 mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat di Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pemerintah menemui kendala dalam mengarahkan penggunaan tanah sesuai dengan tata ruang karena status tanah yang tidak jelas. SK Mendagri 170/84 telah menjadi permasalahan yang berlarut-larut bagi pengembangan wilayah Kota Bitung yang menyangkut Pulau Lembeh, dan penghentian pelayanan pertanahan (termasuk sertipikasi tanah) telah membuat bingung dan dipandang merugikan berbagai pihak. Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya bahwa Pulau Lembeh telah menjadi bagian dari rencana besar pengembangan perekonomian Indonesia, khususnya di wilayah timur. Mengingat kondisi pulau yang telah dikuasai oleh masyarakat dan keterbatasan lahan untuk dibangun infrastruktur guna mendukung program pengembangan itu, maka akan menjadi persoalan jika program pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan akan dilakukan.

V-2. Analisis Kebijakan Pemerintah di Masa Lalu

Kebijakan menyangkut status tanah Lembeh pada waktu lampau yang masih relevan dengan konteks kekinian dapat ditinjau dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Mendagri dan Kakanwil BPN Provinsi Sulut.

A. SK Mendagri 170/DJA/1984

Keputusan Mendagri No. SK.170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 sebagaimana di atas, mengesahkan hasil rapat BP2L. Selain itu menginstruksikan Gubernur KDH Tk. I Provinsi Sulawesi Utara dan pihak lain untuk segera menetapkan Peta Lokasi peruntukan penggunaan tanah Pulau Lembeh yang sebenarnya, dan memproses penyelesaiannya atas tanah dengan peraturan dan tata cara yang berlaku serta melaporkan hasil pelaksanaannya kepada Mendagri. Namun dalam kenyataannya, sampai dengan saat ini muncul permasalahan yang terkait, yaitu meliputi:

- a. Peta Lokasi tidak ada sehingga tanah obyek *landreform* tidak jelas keberadaannya;
- b. Peta Lokasi peruntukan penggunaan tanah Pulau Lembeh belum ditetapkan;
- c. Calon penerima hak atas tanah dalam program redistribusi tanah belum ditetapkan;
dan
- d. Ahli waris X. Dotulong tidak diketahui.

Setelah adanya SK Mendagri itu, di Pulau Lembeh telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang umumnya tanah pekarangan dan sebagian tanah pertanian, yaitu sejumlah 2.236 sertipikat dengan luasan $\pm 2.752.765 \text{ m}^2$ (275,3 hektar) melalui mekanisme pemberian hak atas tanah negara dan redistribusi tanah pertanian.

Secara kelembagaan agraria, pada periode tahun 1984 urusan agraria masih menjadi kewenangan Depdagri. Oleh karenanya wajar apabila kebijakan yang terkait pertanahan di Pulau Lembeh diatur melalui keputusan Mendagri. Secara kajian perundang-undangan dan kebijakan, bentuk surat keputusan yang dikeluarkan Mendagri itu merupakan suatu bentuk keputusan yang sifatnya *beschiking*. Bentuk keputusan tata usaha negara ini bersifat individual, dan konkrit. Oleh karenanya dalam keputusan tersebut secara spesifik mengatur tentang tanah Pulau Lembeh.

Dari telaah pihak Kantor Pertanahan Kota Bitung dan Pemko Bitung, direkomendasikan bahwa penanganan permasalahan tanah Pulau Lembeh sekarang ini mestinya dengan menilai serta mengevaluasi permasalahan yuridis, sosial, dan dampak-dampaknya dengan menyesuaikan pada kondisi terkini (status hukum) dalam kerangka pelaksanaan SK Mendagri tersebut dengan memperhatikan Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Hal ini terkait pula dengan sebuah konsekuensi bahwa pihak-pihak yang dirugikan akibat tidak dilaksanakannya SK Mendagri itu, yaitu masyarakat Pulau Lembeh dan keluarga besar ahli waris X. Dotulong, memiliki peluang hukum untuk mengajukan *class action* atas permasalahannya.

Telaah berikutnya merekomendasikan bahwa adanya ide/gagasan pembatalan terhadap SK Mendagri 170/DJA/84 perlu dipertimbangkan dengan sangat hati-hati karena dampaknya pada gangguan

stabilitas serta berakibat hukum terhadap status keabsahan 2.236 sertipikat hak yang telah diterbitkan pasca SK Mendagri tersebut. Lebih lanjut, terkait dengan penyediaan tanah seluas 300 Ha. untuk ahli waris X. Dotulong, apabila terkendala oleh ketersediaan tanah di Pulau Lembeh maka diperlukan kompensasi dalam bentuk lain. Permasalahan yang terakhir inilah yang sebenarnya sulit untuk direalisasikan.

B. Surat Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara No. 570-944 tahun 2005

Penerbitan sertipikat sebagai konsekuensi dari Keputusan Mendagri No. SK.170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 tersebut menimbulkan keberatan dari ahli waris X. Dotulong, dan berbagai upaya untuk mewujudkan klaim pemilikan terus berlangsung. Atas dasar itu, terbit Surat Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara No. 570-944 tanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh yang ditujukan kepada Kakantah Kota Bitung, yang menginstruksikan:

- a. Berkoordinasi dengan Pemko Bitung untuk penyelesaian masalah tanah Pulau Lembeh; dan
- b. Sambil menunggu penyelesaian tanah tersebut oleh Pemko Bitung, agar tidak diterima permohonan hak atas tanah Pulau Lembeh dan permohonan yang sudah didaftarkan agar ditangguhkan proses penerbitannya.

Sejak dikeluarkan Surat Kakanwil BPN Provinsi Sulut yang memerintahkan penangguhan semua permohonan sertipikat di Pulau Lembeh, maka tidak ada lagi penerbitan sertipikat, baik untuk perorangan, badan hukum maupun instansi Pemerintah, sehingga Pulau Lembeh dinyatakan *status quo*. Penerbitan surat Kakanwil tersebut di atas dimaksudkan untuk menghentikan sementara pelayanan pertanahan yang ada sampai dengan diperoleh kejelasan mengenai status pemilikan tanah-tanah di Pulau Lembeh.

Namun hal yang menjadi isu utama dalam surat ini membawa imbas yang sangat besar. Apalagi kegiatan moratorium pelayanan pertanahan yang ada tidak dibarengi dengan upaya penyelesaian permasalahan yang ada, sehingga keadaan *status quo* yang coba diciptakan oleh BPN ini justru menjadi berkepanjangan sampai dengan saat ini. Hal ini membawa akibat dan menimbulkan korban bagi masyarakat khususnya dan perkembangan sosial ekonomi Pulau Lembeh sendiri. Terlepas dari latar belakang penerbitan surat Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara ini, peneliti menemukan adanya unsur atau motif-motif yang lebih bersifat pribadi. Entah menjadi kebetulan atau memang disengaja, namun Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara yang pada masa itu menjabat

ternyata masih merupakan salah satu keturunan X. Dotulong. Patut diduga pula bahwa terbitnya moratorium tersebut lebih didorong oleh rencana besar pengembangan Pulau Lembeh yang mulai mengemuka pada awal tahun 2000-an. Pada tahun 2004 pertama kali ditandatangani surat perjanjian pengembangan Pulau Lembeh antara Pemko Bitung dengan Investor.

Berdasarkan dokumen Buku Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bitung diperoleh informasi bahwa:

1. Semua sertipikat tanah Lembeh sebanyak 2.236 bidang seluas 2.752.765 m² ($\pm 275,3$ hektar) di Lembeh diterbitkan melalui mekanisme pemberian hak dan redistribusi tanah objek *landreform* atas tanah Negara, yang mana penerbitan hak tersebut ada yang berdasarkan SK Kakantah Kota Bitung, SK Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara, maupun SK Kepala BPN RI;
2. Ditinjau dari jenis haknya, sertipikat yang telah diterbitkan di Lembeh beragam, yaitu hak milik perorangan, badan hukum keagamaan (gereja), wakaf, hak guna bangunan (perorangan dan badan hukum), dan hak pakai instansi Pemerintah dan swasta;
3. Proses penerbitan sertipikat dilakukan berdasarkan permohonan sporadik perorangan dan proyek sertifikasi (PRONA dan redistribusi tanah objek *landreform*);
4. Semua sertipikat di Lembeh diterbitkan mulai tahun 1985 sampai dengan 2005 (periode sejak diterbitkan SK Mendagri 170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 sampai dengan sebelum diterbitkan Surat Kakanwil tanggal 11 Oktober 2005 Nomor 570-944).
5. Sejak dikeluarkan surat Kakanwil BPN Sulut tanggal 11 Oktober 2005 No 570-944 yang memerintahkan penangguhan semua permohonan sertipikat di Pulau Lembeh, maka tidak ada lagi penerbitan sertipikat, baik untuk perorangan, badan hukum maupun instansi Pemerintah, sehingga Pulau Lembeh dinyatakan *status quo*.

V-3. Merumuskan Penataan Pertanahan secara Legal-Administratif

Melihat sejarah klaim penguasaan tanah yang ada, dapat disampaikan bahwa penguasaan tanah Lembeh telah ada sejak jaman dahulu kala dengan dikuasai oleh masyarakat dari suku bangsa Sangir Talaud, Minahasa, Ternate, Tidore, Loloda, Bolaang Mongondow, dan Gorontalo. Kedatangan Belanda di Nusantara dengan tekad menguasai setiap jengkal wilayah Indonesia menggunakan politik pendelegasian kewenangannya kepada orang pribumi yang dianggap mendukung pemerintahan Hindia Belanda, untuk

menguasai dan bekerja untuk kepentingan Belanda. Termasuk kepercayaan Pemerintah Kolonial Belanda kepada X. Dotulong untuk menjaga dan menguasai Pulau Lembeh. Kepercayaan yang besar dari Kolonial Belanda ini melahirkan pengakuan otentik dalam bentuk penyerahan Pulau Lembeh di bawah kepemilikan X. Dotulong, meskipun yang bersangkutan tidak secara fisik menguasai/ berada di wilayah Pulau Lembeh.

Dengan analisis berbagai peraturan termasuk kajian hukum adat dan tanah partikelir di Pulau Lembeh, maka akan didapat beberapa konsekuensi:

- a. Jika Pulau Lembeh termasuk dalam tanah partikelir maka berlaku UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Artinya tanah ini kemudian beralih menjadi tanah Negara. Sehingga Hak Menguasai Negara menjadi berperan dalam mengatur penguasaan dan pengelolaan Pulau Lembeh. Oleh karenanya menjadi sangat wajar jika kemudian Pemko Bitung menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Pulau Lembeh serta pengelolaan pertanahannya. Oleh karenanya wajar pula apabila ketika Pemerintah menetapkan alokasi 300 hektar bagi keluarga X. Dotulong dalam SK Mendagri 170/84 merupakan suatu bentuk ganti rugi yang diberikan kepada bekas pemilik ketika tanah ini beralih kepada Negara. Ada beberapa opsi yang bisa dilakukan:
 - 1) Mengadakan inventarisasi atas semua hak atas tanah maupun penguasaan tanah yang ada di Pulau Lembeh. Hal ini penting untuk mengetahui penguasaan tanah dan persebarannya di Pulau Lembeh.
 - 2) Melaksanakan pengaturan ulang atas penataan Pulau Lembeh yang selama ini diatur menurut SK Mendagri, yaitu khususnya mengenai perubahan peruntukan penggunaan tanahnya. Hal ini karena di samping tidak jelas posisinya, juga sudah tidak sesuai dengan keadaan riil di lapangan dan rencana pembangunan, sehingga perlu dilakukan penyesuaian dan penataan ulang dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan pembangunan.
 - 3) Melaksanakan pelayanan pertanahan melalui pemberian hak atas tanah bagi masyarakat dengan memperhatikan alas hak yang dimiliki dan disesuaikan dengan kebutuhan RTRW atau pembangunan. Keberadaan masyarakat yang telah ada dan mendiami wilayah tersebut untuk waktu yang lama mendapatkan prioritas perhatian dari Pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 35 Peraturan Daerah Kota Bitung Nomor 22 Tahun 2013 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Kota Bitung Tahun 2013 – 2033. Artinya, RTRW yang ada harus sedapat mungkin melindungi masyarakat sebagai subyek pembangunan dan bukan hanya obyek penderita kebijakan Pemerintah. Penataan pertanahan ini dilakukan melalui pendaftaran tanah pertama kali melalui program-program seperti PRONA maupun redistribusi tanah, dan ditata melalui konsolidasi tanah. Prioritas utamanya adalah penataan pertanahan di Pulau Lembeh sedapat mungkin harus mengakomodir dan memberikan jaminan perlindungan sosial ekonomi dan kepastian hukum, serta memperkuat peran serta masyarakat lokal dalam desain pembangunan wilayah.
- b. Jika tanah di Pulau Lembeh termasuk dalam tanah *kalakeran* atau tanah *pasini*, maka ini akan menimbulkan konsekuensi yang sangat signifikan. Berdasarkan ketentuan konversi tanah dalam UUPA, disebutkan bahwa tanah milik termasuk tanah *pasini* kemudian dapat dikonversi menjadi

tanah milik. Artinya sah penguasaan dan klaim yang diajukan oleh keluarga X. Dotulong atas Pulau Lembeh. Namun ini pun akan banyak bertentangan dengan ketentuan hukum tanah nasional seperti melanggar aturan tentang batas maksimal penguasaan tanah yang ada di Indonesia. Dan sangatlah bertentangan dengan keadilan ketika sebuah pulau sebagai bagian integral wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya dimiliki oleh segelintir orang saja.

Sejak tahun 1960 dengan diterbitkannya UUPA, terjadi suatu perubahan yang fundamental dalam struktur hukum pertanahan di Negara Indonesia. Perubahan tersebut juga membawa dampak terhadap kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah. Hal ini adalah dikarenakan oleh perubahan konsepsional yang dikenalkan oleh UUPA berkenaan dengan masalah penguasaan tanah. Menurut konsepsi UUPA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditegaskan mengenai arti daripada hak menguasai tersebut, meliputi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan berdasarkan atas hak tersebut, maka seluruh tanah yang ada pada tingkat tertinggi berada di bawah penguasaan Negara, sekalipun oleh UUPA itu sendiri secara tegas masih menyatakan mendasarkan diri pada Hukum Adat yang membawa konsekuensi bahwa tanah-tanah yang termasuk dalam lingkungan hukum adat tunduk pada pengaturan dan penguasaan Negara.

Setelah berlakunya ketentuan tersebut maka kewenangan berupa penguasaan tanah-tanah oleh persekutuan hukum dalam hal ini tanah *kalakeran* atau *pasini* mendapat pembatasan sedemikian rupa dari kewenangan pada masa-masa sebelumnya, karena sejak saat itu segala kewenangan mengenai persoalan tanah terpusat pada kekuasaan Negara.²⁵ Walaupun oleh UUPA telah ditegaskan bahwa Hukum Agraria Nasional itu didasarkan pada hukum adat dan beberapa hak masyarakat hukum adat masih diakui, namun pengakuan yang demikian tidaklah berpangkal pada penghargaan terhadap hukum adat dan kewenangan daripada masyarakat hukum adat itu, melainkan berpangkal pada kewenangan Pemerintah.²⁶

Masyarakat hukum adat sudah tidak mempunyai kewenangan yang bersifat otonom dalam persoalan pertanahan, dan masyarakat hukum adat hanyalah berfungsi selaku "kuasa pelaksana" dari

²⁵ *Op.cit*, hal. 77

²⁶ Sri Rahayu Soeripto, *Op.cit*, hal. 53

Hak Menguasai Negara. Inipun tidak mutlak sifatnya oleh karena pelimpahan kuasa dimaksud hanyalah dilaksanakan sekedar diperlukan, sehingga kalau hal yang demikian tidak diperlukan, tidak diharuskan untuk memberikan kuasa kepada masyarakat-masyarakat hukum adat setempat. Dengan demikian, kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah tersebut hanyalah sekedar suatu wewenang limpahan saja.²⁷

Persoalan ini dapat dijumpai pengaturannya di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Di dalam peraturan tersebut telah digariskan beberapa ketentuan mengenai hak membuka tanah, bahwa yang dapat memberikan Keputusan mengenai Izin Membuka Tanah ialah Gubernur atau Bupati/Walikota atau Kepala Kecamatan. Dari ketentuan tersebut, kelihatan mengenai persoalan pembukaan tanah tidak lagi dikaitkan dengan Hukum Adat, tetapi sudah dipandang sebagai suatu kewenangan administratif.²⁸ Pada jaman dahulu yang mengatur/mengelola tanah *kalakeran* desa /negeri di Minahasa adalah Hukum Tua (Kepala Desa) sebagai kepala persekutuan (*Tonaas Umbanua*) bersama-sama dengan masyarakat. Akan tetapi setelah diberlakukannya UUPA, Hukum Tua makin lemah posisinya.²⁹

Peneliti berpendapat bahwa peran serta masyarakat dan perlindungan terhadap eksistensi masyarakat melalui kepastian hukum atas penguasaan tanah dalam jangka waktu lama harus diprioritaskan. Kebijakan pihak Kelurahan dengan memberikan surat keterangan pemilikan tanah dapat berperan sebagai alas hak yang dapat ditindaklanjuti oleh BPN RI melalui pensertipikatan tanah. Sedangkan pengelolaan tanah lainnya dapat dimanfaatkan untuk perencanaan yang diatur dalam tata ruang.

²⁷ Tjitra DP Lukum, *Op.cit*, hal. 78

²⁸ *Ibid*, hal. 80

²⁹ Sri Rahayu Soeripto, *Op.cit*, hal. 55

BAB VI

KONDISI SOSIAL EKONOMI DAN DUNIA INVESTASI

VI-1. Sosial Ekonomi Pulau Lembeh

Letak pemukiman di Lembeh mengikuti fisiografis pulau yang mayoritas berbukit-bukit dan terjal, mengakibatkan pola sebarannya mengikuti kedataran tanah. Di tanah-tanah datar yang relatif sempit- sempit di pinggiran pantai tumbuh *cluster-cluster* perkampungan. Kondisi sekarang, setelah dilakukan pemekaran wilayah administrasi kelurahan, batas-batas dari wilayah kelurahan kebanyakan diambil di tengah-tengah kebun, dan pemukiman-pemukiman yang ada telah menjadi wilayah kelurahan yang berdiri sendiri. Antara satu pemukiman/kampung dengan kampung yang lain dihubungkan dengan jalan. Simpul-simpul jalan tidak banyak, sehingga aksesibilitas antar perkampungan bisa dibilang rendah. Luas perkampungan itu relatif tidak berkembang dari tahun 1980-an hingga sekarang. Hal ini ditunjukkan oleh peta-peta yang dibuat tahun 2010-an ternyata hampir cocok benar dengan peta-peta keluaran tahun 1980-an.

Area kebun pun tidak dapat diekstensifikasi lagi karena telah meliputi seluruh pulau. Lahan yang tersisa hanya berupa hutan di area dengan kelerengan yang terjal. Vegetasi hutan yang ada adalah sejenis dengan vegetasi yang berada di daratan Bitung (Minahasa). Hutan-hutan yang relatif sempit dan tersebar sporadik ini tentunya berguna sebagai kawasan lindung bagi kehidupan di pulau. Masyarakat sadar betul bahwa kalau hutan-hutan tersebut ditebang dan diganti dengan tanaman kebun, bahaya tanah longsor dan banjir sebagaimana banyak terjadi di daerah lain, kemungkinan akan terjadi pula di Pulau Lembeh.

Sebenarnya mayoritas tanah Pulau Lembeh yang terbentuk oleh batuan vulkanis mempunyai kesuburan yang baik, hanya sayang topografi yang terjal telah menjadi pembatas bagi usaha pertanian yang ada. Tidak ada sawah di pulau ini. Komoditas pertanian utama yang ditanam di kebun-kebun adalah kelapa, pala, cengkih, dan kakao. Komoditas kebun tersebut dijual di pasar lokal yang ada di Kelurahan Papusungan, yang merupakan satu-satunya pasar yang ada di Pulau Lembeh. Tetapi kebanyakan dijual keluar pulau, yaitu ke daratan Kota Bitung. Dengan transportasi perahu motor, mereka menyeberang Selat Lembeh, dan menjualnya ke pedagang-pedagang pengepul yang membuka kios/toko di pasar dekat pelabuhan Kota Bitung. Para pedagang itu selanjutnya menjual kepada para produsen yang membutuhkan bahan baku untuk produksinya. Kelapa biasanya diolah menjadi kopra untuk diambil minyaknya, buah pala dijadikan manisan dan makanan kecil variannya atau dijadikan bumbu dapur, cengkih untuk bumbu dapur/makanan dan campuran rokok kretek, sedangkan kakao diolah menjadi kue coklat.

Sebagaimana telah diutarakan pada bab IV, bahwa mayoritas penduduk Pulau Lembeh berbasis agraris. Kehidupan berkebun telah mereka jalani semenjak moyangnya datang dan membuka hutan Pulau Lembeh sekitar tahun 1930 – 1940-an. Penduduk Pulau Lembeh berasal dari suku bangsa – suku bangsa bahari Nusantara, seperti Sangir, Buton, dan Ternate, di samping berasal dari daratan Minahasa. Saat ini etnis Sangir yang merupakan mayoritas penghuni pulau. Agama yang dianut masyarakat Pulau Lembeh

pun beragam. Semua agama yang diakui oleh Negara ada di pulau ini, dengan mayoritas pemeluk Kristen Protestan, disusul Islam, Katholik, Hindu, Budha, dan Konghucu. Sekali pun plural, kehidupan sehari-hari masyarakat Pulau Lembeh berlangsung dengan sangat baik. Toleransi dalam berbagai hal telah dikembangkan, rasa saling menghormati dan saling bantu antar warga terlihat di tengah-tengah masyarakat.

Terdapat satu upacara adat sebagai bentuk rasa syukur warga Lembeh terhadap segala karunia yang telah diberikan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa, yaitu upacara adat *Tulude*. Upacara ini berasal dari adat Sangir. Segenap komponen masyarakat terlibat dalam ritual tahunan ini. Tidak hanya masyarakat Pulau Lembeh, tetapi para pemuka adat di sekitar pulau, pemuka adat dari Pulau sangir, dan para pejabat hingga tingkat provinsi juga diundang. Upacara akbar ini juga telah menjadi *icon* bagi wisatawan, dan potensial untuk dikembangkan dalam visi perekonomian daerah.

Dalam segi kesejahteraannya, secara umum penduduk Pulau Lembeh bisa dibilang belum beruntung. Keluarga Pra-Sejahtera masih menempati peringkat teratas dalam pentahapan kesejahteraan. Hal ini merefleksikan bahwa kemiskinan masih tumbuh subur di kalangan masyarakat Lembeh yang berbasis agraris. Oleh karena itu, berikut ini akan dianalisis secara spasial-analitik gejala kemiskinan itu. Kajian spasial kemiskinan ini meliputi analisis distribusi kemiskinan dan kantong kemiskinan. Di samping itu, dalam kerangka kerja keruangan akan dilakukan juga analisis spasial terhadap faktor-faktor yang diduga berimplikasi terhadap terjadinya kemiskinan di Pulau Lembeh.

Dari hasil analisis distribusi kemiskinan menggunakan teknik tabulasi dengan data survei pentahapan kesejahteraan keluarga yang dilakukan BPS Kota Bitung (2013), menunjukkan bahwa sebaran (*spatial pattern*) keluarga Pra-Sejahtera di Pulau Lembeh tidak merata, dengan kisaran pada unit kelurahan antara 0% dan 54,34%. Kelurahan yang tidak ada kondisi pra-sejahtera adalah Kelurahan Lirang, sedangkan yang paling tinggi pra-sejahteranya adalah Kelurahan Pintukota. Kedua kelurahan itu termasuk wilayah administrasi Kecamatan Lembeh Utara. Dari hasil hitungan tabulatif, diperoleh juga persentase keluarga Pra-Sejahtera Pulau Lembeh, yaitu sebesar 32,5%. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel VI-1 di bawah ini.

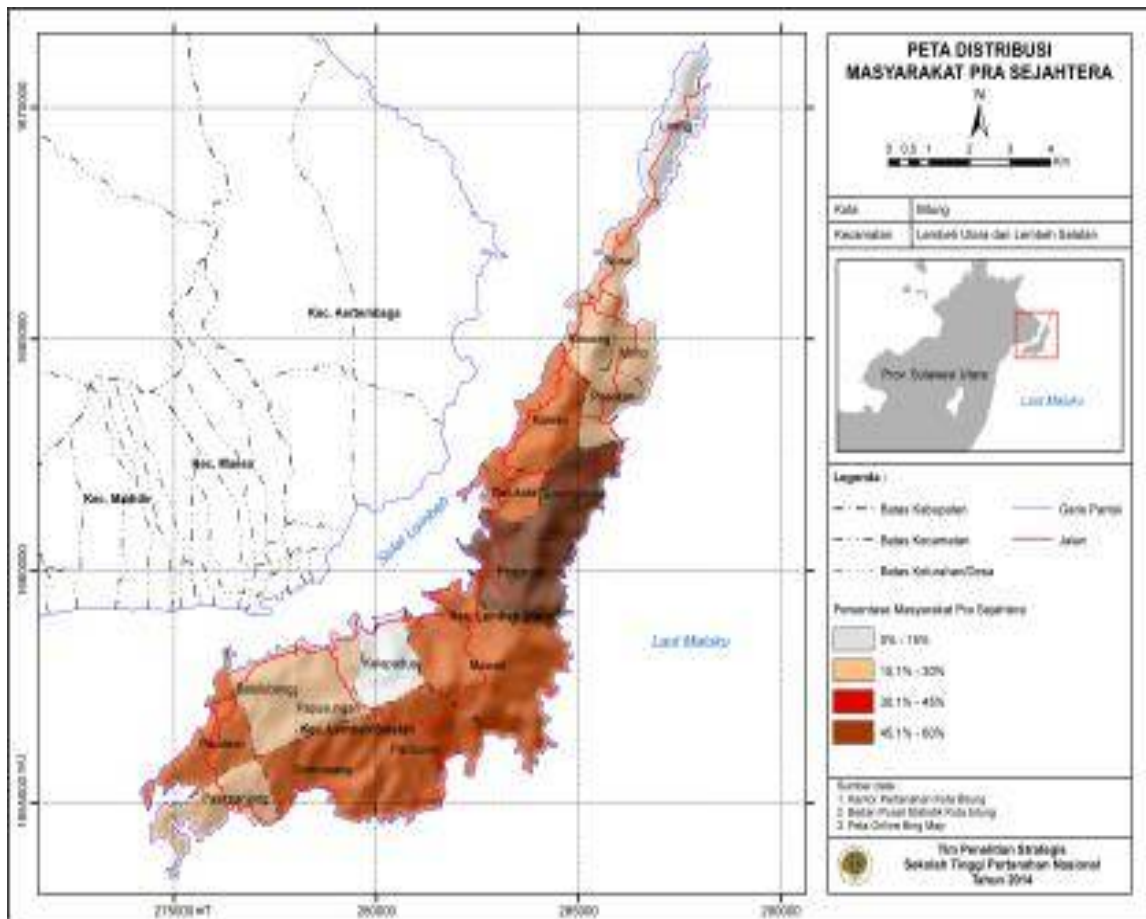
Tabel VI-1. Distribusi Kemiskinan (Pra-sejahtera) di Pulau Lembeh

No	Kelurahan	Jumlah Keluarga Pra Sejahtera	Jumlah Keluarga	Persentase
1	Mawali	245	676	36,24
2	Pintukota	169	311	54,34
3	Batukota	67	190	35,26
4	Gunungwoka	81	165	49,09
5	Posokan	43	157	27,39
6	Motto	61	212	28,77
7	Lirang	0	215	0,00
8	Nusu	54	237	22,78
9	Binuang	67	263	25,48
10	Kareko	121	276	43,84
11	Pasirpanjang	27	128	21,09
12	Paudean	128	302	42,38
13	Batulubang	198	734	26,98

14	Dorbolaang	116	310	37,42
15	Pancuran	67	181	37,02
16	Papusungan	228	866	26,33
17	Kelapadua	30	200	15,00

Keterangan: Hasil olahan penelitian, 2014

Secara spasial, distribusi kemiskinan ditampilkan pada gambar peta berikut ini.



Gb VI-1. Peta Distribusi Keluarga Pra-Sejahtera di Pulau Lembeh

Analisis berikutnya adalah analisis kantong Pra-Sejahtera (kemiskinan) menggunakan teknik *LQ*. Hasil analisis menunjukkan bahwa kantong-kantong kemiskinan terdistribusi membentuk blok wilayah. Kantong-kantong kemiskinan ini meliputi lima kelurahan di Kecamatan Lembeh Utara, yaitu Kelurahan Mawali; Pintukota; Batukota; Gunungwoka; dan Kareko, serta tiga kelurahan di Kecamatan Lembeh

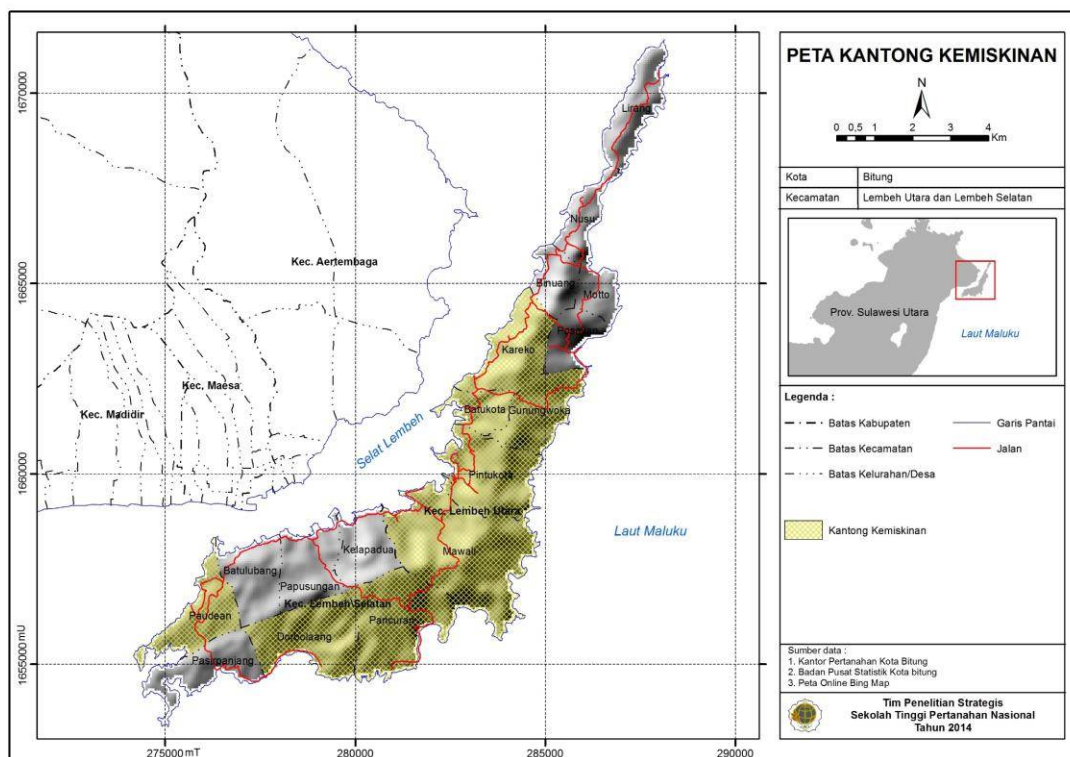
Selatan, yaitu: Kelurahan Paudean; Dorbolaang; dan Pancuran. Secara spasial dapat dikemukakan bahwa kantong-kantong kemiskinan di bagian utara pulau terletak di pesisir Selat Lembeh, sedangkan kantong kemiskinan di bagian tengah dan selatan pulau terletak di pesisir Laut Maluku.

Dari kedelapan kelurahan kantong kemiskinan, yang paling pekat kemiskinannya adalah Kelurahan Pintukota, yang merupakan ibukota dari Kecamatan Lembeh Utara. Untuk lebih jelasnya, hasil analisis kantong kemiskinan dapat dilihat pada Tabel VI-2 berikut ini.

Tabel VI-2. Hasil Analisis Kantong Kemiskinan

No	Kelurahan	LQ	Keterangan
1	Mawali	1,15	Kantong
2	Pintukota	1,73	Kantong
3	Batukota	1,12	Kantong
4	Gunungwoka	1,56	Kantong
5	Posokan	0,87	
6	Motto	0,92	
7	Lirang	0,00	
8	Nusu	0,73	
9	Binuang	0,81	
10	Kareko	1,40	Kantong
11	Pasirpanjang	0,67	
12	Paudean	1,35	Kantong
13	Batulubang	0,86	
14	Dorbolaang	1,19	Kantong
15	Pancuran	1,18	Kantong
16	Papusungan	0,84	
17	Kelapadua	0,48	

Secara spasial, distribusi kantong kemiskinan Pulau Lembeh disajikan pada gambar berikut ini.



Gb VI-2. Peta Kantong Kemiskinan Pulau Lembeh

Analisis spasial kemiskinan yang terakhir adalah mencari faktor-faktor yang berimplikasi terhadap kemiskinan di Pulau Lembeh. Untuk menganalisis ini digunakan teknik regresi linear berganda. Sebagai variabel terikat termuat dalam tabel VI-4 sebagai berikut,

Tabel VI-3. Variabel Terikat Analisis Kemiskinan

Variabel	Variabel prediktor	Satuan	Notasi
Kemiskinan (Pra Sejahtera)	Rasio Keluarga Pra Sejahtera terhadap Jumlah KK	% KK	Y1

Sebagai variabel bebas termuat dalam tabel VI-5 sebagai berikut,

Tabel VI-4. Variabel Bebas Analisis Kemiskinan

Variabel	Variabel Prediktor	Satuan	Notasi
Aksesibilitas	Jarak ke Pusat Kecamatan	Km	X1
Demografis	Densitas	jiwa/Km ²	X2
Beban keluarga	Jumlah anggota keluarga	jiwa	X3
Profesi	Rasio pekebun terhadap populasi	%	X4
	Rasio buruh bangunan terhadap populasi	%	X5
	Rasio pedagang terhadap populasi	%	X6
	Rasio pekerja industri/kerajinan terhadap populasi	%	X7
	Rasio pekerja transportasi terhadap populasi	%	X8
	Rasio pekerja bidang jasa terhadap populasi	%	X9

Sebelum dilakukan sidik regresi, terlebih dahulu dilakukan uji asumsi klasik. Sidik korelasi untuk menghindari peristiwa multikolinearitas, yang mana variabel-variabel bebas yang mempunyai korelasi yang

tinggi ($\geq 0,60$) tidak diikuti dalam sidik regresi. Dari sidik regresi didapatkan peranan faktor-faktor yang berimplikasi terhadap kondisi Pra Sejahtera, sebagai berikut :

$$Y = - 23,8 - 0,51 X1 - 0,005 X2 + 19,869 X3 - 0,063 X5 + 0,169 X6 \\ + 4,954 X7 - 11,158 X8 + 6,841 X9$$

Setelah diuji peranan dari setiap faktor pada taraf nyata 5%, ternyata diperoleh 2 (dua) faktor yang perannya nyata terhadap kondisi kemiskinan (Pra Sejahtera) di Pulau Lembeh, yaitu pada profesi buruh bangunan dan besarnya realisasi PBB. Besarnya koefisien determinasi yang diperoleh dari persamaan regresi di atas adalah sebesar 0,684 yang berarti bahwa model tersebut dapat menerangkan 68,4 % dari kondisi kemiskinan di Pulau Lembeh. Model tersebut belum memasukkan variabel yang biasa digunakan oleh BPS dalam mengukur tingkat kemiskinan, dan variabel tersebut ada di Lembeh, seperti kebutuhan air bersih, tidak tersedianya jamban, masalah penerangan, aksesibilitas yang kurang baik, dan lain-lain, sehingga wajar apabila hanya didapatkan kondisi 68,4%.

Hasil sidik regresi ini dapat menerangkan bahwa alih pekerjaan dari rumah tangga sektor pertanian ke sektor konstruksi/bangunan, ternyata belum dapat memenuhi kebutuhan hidup layak. Informasi BPS Kota Bitung (2013) sebagaimana telah dikemukakan dalam bab IV yang menyatakan bahwa selama kurun waktu 2003 – 2013 telah terjadi penurunan secara masif pada rumah tangga pertanian di Pulau Lembeh, dan mayoritas mereka beralih ke bidang konstruksi/bangunan menegaskan akan kondisi ini.

Perihal realisasi PBB yang signifikan beriringan dengan keluarga pra-sejahtera, hal tersebut menyatakan bahwa keluarga-keluarga pra-sejahtera belum diberdayakan untuk membayar PBB. Suatu kebijakan Pemerintah akhir-akhir ini yang membebaskan warga miskin untuk tidak membayar pajak, rupanya sengaja atau tidak telah diimplementasikan di Pulau Lembeh. Dengan demikian, telah terjadi keseiringan spasial (*spatial association*) antara keluarga pra-sejahtera dengan profesi buruh bangunan dan banyaknya bidang tanah yang tidak dipungut pajaknya. Perlu menjadi perhatian pula bahwa realisasi PBB ini berasosiasi kuat dengan sertifikasi tanah yang telah dilaksanakan.

VI-2. Potensi Lembeh dalam *Grand Design* Pengembangan dan Prospek Investasi

Pulau Lembeh nan eksotis menyimpan kekayaan alam yang terpendam, sebagaimana diilustrasikan berikut ini:

”Pulau Lembeh terletak di sebelah timur laut Kema, dan luasnya hampir sama dengan Ternate. Selain kaya akan kayu, pulau tersebut menjadi penting karena menghasilkan sarang burung. Di sekeliling pulau itu terdapat tebing curam dengan ketinggian sekitar 24 meter di atas permukaan laut. Laut di sepanjang tebing itu sangat dalam dan airnya biru tua, serupa pemandangan sebuah jurang. Di atas tebing itu tumbuh kayu-kayuan, tumbuhan menjalar, lumut dan tumbuhan parasit lain yang pada tempat-tempat tertentu bergantung sebagai hiasan yang indah.” (Graafland, 1991:2)

Sebagaimana uraian Graafland, Pulau Lembeh yang ‘kaya’ memang memiliki banyak potensi, oleh karena itulah dalam konteks pengembangan Bitung sendiri, Pulau Lembeh menjadi salah satu *site* yang juga disiapkan sebagai salah satu ikon pembangunan. Berbagai kebijakan dibuat sebagai bagian dari ‘skema

pengembangan Pulau Lembeh'. Dalam Perda Kota Bitung Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu disebutkan bahwa wilayah pesisir Bitung, termasuk Selat dan Pulau Lembeh, merupakan suatu kesatuan ekologis yang memiliki keanekaragaman sumberdaya alam sebagai modal dasar bagi perkembangan ekonomi yang bertumpu pada sektor perikanan dan kelautan, pertanian, kehutanan, perkebunan serta perdagangan yang berorientasi ekspor ke kawasan Pasifik Barat. Selat Lembeh merupakan bagian dari kawasan pengelolaan perairan.

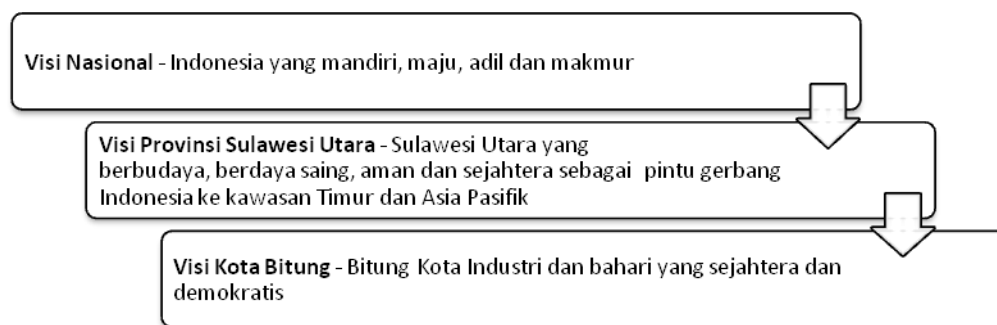
Demi keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya alamnya, Selat Lembeh yang terletak antara daratan Kota Bitung dan daratan Pulau Lembeh harus dikelola sesuai dengan peruntukannya, termasuk Pelabuhan Khusus. Pengelolaan Wilayah Pesisir telah mempertimbangkan kesadaran masyarakat yang semakin meningkat tentang perlunya upaya-upaya untuk melindungi sumber-sumber penyangga kehidupan, seperti hutan, tanah, udara dan air. Dalam hal ini perhatian secara khusus perlu diarahkan pada lingkungan Selat Lembeh dan sekitarnya sebagai bagian dari kawasan ekologi laut yang memiliki keanekaragaman hayati laut yang sangat tinggi. Pada saat ini mulai terungkap potensi industri bioteknologi dan ekonomi yang tinggi yang berasal dari keanekaragaman hayati laut tersebut. Nilai ekonomi total dari kegiatan perikanan, usaha wisata seperti selam, sewa kapal dan perahu di Selat Lembeh akan meningkat dengan adanya usaha konservasi. Kalau perhitungan dilakukan terhadap nilai-nilai sumberdaya alam maupun sumberdaya buatan manusia serta lingkungannya, maka nilai ekonomi wilayah pesisir Selat Lembeh dan sekitarnya dipastikan akan sangat besar.

Selat Lembeh yang terletak di antara daratan Bitung dan Pulau Lembeh mempunyai kondisi oceanografi yang berbeda dibandingkan dengan pantai timur Pulau Lembeh atau bagian-bagian lainnya dari semenanjung Sulawesi Utara. Selat Lembeh secara umum lebih terlindung karena tidak terlalu lebar. Kondisi ini menyebabkan massa air cukup lancar selama proses pasang surut. Dengan demikian, kondisi tersebut sangat membantu proses pembersihan bahan-bahan pencemar di Selat Lembeh. Pencemaran berasal dari kegiatan-kegiatan di perairan dan dari kegiatan di daratan sepanjang daerah-daerah aliran sungai (DAS). Pada saat hujan bahan pencemar mengalir ke wilayah pesisir dan Selat Lembeh. Apabila Selat Lembeh menjadi semakin sempit karena perubahan garis pantai, maka akan terjadi percepatan arus air laut. Hal ini akan menyebabkan bagian-bagian tertentu dari Selat Lembeh mengalami pencemaran berat.

Dalam perkembangannya saat ini, Pulau Lembeh tidak dapat dilepaskan dari skema kebijakan penataan Bitung yang sedang difokuskan pada realisasi visinya sebagai "kota industri dan bahari yang sejahtera dan demokratis". Visi Kota Bitung ini mengarah pada posisi Kota Bitung yang berada di pintu masuk Provinsi Sulawesi Utara melalui pelabuhan alam dengan posisi yang sangat strategis, yaitu berada di bibir Samudera Pasifik dan Laut Maluku yang menjadi salah satu alur laut tersibuk di dunia. Hal ini

menjadikan Kota Bitung dengan pelabuhannya sebagai pusat akumulasi barang dan jasa melalui sistem *Cargo Consolidation Center*.

Bitung sebagai Kota Industri yang berwawasan lingkungan dan menjadi kota industri utama, khususnya industri perikanan dan perkebunan di Sulawesi Utara. Bitung telah ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang termasuk dalam koridor 4 pada Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Bitung disebut sebagai Kota Bahari karena aktivitas perekonomian warga Kota Bitung banyak dipengaruhi oleh kegiatan yang berhubungan dengan wilayah laut dan pesisir pantainya, serta adanya Pelabuhan Internasional, sehingga Bitung sangat berpeluang menjadi pintu gerbang Indonesia untuk kawasan Asia-Pasifik, serta ditetapkan Bitung sebagai Kota Minapolitan yang berbasis perikanan tangkap.



Gb VI-3. Visi Kota Bitung yang diturunkan dari Visi Nasional dan Visi Provinsi Sulut

Sumber: Dokumen RPJPD Kota Bitung 2005-2025, Bappeda Kota Bitung, 2011

Pada gambar di atas dapat disimak visi kota Bitung yang diturunkan dari visi Nasional dan visi Provinsi Sulawesi Utara, yang kemudian dieksplicitkan dalam beberapa misi sebagai berikut,

Tabel VI-5. Visi dan Misi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Bitung

Sumber: Dokumen RPJPD Kota Bitung 2005-2025, Bappeda Kota Bitung, 2011

Visi	Misi
Industri	Membangun dan menciptakan iklim investasi dan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada agro-industri, agrobisnis, <i>home industry</i> yang berwawasan lingkungan serta perdagangan lainnya baik pada pasar domestik dan internasional serta peningkatan pengawasan industri
	Menjamin aksesibilitas dan mobilitas ekonomi daerah, khususnya pada pusat-pusat industri
Bahari	Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya pariwisata bahari, melalui pengembangan diversifikasi usaha.
	Mewujudkan Bitung sebagai Pintu Gerbang Indonesia di kawasan Asia-Pasifik dengan Kota yang bercirikan Kota Bahari
	Melestarikan keseimbangan ekosistem lingkungan
Sejahtera	Membangun sumberdaya manusia yang berkualitas
	Mengoptimalkan penyelenggaraan birokrasi yang <i>accountable, capable</i> dan <i>acceptable</i>
	Mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kota Bitung.
Demokratis	Mewujudkan kondisi masyarakat demokratis yang mengedepankan supremasi hukum

Pengembangan Lembeh menjadi bagian dari pengembangan Kota Bitung secara keseluruhan. *Grand design* pengembangan Pulau Lembeh sendiri diarahkan untuk pariwisata, permukiman, dan industri. Berkaitan dengan pengembangan pariwisata ini, di beberapa titik pesisir pantai sudah dibangun *cottage*. Selain itu dalam Tata Ruang juga disebutkan adanya penyediaan *space* untuk perluasan *international hubport* sebagaimana disebutkan dalam Perpres Logistik Nasional dan Perpres MP3EI yang menyatakan bahwa pelabuhan Bitung adalah pelabuhan *hub* internasional. Pelabuhan ini akan dibangun di daerah Lembeh Selatan, dari Kelurahan Paudean sampai mengarah ke Pasir Panjang. Infrastruktur lain yang akan dibangun dalam duapuluh tahun ke depan adalah bandara khusus. Hal ini dilakukan untuk mempercepat kegiatan ekspor-impor yang tidak mungkin dilakukan melalui kapal laut, karena memakan waktu yang lebih lama. Jembatan penghubung antara daratan Bitung dan Pulau Lembeh juga akan dibangun untuk mendukung pembangunan infrastruktur yang lebih mantab. Sementara ini, sebagai perwujudan pembangunan skala menengah, telah dibangun jalan lingkaran Lembeh yang sudah tiga tahun berturut-turut dianggarkan: tahun I (2012) sejumlah 35 milyar, tahun 2013 sejumlah 39 milyar, dan tahun 2014 sejumlah 39,5 milyar. Jalan yang diperkirakan akan sepanjang 61 kilometer ini diperkirakan akan tersambung 90% pada tahun 2014 ini. Jalan lingkaran Lembeh ini juga membangun prasarana jalan-jalan penyambung antara kelurahan-kelurahan yang ada ke jalan induk. Pengembangan lain yang juga sedang disiapkan untuk Lembeh adalah pembangkit listrik tenaga surya dan drainase-drainase.

“Walikota Bitung Hanny Sondakh serius mempersiapkan Pulau Lembeh sebagai zona investasi. Untuk itu, Sondakh kembali melakukan peninjauan lokasi ke Kawasan Industri dan Pariwisata serta jalan lingkaran Pulau Lembeh, Senin (3/6). Beliau meminta kepada komponen masyarakat, agar mendukung penuh upaya Pemerintah Kota dalam mewujudkan pembangunan di Pulau Lembeh yang diperkuat dengan fasilitas, yang akan lebih memudahkan investor melirik kota Bitung. “Segala kemudahan harus diberikan sehingga para investor merasa tertarik dan nyaman berinvestasi di Kota Bitung,” pinta Sondakh sembari berharap masyarakat dapat terus memelihara keamanan dan ketertiban.” (Fian Kaunang, id.manado.co. 4 Juni 2013)”.

Perjanjian dalam pengerjaan proyek-proyek pembangunan di Lembeh, salah satunya terekam dalam Surat Perjanjian Penyerahan Penggunaan/Pemanfaatan Kawasan Pulau Lembeh-Bitung Nomor: 188/HKM/X/2004 antara Pemerintah Kota Bitung dengan PT. Mitra Budiayasa. Dalam surat perjanjian ini, terdapat beberapa kesepakatan untuk penyerahan pemanfaatan Kawasan Pulau Lembeh – Bitung seluas 5.400 ha (lima ribu empat ratus hektar) dengan penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan (HGB di atas HPL). Pemanfaatan kawasan pulau akan dilaksanakan untuk pembangunan proyek-proyek dengan rincian sebagai berikut,

The screenshot shows the website for PT. MITRA BUDIYASA, Financial & Development Services. The header includes the company logo and a navigation bar with the date 'Mon, 07 July 2014'. A sidebar menu lists various sections like Home, About Us, Board of Commissioner, Board of Director, List of Projects, Location, Investment, International Hub Port, Land Acquisition, and Networking Map. The main content area is titled 'LIST OF PROJECTS CONSISTS ARE' and lists the following projects:

- INTERNATIONAL HUB PORT
- LEMBEH BRIDGE ONE
- TOLL ROAD MANADO - BITUNG
- POWER PLANT (PLTU BATUBARA)
- WATER SUPPLY & WASTE WATER TREATMENT
- BITUNG LEMBER RECREATION ESTATE RESORT, WERAHOUSE BONDED ESTATE
- LEMBEH BRIDGE TWO
- TELECOMMUNICATION AND INFRASTRUCTURE
- LEMBEH INTERNATIONAL AIRPORT

There are two small images on the right side of the project list: one showing a person looking at a computer monitor, and another showing palm trees under a blue sky.

Gb VI-4. Proyek Pengembangan Lembeh yang akan dilaksanakan PT. Mitra Budiayasa

Sumber: www.mitrabudiyasa.net

Kesepakatan proyek pembangunan yang akan dilaksanakan di Pulau Lembeh terdiri dari: *international hubport* Bitung, jembatan Lembeh, jalan tol Manado-Bitung, pembangkit tenaga listrik, proyek persediaan air bersih, Pulau Lembeh-Bitung *Recreation State*, *internasional airport*, jembatan Lembeh II, infrastruktur telekomunikasi, dan bangunan-bangunan pendukung lainnya. Dalam perjanjian tersebut dikatakan bahwa pihak pertama (Pemko Bitung) akan menyerahkan hak pemanfaatan tanah dalam keadaan lahan kosong terhitung mulai penandatanganan perjanjian atau 10 Oktober 2004. Lama hak pengelolaan yang diberikan adalah 30 tahun. Berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian ini, pihak Pemko Bitung akan melakukan beberapa hal yaitu: (1) menyusun rancang bangun Kawasan Pulau Lembeh-Bitung dan prasarannya; (2) membayar nilai ganti rugi pembebasan lahan dari warga sesuai dengan standar harga yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota; (3) mengalihkan Hak Pemanfaatan (Hak Guna Bangunan) kepada pihak Ketiga (HGB *Strata Title*); (4) mengubah, menambah dan atau menata fasilitas yang ada pada tanah dan bangunan. Berikut ini desain pembangunan jembatan Bitung dan jalan tol Manado-Bitung yang akan melewati Pulau Lembeh.

INVESTMENT

SUMMARY

LEMBEH BRIDGE

- * LENGHT 1.000 METERS, WIDTH 10,5 METERS
- * CONSTRUCTION CABLE STAYED



TOL MANADO - BITUNG



TOLL ROAD MANADO - BITUNG

- * LENGHT 47.000 METERS, WIDTH 15 METERS

Gb VI-5. Desain Jembatan Lembeh dan Tol Manado-Bitung versi PT. Mitra Budiya
 Sumber: www.mitrabudiyasa.net

Dalam Perda Kota Bitung Nomor 22 Tahun 2013 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kota Bitung Tahun 2013-2033, disebutkan bahwa Lembeh menjadi bagian dari sistem pusat pelayanan dan pertumbuhan di mana di dalamnya akan dilakukan pengembangan berupa: a) pemantapan struktur atau hirarkhi sistem pusat-pusat pelayanan; b) pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di wilayah pesisir; dan c) pengintegrasian fungsi setiap pusat-pusat pertumbuhan dalam sistem pusat-pusat pelayanan Daerah. Pengembangan ini dilakukan melalui beberapa strategi yaitu: optimalisasi fungsi pada pusat-pusat pelayanan di wilayah pesisir; pengembangan fungsi pada pusat-pusat pertumbuhan di wilayah pesisir; pemberian insentif bagi pengembangan fungsi pusat-pusat pertumbuhan; dan pengembangan sistem prasarana wilayah pusat-pusat pelayanan dan pertumbuhan. Dalam konteks ini, Kecamatan Lembeh Selatan dan Lembeh Utara mendapatkan arahan pengembangan sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut,



Gb VI-6. Arahannya pengembangan Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan

Selain sebagai pusat pelayanan dan pertumbuhan di kawasan pesisir, kawasan Pulau Lembeh juga mendapat perhatian berkaitan dengan kawasan pemanfaatan umum yang terdiri dari zona hutan, zona pelabuhan dan zona pariwisata. Dalam arahan pengembangan zona hutan, kawasan Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan akan dikembangkan dengan cara:³⁰ a) memberikan fasilitasi dalam pengelolaan hutan; mengembangkan hutan *mangrove* di pesisir pantai; b) mengembangkan hutan alam lain; dan c) mengembangkan hutan cemara dan hutan lain di sempadan pantai wilayah pesisir. Arahan pengembangan zona pelabuhan di Kecamatan Lembeh Utara dan Kecamatan Lembeh Selatan akan dikembangkan Tempat Pendaratan Ikan (TPI). Sementara itu berkaitan dengan zona pariwisata, secara khusus pengembangan dilakukan pada bagian tertentu perairan Selat Lembeh sebagai kawasan wisata dalam air (*diving sport*), serta pengembangan pantai Walenekoko dan pantai Pintukota sebagai kawasan wisata berbasis keanekaragaman pantai, hutan bakau, dan wisata minat khusus.

Kebijakan lain dalam pengembangan Pulau Lembeh juga disebutkan dalam kebijakan pengelolaan alur laut yang dilakukan melalui sinkronisasi dan koordinasi pemanfaatan ruang laut untuk jalur pelayaran dengan pemanfaatan umum, konservasi, pemasangan pipa/kabel bawah laut, dan perlindungan alur migrasi *species* antar Negara. Strategi pengelolaan alur laut dilakukan melalui: pengembangan jalur pelayaran; pemasangan dan pemanfaatan pipa/kabel bawah laut; dan inventarisasi migrasi *species*. Dalam arahan pengelolaan alur laut ini, khusus di Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan akan dilaksanakan pemasangan dan pemanfaatan pipa/kabel bawah laut.

VI-3. Dinamika Investasi di Pulau Lembeh

Mengacu pada dokumen RPJP Kota Bitung 2005-2025, dikatakan bahwa investasi sangat penting untuk menggerakkan perekonomian suatu daerah di mana pada akhirnya akan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah menjadi momentum berharga untuk membuktikan diri bahwa daerah memiliki kemampuan tangguh dalam mengelola potensi ekonominya. Kunci keberhasilan dalam menarik investor adalah adanya kepastian hukum. Namun sayangnya, kepastian hukum hingga sekarang

³⁰ Arahan pengembangan ini juga diberikan untuk dua kecamatan lain di kawasan pesisir yaitu Kecamatan Ranowulu dan Aertembaga.

masih belum terbenahi dengan baik. Hal ini mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum di daerah, dan pada akhirnya justru sangat menghambat masuknya investasi di daerah. Kepastian hukum menjadi kunci bagi masuknya investasi di daerah. Apalagi pada era otonomi daerah sekarang ini menjadi momentum bagi daerah untuk membuktikan diri bahwa daerah juga memiliki kemampuan dalam mengelola daerahnya secara mandiri.

Salah satu isu berkaitan dengan investasi di Lembah adalah isu strategis di Bitung yang diarahkan untuk percepatan pertumbuhan dan perluasan ekonomi melalui penciptaan iklim investasi dan kesempatan berusaha yang baik, serta pengembangan pelabuhan Bitung dan fasilitas pendukung lainnya sehingga dapat menjadi pintu gerbang Indonesia di kawasan Asia-Pasifik dengan pertumbuhan ekonomi yang signifikan dan memberdayakan sektor industri. Dalam konteks inilah dimunculkan dalam misi yang ke-4, bahwa membangun dan menciptakan iklim investasi dan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada agroindustri, agrobisnis, industri rumah tangga yang ramah lingkungan serta perdagangan lainnya baik pada pasar domestik dan internasional, serta peningkatan pengawasan industri merupakan salah satu fokus yang dituju.

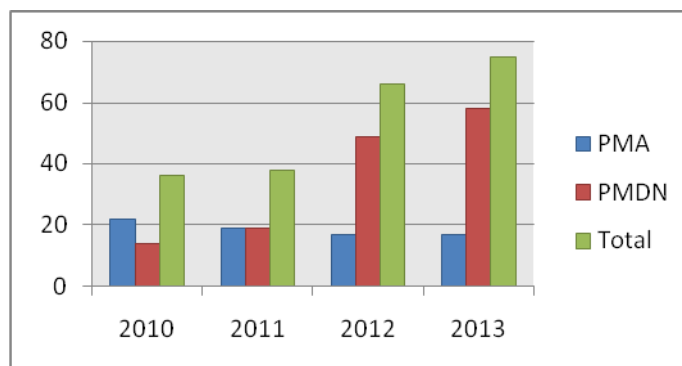
Dalam rangka mendukung investasi, Pemko Bitung sejak tahun 2006 sampai dengan sekarang telah membuat peraturan-peraturan daerah (perda) yang terkait dengan iklim berinvestasi, yaitu perda terkait dengan perijinan dan perda terkait dengan lalu lintas barang dan jasa. Kebijakan perbaikan iklim investasi dalam menekankan kecepatan layanan, perizinan usaha bagi para pengusaha yang diambil Pemko Bitung adalah dengan pendirian Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Penanaman Modal Daerah (BPPT-PMD). BPPT-PMD Kota Bitung telah berhasil memangkas birokrasi sehingga perijinan investasi baru di Kota Bitung menjadi mudah.

Tabel VI-6. Jumlah Perda yang Dikeluarkan untuk Mendukung Investasi di Kota Bitung

No	Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	Total
1	Jumlah Perda terkait Perijinan	3	-	2	2	-	7
2	Jumlah Perda terkait lalulintas barang dan jasa	-	-	2	-	-	2

Sumber: Bagian Hukum Setda. Bitung

Berkaitan dengan investasi, data dari BPPT-PMD Kota Bitung Tahun 2013 menunjukkan adanya tren peningkatan jumlah perusahaan PMDN yang menanamkan modalnya di Kota Bitung. Sementara itu, jumlah PMA dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 mengalami sedikit penurunan yang secara rinci dapat dilihat dalam gambar berikut ini,



Gb VI-7. Jumlah Perusahaan PMA dan PMDN Kota Bitung

Sumber: Badan Pelayanan Perizinan Terpadu & Penanaman Modal Daerah Kota Bitung, Tahun 2013

Pada tahun 2010, perusahaan PMDN di Kota Bitung berjumlah 14 perusahaan, dan berturut-turut mengalami peningkatan pada tahun 2011 berjumlah 19 perusahaan, tahun 2012 berjumlah 49 perusahaan dan pada tahun 2013 berjumlah 58 perusahaan. Sampai tahun 2013 total perusahaan PMDN berjumlah 75 perusahaan. Sementara itu untuk jumlah perusahaan PMA di Kota Bitung mengalami sedikit penurunan. Pada awal tahun 2010, perusahaan PMA berjumlah 22, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2011 menjadi 19 perusahaan, dan tahun 2012 sampai dengan 2013 menjadi 17 perusahaan. Jumlah total perusahaan Penanaman Modal di Kota Bitung adalah 66 perusahaan.

Berkaitan dengan realisasi investasi sendiri, tercatat bahwa nilai investasi PMA juga mengalami penurunan dari tahun 2010 ke tahun 2013. Sementara itu, nilai investasi PMDN sebaliknya justru mengalami peningkatan seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini,

Tabel VI-7. Realisasi Investasi PMA dan PMDN Kota Bitung

	2010	2011	2012	2013
PMA	2,429,610,426,000	1,432,791,729,000	1,120,680,731,880	1,120,680,731,880
PMDN	904,796,876,234	1,291,408,789,767	2,673,582,253,881	2,855,899,253,881
Total (Rp)	3,334,407,302,234	2,724,200,518,767	3,794,262,985,761	3,976,579,985,761

Sumber: Badan Pelayanan Perizinan Terpadu & Penanaman Modal Daerah Bitung, 2013

Perkembangan investasi di Kota Bitung, tidak bisa dilepaskan dari dinamika investasi yang terjadi di Pulau Lembeh. Merunut sejarah atau riwayat awal masuknya investasi ke Lembeh memang tidak mudah. Dalam konteks ini, investasi paling awal yang terjadi di Lembeh dapat ditelusuri dari usia kota Bitung yang sudah 22 tahun. Sewaktu Bitung masih menjadi bagian dari Kabupaten Minahasa, sudah ada perusahaan yang berdiri di Pulau Lembeh. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan *resort* yang statusnya menyewa selama jangka waktu 25 tahun dan telah habis masa sewanya. Penanaman modal atau investasi di Pulau Lembeh yang paling menonjol dapat dilihat dari keberadaan *resort-resort* di pulau itu seperti dapat dicermati dalam tabel berikut,

Tabel VI-8. Daftar Nama Resort di Pulau Lembeh

No	Nama Resort	Lokasi
1	Bastianos Lembeh Resort	Kel. Mawali, Lembeh Utara
2	Lembeh Resort	Kel. Pintukota, Lembeh Utara

3	Immanuel Divers	Kel. Mawali, Lembeh Utara
4	Nomad Adventure Divers	Kel. Mawali Lembeh Utara
5	Divers Lodge Lembeh	Kel. Paudean, Lembeh Selatan
6	Two Fish Resort	Kel. Mawali, Lembeh Utara

Sumber: *Leaflet* Dinas Pariwisata Kota Bitung

Terdapat 6 bangunan *resort* yang berlokasi di dalam Pulau Lembeh yang 5 di antaranya terdapat di Kecamatan Lembeh Utara dan 1 *resort* berada di Kecamatan Lembeh Selatan. *Resort-resort* ini tidak semuanya PMA. Dari *resort-resort* yang terdaftar, hanya dua *resort* yang terdaftar sebagai PMA. Salah satu *resort* tertua yang dikatakan sebagai salah satu *resort* perintis sebelum adanya *resort-resort* lain adalah *Kungkungan Bay Resort*. *Resort* ini konon merupakan *resort* pertama yang mengawali munculnya *resort-resort* lain seperti dapat dicermati dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata Kota Bitung berikut ini:

“Lembeh mulai dikenal dunia internasional tahun 1980. Ketika mulai *launching resort* pertama kali tahun 1980, manajer luar negerinya punya niat dan keinginan untuk memperkenalkan potensi alam Selat Lembeh ke dunia internasional. Waktu berikutnya banyak foto-foto yang dikenalkan ke internet. Mulai dibuat buku karangan yang bagus-bagus yang fotonya diambil dari Selat Lembeh. Manajer-manajer bule yang pertama kali memperkenalkan dan men-*training* orang lokal. Rata-rata yang di-*training* pada jaman itu, sekarang menjadi manajer hampir di 11 *resort* ini. Dampaknya luar biasa, dari tahun 1980 yang cuma 1 *resort*, sekarang mau menjadi 13 *resort*.”



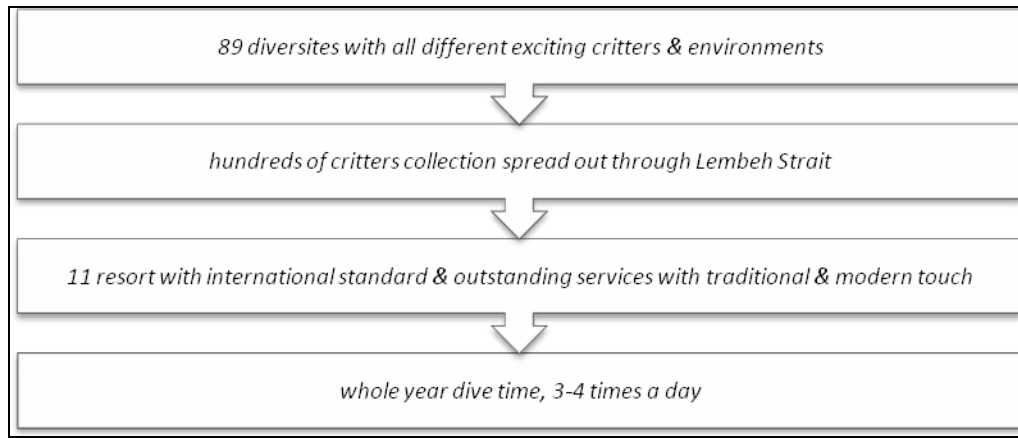
Gb VI-8. Resort Tertua yang Mengawali Perkembangan Investasi Pariwisata di Lembeh

Sumber: <http://www.divediscovery.com/indonesia>

Perkembangan penanaman investasi bidang pariwisata di Pulau Lembeh tidak dapat dilepaskan dari daya tarik yang dijual dari pulau ini. Daya tarik ini juga sebenarnya sudah disadari oleh masyarakat di Pulau Lembeh, seperti dapat dicermati dalam kutipan berikut ini:

“Kondisi Pulau Lembeh gambarannya bagaikan gadis cantik, ketika mulai berpoles dia, orang mulai rebutan. Kenapa *nggak* direbut waktu lalu, kemarin-kemarin, sekarang sudah dipoles agak cantik, baru direbut, sakit hati gadis-gadis Lembeh. Kalau bisa keliling Pulau Lembeh, ada kemiripan dengan Pulau Bali.”

Pulau Lembeh dengan daya tariknya ini telah membuat banyak orang tertarik untuk ikut serta mendulang keuntungan. Tidak mengherankan pula ketika berbagai penawaran kunjungan ke Pulau Lembeh dipromosikan oleh pihak Pemda sebagaimana gambar berikut ini.



Gb VI-9. Penawaran Wisata Kota Bitung di Lokasi Pulau Lembeh

Sumber: Leaflet Dinas Pariwisata Kota Bitung

Selain *resort*, penanaman modal atau investasi lain yang saat ini dijumpai di Pulau Lembeh adalah industri kapal seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini,

Tabel VI-9. Daftar PMA dan PMDN Bitung Berdasarkan Sektor Industri dan Jasa Rekreasi

Jenis Investasi	No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi
PMA	1	PT. Flipper Tobelo (Belanda)	Jasa Rekreasi (Wisata laut)	Kec. Lembeh Selatan
	2	PT Bakri Cono	Jasa Rekreasi (Wisata Tirta)	Kec. Lembeh Utara
PMDN	1	PT. Sarana Samudera Pasifik	Industri Kapal	Kec. Lembeh Selatan
	2	PT. Unggul Sejati Abadi	Industri Kapal	Kec. Lembeh Selatan

Sumber: BPPT dan PMD Kota Bitung Tahun 2013

Model penanaman investasi yang sementara digunakan oleh investor adalah dengan menyewa tanah dalam jangka waktu 25 – 30 tahun, dan ada juga dengan cara mengangkat anak dari warga lokal ataupun menikah dengan orang lokal (tapi sudah menjadi WNI). Sistem sewa jangka panjang sampai 30 tahun dilakukan sebagai upaya antisipasi untuk memperoleh balik modal, sehingga apabila status tanah bermasalah, keuntungan sudah diperoleh dan biaya penggantian modal sudah diperoleh.

Investasi yang ada di Lembeh juga dikatakan tidak terlalu besar, tidak sampai 10 milyar. Tanah dan gedung tidak termasuk nilai investasi, karena investasi adalah nilai yang bergerak/berputar. Tanah di Lembeh bisa dibilang murah, bisa mahal. Tanah akan dihargai murah, apabila dibeli dari orang yang tidak tahu asal muasal tanahnya, sehingga dijual murah, tetapi akan menjadi mahal apabila yang membeli tanah

adalah pelaku usaha. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Lembeh secara umum masih rendah, dengan kisaran di bawah Rp. 5.000,- per meter persegi.

SURAT PEMBERITAHUAN PAJAK TERHUTANG
PAJAK BUMI DAN BANGUNAN TAHUN 2014 PERKOTAAN

NOP: 71 73 030 012 001-0004 0
LETAK OBJEK PAJAK: #30502140435392 JAU283503/014

AKUN: 411312

KEBUN RT. RW. PDSOKAN LEMBEH UTARA KOTA BITUNG
JOLMAN SEBU LINGKUNGAN RT. RW. PASOKAN KODYA BITUNG

OBJEK PAJAK	LUAS (m ²)	KELAS	NJOP PER m ² (Rp)	TOTAL NJOP (Rp)
BUMI BANGUNAN	7.500 0	090	3.500 0	26.250.000 0

NJOP sebagai dasar pengenaan PBB = 26.250.000
 NJOPTKP (NJOP Tidak Kena Pajak) = 0
 NJOP untuk penghitungan PBB = 26.250.000
 Tarif Pajak Bumi dan Bangunan = 0.105
 PBB yang Terhutang = 27.563

PAJAK BUMI DAN BANGUNAN YANG HARUS DIBAYAR (Rp) 27.563
 DUA PULUH TUJUH RIBU LIMA RATUS ENAM PULUH TIGA RUPIAH

TGL. JATUH TEMPO 31 AGU 2014
 TEMPAT PEMBAYARAN: BRI. UNIT RUKO PATETEN

KEPALA DAERAH
 KEPALA DINAS PENDAPATAN DAERAH

Gb VI-10. Contoh SPPT yang Memuat NJOP di Pulau Lembeh

Sumber: Data primer, 2014

Kisaran harga tanah antara Rp. 6.000.000,- untuk luasan 200 meter, atau sekitar Rp. 30.000,- per meter persegi yang berlokasi di 'dalam' pulau, sementara untuk lokasi di tepian pantai bisa mencapai Rp. 1.500.000,- per meter persegi.

VI-4. Kesiapan Masyarakat Lembeh Menghadapi Dinamika Kemajuan

Pulau Lembeh saat ini sedang dihadapkan pada rencana perubahan yang drastis. Kisah tentang jaman gelap gulita dengan penerangan obor minyak sudah berganti dengan masuknya listrik pada tahun 1999 ke wilayah ini. Meskipun belum merata ke seluruh penjuru wilayah, listrik telah memberikan banyak perubahan karena segera setelah itu diikuti dengan akses masyarakat Pulau Lembeh pada teknologi baru, khususnya televisi. Data dari BPS Tahun 2013 menunjukkan bahwa sementara ini, masyarakat di 6 kelurahan yang berada di Lembeh Selatan (Pasirpanjang, Paudean, Batulubang, Pancuran, Papusungan dan Kelapadua), sudah dapat menikmati layanan listrik dari PLN. Satu kelurahan di wilayah ini yaitu Desa Dorbolaang menggunakan listrik yang berasal dari panel tenaga surya dan tidak tercatat sebagai penerima layanan listrik dari PLN. Sementara itu di Kecamatan Lembeh Utara, dari 10 kelurahan yang ada, hanya ada dua kelurahan yang masyarakatnya bisa menikmati pelayanan fasilitas listrik dari PLN, yaitu Kelurahan Mawali dan Pintukota. Sisanya 8 kelurahan yang lain, yaitu Batukota, Gunungwoka, Posokan, Motto, Lirang, Nusu, Binuang dan Kareko menggunakan listrik yang berasal dari panel tenaga surya.

Kekayaan alam yang dimiliki Pulau Lembeh, memang berbanding terbalik dengan kondisi di wilayah yang sering disebut sebagai wilayah terisolir ini. Sebuah catatan perjalanan dari Program PNPM

Mandiri menyebutkan bahwa pulau ini terkesan kurang diperhatikan oleh pengambil kebijakan. Hal ini bisa dilihat antara lain dari akses komunikasi dan transportasi yang masih minim terutama untuk beberapa kelurahan yang terletak di bagian timur Lembeh Utara, seperti Kelurahan Posokan, Motto, Lirang, dan Kelurahan Gunungwoka, yang pada akhirnya mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat rendah di wilayah tersebut. Hal ini diakui juga oleh salah seorang staf Bappeda Kota Bitung yang menyebutkan bahwa Lembeh relatif lepas dari perhatian Pemko dalam melakukan pembangunan, sehingga Lembeh masuk wilayah yang infrastrukturnya sangat minim dibanding Bitung daratan.

Mengacu pada RPJMD Kota Bitung Tahun 2013, untuk sarana transportasi di Pulau Lembeh terdapat jaringan jalan yang pada tahun 2010 secara keseluruhan terdapat 67,16 kilometer di Lembeh Utara dan 50,84 kilometer di Lembeh Selatan. Untuk kondisi jalan di Lembeh Utara sendiri sebagian besar (40,10 km) berada dalam kondisi rusak berat, sementara 20%-nya berada dalam kondisi baik (20,56 kilometer). Sementara itu kondisi serupa ini agak berbeda di Kecamatan Lembeh Selatan. Secara umum kondisi jalan di Lembeh Selatan yang 30%-nya saja mengalami kondisi rusak berat (21,80 kilometer), sementara jalan yang sudah dalam kondisi baik sekitar 22,24 kilometer. Kondisi sarana transportasi yang kurang memadai di Pulau Lembeh ini agak berbeda apabila dibandingkan dengan kondisi jaringan jalan di 6 kecamatan lain di Bitung daratan, seperti Kecamatan Ranowulu, Matuari, Girian, Madidir, Maesa, dan Aertembaga, yang rata-rata kondisi jalan rusak beratnya hanya sekitar 5% dari keseluruhan jaringan jalan yang tersedia.

“Kalau jalan sudah terhubung, masyarakat Lembeh itu mampu beli mobil. Masyarakat Lembeh banyak yang anak-anaknya kerja di kapal. Motor perkembangan berapa tahun ini sudah perkembangannya cepat sekali, Pintukota ada 40 motor lebih.”

Pembangunan jalan Lingkar Pulau Lembeh tampaknya mendatangkan harapan masyarakat Lembeh untuk mengubah keterisoliran mereka. Sarana transportasi merupakan satu kunci membuka wilayah ini dan perubahan itu mulai jelas terlihat pada tahun 2012, sejak pengaspalan jalan dimulai. Pasca pengaspalan jalan, jumlah kendaraan bermotor meningkat drastis. Kondisi serupa ini menunjukkan betapa adaptifnya masyarakat Lembeh terhadap perubahan yang terjadi di wilayah mereka. Proyek-proyek pembangunan yang masuk pun disikapi secara positif sebagaimana dituturkan:

“Orang Lembeh dulu susah maju, dengan adanya jalan ini, Lembeh sudah bagus, sudah ada kemajuan. Arus pendatang akan lebih bagus kalau lebih banyak. Biasanya orang tua, berpikir untuk mau maju agak kecil. Nanti orang yang biasa keluar, baru mau maju, kalau orang mau datang ke sini nggak masalah. Ini menunjukkan kemajuan. Justru lebih bagus, membuat perekonomian lebih cepat berkembang. Kalau hanya masyarakat saja, itu susah.”

‘Menjadi lebih maju’ dan ‘perekonomian cepat berkembang’ adalah harapan yang sangat dimunculkan. Hal ini juga yang secara tidak langsung juga diyakini oleh pihak pemangku kebijakan di Kota Bitung. Pulau Lembeh dipandang memiliki kekayaan alam terutama bahari yang cukup memberi kontribusi bagi penduduk sekitarnya. Kontribusi yang dimaksud adalah ke arah *multiplayer effect* karena seiring dengan berdirinya *resort*, mereka punya kewajiban untuk menggunakan atau mempekerjakan tenaga kerja lokal. Dari sinilah harapan bahwa *resort* mampu melibatkan 90% pekerjaannya dari tenaga kerja lokal.

Harapan memang tidak selalu sesuai dengan kenyataan. Kondisi serupa inilah yang terjadi pada masyarakat Lembeh. Meskipun direspon secara positif, perkembangan Lembeh pada kenyataannya belum

bisa memberikan kontribusi yang optimal bagi masyarakat sekitar. Kondisi ini ditengarai terjadi karena pengembangan yang lebih dititikberatkan di kawasan pesisir atau tepi pantai, dan agak mengabaikan wilayah di pedalaman. Kondisi belum optimalnya kontribusi yang dihasilkan dari perkembangan investasi yang terjadi, khususnya pada proyek-proyek pengembangan *resort* adalah akses *resort* yang masih berpusat dari arah pesisir, sehingga terkesan menutup akses bagi masyarakat lokal sendiri yang berada di pedalaman Pulau. Kondisi serupa ini menjauhkan masyarakat dari realitas perkembangan wisata di *resort* yang begitu dinamis. Pada akhirnya, keterlibatan masyarakat yang harusnya bisa 90% menjadi *supporting unit* dalam pengembangan bisnis ini pun tidak bisa terealisasi sebagaimana ditegaskan oleh salah seorang tokoh masyarakat Lembeh:

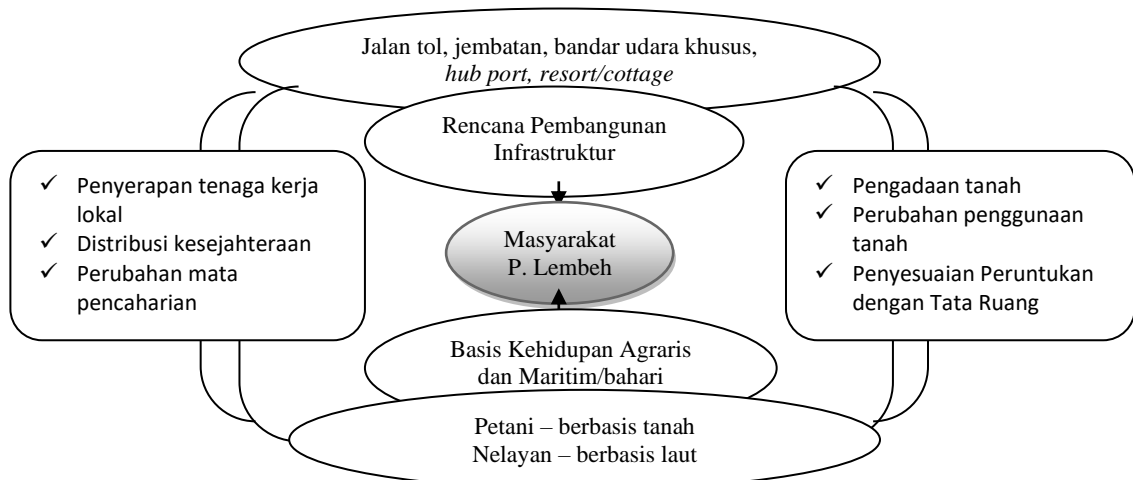
“Masyarakat Lembeh memang banyak yang terlibat di *resort*, namun sebagai buruh kasarnya, paling *banter* sebagai *guide diving*. Itu pun sangat jarang karena butuh pelatihan yang lama dan harus bisa bahasa Inggris, sebab mereka rata-rata menjadi *guide* orang asing. Gaji mereka di *resort* cukup rendah, makanya banyak yang lebih memilih jadi tukang ojek. Gaji mereka paling tinggi 1.5 juta, bahkan masuk awal gajinya sekitar 900-an ribu”.³¹

Minimnya kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat di satu sisi, dengan keberadaan *resort* di sisi lain, yang sebenarnya diharapkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di daerah ini, mengisyaratkan perlunya penegasan tentang komitmen awal dari keberadaan investasi di Lembeh. *Resort* sendiri hanya bisa dikatakan sebagai salah satu model investasi yang ada di Lembeh. Masih ada berbagai perencanaan lain yang juga disiapkan di Lembeh, yang menuntut kesiapan masyarakat sekaligus aparat Pemerintah untuk melakukan *monitoring* proses agar jangan sampai masyarakat pada akhirnya hanya akan menjadi tersingkir dan kehilangan akses terhadap tanah dan sumberdaya alam yang ada di wilayah mereka.

Berbagai perencanaan pengembangan Pulau Lembeh bisa dikatakan sebagai bagian dari perubahan yang direncanakan (*planned-change / intended-change*).³² Pulau Lembeh memang sejak awal disiapkan untuk mendukung visi kota Bitung sebagai ‘Kota Industri dan Bahari yang sejahtera dan demokratis’. Dalam konteks ini, tidak boleh dilupakan bahwa secara tidak langsung Lembeh sedang dipersiapkan untuk memasuki fase transisi, dari masyarakat agraris ke masyarakat industri. Transisi dari masyarakat yang berorientasi agraris dan bahari, menjadi masyarakat industri. Gambar berikut menyajikan posisi masyarakat Lembeh di tengah rencana pembangunan yang akan diimplementasikan.

³¹ Catatan Interview dengan kepala lingkungan Mawali.

³² Soerjono Soekanto. 1982. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: CV Rajawali. Hlm 320.



Gb VI-11. Masyarakat Lembeh di Tengah Rencana Pengembangan MP3EI

Sumber: Data primer, 2014

Di sini perlu diperhatikan bahwa proses yang kemudian bisa muncul adalah proses individualisasi tanah dan perubahan mata pencaharian. Berkaitan dengan individualisasi tanah, proses ini akan menjadi semakin cepat ketika masyarakat sudah memiliki kepastian hak milik atas tanahnya. Dua sisi mata uang, karena transaksi bisa terjadi dengan sangat cepat dan sebaliknya dalam proses pengadaan tanah, masyarakat akan mempunyai daya tawar yang lebih tinggi berkaitan dengan ganti rugi tanah apabila proyek-proyek skala besar nantinya mengharuskan mereka kehilangan tanahnya.

Sementara itu berkaitan dengan perubahan mata pencaharian, perlu dilihat bahwa masyarakat Pulau Lembeh saat ini mengandalkan laut dan tanah sekaligus sebagai basis mata pencaharian yaitu dengan menjadi nelayan dan petani/pekebun.³³ Kedua mata pencaharian ini memang tidak mutlak menjadi sumber mata pencaharian utama, karena masih ada beberapa mata pencaharian lain yang jamak menjadi tumpuan sumber penghasilan mereka, seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini,

Tabel VI-10. Ragam Mata Pencaharian dan Perkiraan Penghasilan di Pulau Lembeh

No	Jenis Mata Pencaharian	Jumlah Penghasilan (Rp)	Keterangan
1.	Nelayan		

³³ Lembeh secara umum memiliki mata pencaharian yang murni dari pertanian, sebagian besar sekarang perkebunan dan perikanan. Sebagian besar masyarakat di Pulau Lembeh rata-rata bermatapencaharian sebagai nelayan. Selain nelayan, dengan didukung daratan yang memiliki struktur tanah bagus untuk berkebun terutama kelapa dan produk-produk hortikultura yang cukup baik seperti jahe, cabe, dan ketela pohon yang bisa menghidupi secara harian, masyarakat pun juga mengandalkan pertanian sebagai sumber mata pencaharian. Penggunaan tanah Pulau Lembeh didominasi oleh tanah kebun yang diusahakan dengan tanaman kelapa, pala, dan cengkih, serta mulai dikembangkan sedikit tanaman kakao. Pengusahaan tanah untuk tanah pertanian oleh penduduk, telah meliputi seluruh wilayah Pulau Lembeh, sehingga areal hutan sudah dapat dikatakan hampir tidak ada lagi. Areal hutan hanya terdapat pada bagian wilayah yang fisiografinya curam dengan kemiringan tanah lebih dari 40%. Areal kebun sudah tidak memungkinkan lagi untuk dilakukan ekstensifikasi karena hampir seluruh wilayah Pulau Lembeh telah diokupasi oleh masyarakat, sedang areal hutan yang tersisa tersebut merupakan kawasan yang difungsikan sebagai kawasan lindung bagi kehidupan serta kondisi alam di Pulau Lembeh.

	a. Nelayan Pemilik kapal	50.000.000	Sekali melaut	Bergantung pada cuaca dan musim
	b. Anak buah kapal	1.500.000	Sekali melaut	Bergantung pada cuaca dan musim
2.	Petani/Pekebun			
	a. Kelapa	600.000	per kg	Panen 3-4 bulan sekali
	b. Pala	60.000 (basah) 100.000 (kering)	per kg	Panen 5-8 bulan sekali
	c. Cengkeh	80.000	per kg	Panen 1 tahun sekali
3.	Ojek motor	100.000-200.000	per hari	
4.	Taxi kapal	100.000-150.000	per hari	
5.	Pegawai <i>resort</i>			
	a. Kepala juru masak	3.000.000	per bulan	
	b. Asisten Diving	2.000.000	per bulan	
	c. Membersihkan tabung selam, juru masak	700.000-900.000	per bulan	
6.	Pekerja bangunan/jasa konstruksi	100.000	per hari	

Sumber-sumber penghasilan dari berbagai mata pencaharian yang ada di Lembeh itu bertumbuh seiring dengan perkembangan yang terjadi. Dengan adanya berbagai sumber penghasilan ini, masyarakat Lembeh sebenarnya bisa dikatakan cukup sejahtera. Kesejahteraan ini bisa dilihat dari perhitungan penghasilan rata-rata yang bisa diperoleh selama satu bulan apabila mereka tidak hanya menjadi nelayan pencari ikan, tetapi juga menanam cengkih atau pala di kebunnya seperti dapat dicermati dari profil salah seorang warga di Kelurahan Motto berikut ini,

“Pak Tiu memiliki lahan 2 hektar, sekitar 60 persen untuk kelapa, sisanya untuk tanaman pala dan cengkeh. Jika bisa menanam tiga jenis ini dengan luasan tanah dua hektar, sudah pasti secara ekonomi cukup mapan, karena dari total dua hektar yang ditanami, penghasilan per tahun tidak kurang dari 37 juta rupiah. Selain bertani, terkadang juga mencari sotong (cumi). Dalam satu minggu, bisa mendapatkan sotong sekitar 5-10 ember. Satu ember dihargai 150 ribu rupiah. Jika beruntung, dalam satu minggu bisa mendapatkan 1,5 juta rupiah. Pendapatan ini belum dipotong biaya bahan bakar (minyak) kapal. Untuk minyak kapal mendapat bantuan dari Pemerintah, terkadang juga menggunakan kapal milik orang dengan sistem bagi separo dengan pemilik kapal. Pada musim-musim tertentu, seperti musim angin kencang, sotong sulit dicari. Pada musim seperti ini, biasanya lebih memilih tidak melaut, tapi pergi ke kebun memetik kelapa.”

Jika dilihat sekilas, jumlah penghasilan menjadi petani dan nelayan di Lembeh cukup besar. Hal ini mengindikasikan bahwa kelimpahan sumberdaya yang ada sudah mampu menopang hidup masyarakat. Tetapi hal ini cukup berbeda dengan pengkategorian keluarga sejahtera sebagaimana data pada tabel berikut ini,

Tabel VI-11. Profil Kesejahteraan Masyarakat Lembeh

Kec. Lembeh Selatan						
No.	Kelurahan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera			Jumlah
			I	II	III	
1	Pasir Panjang	27	21	24	59	131
2	Paudean	128	68	14	17	227
3	Batulubang	198	286	30	193	707

4	Dorbolaang	116	94	26	74	310
5	Pancuran	67	65	11	32	175
6	Papusungan	228	333	76	263	900
7	Kelapa Dua	30	46	17	91	184
	Jumlah	794	913	198	729	2.634
Kec. Lembeh Utara						
No.	Kelurahan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera			Jumlah
			I	II	III	
1	Mawali	245	213	136	59	653
2	Pintu Kota	169	72	35	27	303
3	Batu Kota	67	70	43	11	191
4	Gunung Woka	81	40	22	23	166
5	Posokan	43	109	1	0	153
6	Motto	61	57	35	56	209
7	Lirang		17	3	169	189
8	Nusu	54	19	152	0	225
9	Binuang	67	67	37	75	246
10	Kareko	121	113	35	0	269
	Jumlah	908	777	499	420	2.609

Sumber: Kecamatan Lembeh Utara Dalam Angka, 2013 dan Kecamatan Lembeh Selatan Dalam Angka, 2013

Kondisi masyarakat di Pulau Lembeh apabila dilihat dari data statistik di atas menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang berada dalam kondisi pra-sejahtera (miskin) dan sejahtera I (hampir miskin), khususnya di kelurahan-kelurahan yang berada di Kecamatan Lembeh Utara.

Apabila dicermati lebih lanjut, kantong-kantong kemiskinan baik yang berada di Kecamatan Lembeh Utara maupun Lembeh Selatan merupakan wilayah-wilayah kelurahan induk yang padat penduduknya, seperti di antaranya: Papusungan, Batulubang, Mawali dan Pintu Kota. Kelurahan-kelurahan ini juga merupakan pintu keluar-masuk paling ramai ke Pulau Lembeh, terutama Papusungan dan Mawali, seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini,

Tabel VI-12. Jumlah Perahu di Setiap Kelurahan untuk Jasa Penyeberangan

No	Desa	Jumlah Perahu
1	Mawali	5
2	Pintu Kota	8
3	Batu Kota	7
4	Kareko	5
5	Binuang	
6	Nusu	6
7	Lirang	5
8	Moto	4
9	Posokan	3
10	Mawali	14
11	Papusungan	60

Sumber: Data primer, 2014

Kondisi kemiskinan ini justru berbeda dengan wilayah yang berada di pelosok Pulau Lembeh, seperti salah satunya dapat dicermati dalam profil Kelurahan Posokan berikut ini:

Posokan adalah salah satu kelurahan yang juga memiliki sebagian pesona Pulau Lembeh. Kelurahan kecil yang tersembunyi di antara perbukitan ini memiliki kendala akses transportasi yang paling terbatas di

antara kelurahan yang lain. Apabila ditempuh dari jalur darat, Posokan belum memiliki jalan yang cukup baik. Jalan yang belum diperkeras dan masih tanah, membuat daerah ini sulit dijangkau. Akses transportasi hanya berupa jalan setapak selebar setengah meter. Sementara itu jalur laut melalui perahu juga sulit ditempuh karena gelombang dan angin yang seringkali cukup besar. Terdapat 3 buah *jet boat* yang masing-masing bisa mengangkut sekitar 60 orang. Terdapat 21 ojek motor.

Posokan sebelah utara berbatasan dengan Kelurahan Motto, sebelah selatan dengan Kelurahan Gunungwoka, sebelah timur dengan Laut Maluku dan sebelah barat berbatasan dengan Kelurahan Kareko. Luas pemukiman Posokan 1,1 hektar. Karena wilayahnya yang berada di perbukitan, penggunaan mayoritas di wilayah ini adalah untuk kebun seperti kelapa, pala dan cengkih. Di kelurahan ini juga terdapat kawasan hutan lindung seluas 7 hektar, yang cukup disayangkan 4 hektar di antaranya sudah dalam kondisi rusak. Kemiringan tanah mayoritas di wilayah ini 30 – 45 derajat.

Penduduk Posokan sebagian besar bermatapencaharian sebagai nelayan (pencari ikan) dan petani kelapa. Jumlah keluarga yang memiliki tanah pertanian sebanyak 86 keluarga, mereka yang tidak memiliki tanah pertanian sebanyak 69 keluarga. Potensi terbesar adalah kelapa dengan jumlah luasan perkebunan rakyat 103,5 hektar. Selain kelapa juga terdapat pala, cengkih, dan coklat. Selain tanaman perkebunan juga terdapat jenis tanaman buah-buahan seperti pisang dan mangga. Selain pertanian, masyarakat Posokan juga memelihara babi, ayam kampung, dan bebek. Untuk perikanan, terdapat satu karamba untuk memelihara ikan.

Dalam melaut, selain menggunakan jala untuk mengambil ikan, masyarakat juga biasanya menggunakan jaring. Jenis ikan / hasil laut yang dihasilkan adalah cumi, gurita dan ikan cakalang. Dibandingkan kelurahan yang lain di Kecamatan Lembeh Utara, Posokan dikenal sebagai penghasil hasil laut terbaik terutama jenis cumi/*suntung* yang per tahunnya bisa menghasilkan 546 ton/tahun, sementara itu gurita bisa mencapai 10 ton/tahun.

Sumber air di desa ini agak terbatas, sungai debit airnya kecil, begitu pun mata airnya. Mata air yang hanya satu-satunya di kelurahan ini dimanfaatkan oleh 121 KK, dan dalam kondisi sudah rusak. Masyarakat memanfaatkan sumber air alternatif dari sumur gali.

Jumlah penduduk Posokan juga tidak terlalu banyak dibandingkan kelurahan-kelurahan padat yang lain, seperti Pintukota dan Mawali. Terdapat 155 KK yang terdiri dari 274 orang laki-laki dan 256 perempuan. Kelompok etnis terbesar yang tinggal adalah suku bangsa Sangir. Terdapat juga mereka yang berasal dari Minahasa dan Ternate.

Potensi pengembangan tanaman pangan di desa ini terkendala oleh tingkat kemiringan lahan pertanian yang cukup curam. Sementara itu, permasalahan untuk perkebunan adalah kurangnya ketersediaan bibit/benih (khususnya bibit pala dan cengkih), untuk potensi pertanian terkendala oleh sulitnya air dan pemasaran.

Nelayan ada 135 orang, yang tidak memiliki tanah sebanyak 55 orang. Rumah rata-rata berlantai semen dan tanah, sebagian besar rumah sudah ber dinding tembok, meskipun demikian masih dijumpai rumah yang masih ber dinding kayu dan bambu serta beratap daun lontar/gebang/enau.

Sebagian besar penduduk atau sekitar 167 orang adalah tamatan SD, disusul tamatan SLTP sebanyak 70 orang, dan tamat SLTA sebanyak 52 orang. Sebagian warga sudah memiliki sarana sanitasi yang baik seperti WC (65 keluarga), meskipun demikian sebagian besar masih memiliki kebiasaan untuk buang air di sungai/parit/kebun/hutan. Di kelurahan ini masih dijumpai kebiasaan mengkonsumsi minuman keras yang dalam monografi desa disebutkan ada sekitar 90 warga. Hal ini yang tampaknya menjadi pemicu kasus mabuk yang pernah terjadi sebanyak 11 kasus. Terdapat 2 toko yang menyediakan minuman keras.

Beberapa kelurahan di Lembeh memang dilekatkan sebagai wilayah yang terisolir dan tertinggal, terutama wilayah-wilayah yang jauh dari kawasan pesisir Selat. Hal ini pada kenyataannya tidak tampak di Kelurahan Posokan yang notabene juga merupakan salah satu wilayah yang sulit diakses. Perbaikan akses masuk ke wilayah-wilayah seperti ini menjadi kunci utama untuk mengubah konsep kemiskinan yang dipahami dalam label ‘wilayah terisolir’.

VI.5. Penataan Pertanahan dalam Merespon Dinamika Investasi

Berkaitan dengan investasi di Pulau Lembeh, pertanahan merupakan salah permasalahan yang sampai saat ini belum dapat dipecahkan. Problem pertanahan memang tidak semata menjadi persoalan penghambat investasi di Pulau Lembeh, namun juga menjadi problem pembangunan daerah bagi Kota Bitung sendiri. Dua persoalan yang menjadi hambatan berkaitan dengan pertanahan adalah masih banyaknya tanah yang belum disertipikatkan dan masih sering terjadi sengketa atas tanah dan sertipikat ganda. Proses pengurusan perpanjangan HGB Industri dan proses akuisisi lahan juga merupakan persoalan lain yang mendapat sorotan. Pihak pemerintah Kota Bitung pun mencatat makin terbatasnya jumlah PMA dan PMDN yang melakukan investasi secara langsung di Kota Bitung beberapa tahun terakhir.

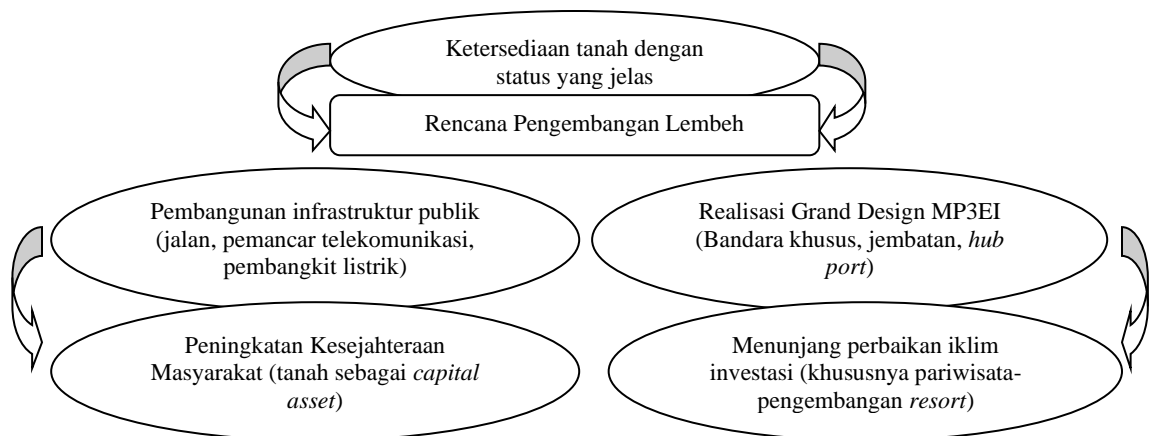
Ada keengganan untuk menanamkan investasi di Pulau Lembeh seperti disampaikan oleh Kepala Dinas Pariwisata Kota Bitung berikut ini,

“Orang enggan beli di sana karena takut. Tadinya tidak punya masalah, tiba-tiba berputar di masalah yang lebih besar, bisa hilang duitnya. Kalau sewa lebih aman, karena sewa bisa jadi juga sama tuan tanah yang juga belum pasti pemilik aslinya”.

Beberapa tanjung di Pulau Lembeh yang sudah siap untuk didirikan *resort*, menjadi terhambat karena pihak investor mengharapkan adanya sertipikat tanah. Kondisi inilah yang selama ini masih belum bisa terselesaikan. Ketiadaan sertipikat sebagai bukti kepemilikan yang sah meningkatkan potensi kerugian yang bisa dialami oleh investor seperti disampaikan,

“Ada beberapa tanjung yang bagus di Lembeh untuk didirikan *resort*, tapi sampai sekarang tidak bisa diselesaikan karena beberapa investor tetap mengharapkan ada sertipikat, sementara di Lembeh tidak bisa membuat sertipikat sampai hari ini. Semakin cepat Lembeh bisa membuat sertipikat, semakin baik Lembeh bisa menunjang pariwisata karena bule/investor pun ketika mereka datang, yang ditanyakan ketika datang adalah apakah tanahnya punya sertipikat kepemilikan yang jelas. Orang asing/investor takut membeli sebuah tanah yang tidak ada status hukum. Insan pariwisata hanya *wait and see*, bisa nggak, kapan selesainya, supaya bisa kita jual. Semakin tidak ada kepastian, semakin tidak ada jalan keluar, semakin tidak jelas dan prospek ke depan semakin tidak bisa *ngapa-ngapain*. Kalau pun sekarang ada 1-2 resort yang berdiri di sana, itu karena mereka mungkin *joint* dengan *owner* atau yang menguasai lahan, kemudian kepemilikan itu mungkin dijadikan salah satu pemegang sahamnya, atau memang mereka sudah mengacuhkan yang lama itu, yang disengketa”.

Kejelasan status tanah menjadi aspek penting dalam merealisasikan rencana pengembangan Pulau Lembeh. Tanpa adanya kejelasan status tanah, berbagai proyek yang sudah direncanakan akan mengalami hambatan serius. Berbagai kebijakan pengembangan Lembeh berimplikasi pada persoalan pertanahan karena secara tidak langsung proyek-proyek pengembangan Lembeh berorientasi pada pembangunan infrastruktur yang mengharuskan adanya pengadaan tanah. Pengadaan tanah atau akuisisi tanah ini menjadi rumit berkaitan dengan status tanah yang tidak jelas serta kondisi riil di lokasi yang di mana lokasi perencanaan proyek terdapat permukiman penduduk. Pilihan-pilihan untuk merelokasi, tentunya menjadi kebijakan yang harus benar-benar dipertimbangkan supaya tidak menjadi sumber konflik dan masalah di kemudian hari.



Gb VI-12. Skema Ketersediaan Status Tanah dan Realisasi Rencana Pengembangan

Sumber: Data primer, 2014

Selain realisasi proyek MP3EI, status tanah yang jelas juga diperlukan berkaitan dengan pembangunan infrastruktur publik yang menunjang kehidupan sehari-hari masyarakat Lembeh. Pembangunan jalan dan *tower* telekomunikasi adalah dua persoalan yang sempat mengemuka. Dengan status tanah yang tidak jelas, proyek-proyek pembangunan infrastruktur publik seperti ini pun menjadi terhambat. Kekhawatiran akan adanya gugatan pada tanah yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur publik ini di masa mendatang, menjadi salah satu pertimbangan tertundanya rencana-rencana pembangunan infrastruktur ini seperti dituturkan oleh salah seorang warga dalam acara pertemuan di Kantor Kecamatan Lembeh Utara,

“Masyarakat Lembeh berharap ada satu kepastian untuk legalitas kepemilikan tanah. Dalam rangka peningkatan taraf hidup masyarakat, Pulau Lembeh ini penerangan masih setengah merdeka, hanya jam-jam sekian. Kasus-kasus ini yang perlu dijawab, apa bisa dilakukan ketika sebentar Pemko Bitung melakukan pembebasan lahan. Ini dalam rangka pengembangan taraf ekonomi masyarakat, kalau tidak ada status kepemilikan yang jelas, kapan Lembeh ini maju. Kami tetap akan berupaya mendirikan *tower* listrik meskipun status tanah belum ada kepastian, dan langkah ini mohon bisa dibantu dari segi persoalan pertanahan. Sampai saat ini kondisi warga di sini berada dalam keadaan bimbang, mau tinggal takut, nggak tinggal, tapi merasa punya.”³⁴

Ketidakjelasan status tanah menjadi salah satu sorotan yang sampai saat ini dirasakan masyarakat telah mengusik kenyamanan mereka tinggal di Pulau Lembeh. Ada kekhawatiran, karena ada pihak-pihak yang mengklaim kepemilikan di atas tanah yang saat ini mereka tempati. Dalam konteks ini, kebutuhan penataan pertanahan Lembeh pada kenyataannya tidak semata menjadi salah satu kebutuhan berkaitan dengan dinamika investasi yang masuk, namun juga secara khusus menjawab kebutuhan masyarakat untuk

³⁴ Catatan Lapangan, Kamis 27 Maret 2014.

legalisasi aset yang mereka alami. Penguatan atau legalitas ini menjadi penting mengingat berbagai proyek pembangunan infrastruktur berskala besar sedang dipersiapkan. Dalam kondisi serupa ini, gesekan akan sangat rentan terjadi apabila kejelasan status kepemilikan masih dipertanyakan.

Penataan pertanahan dalam kerangka mendukung investasi tetap harus dipertimbangkan agar bisa membawa kebaikan bagi rakyat, khususnya bagi masyarakat lokal yang wilayahnya akan dibangun infrastruktur atau penggunaan-penggunaan lain. Dalam konteks pengembangan Pulau Lembeh, perlu diperhatikan bahwa penanaman investasi yang terjadi belum sepenuhnya bisa berkontribusi bagi kesejahteraan masyarakat lokal. Komitmen pihak investor untuk melibatkan masyarakat lokal, masih sangat terbatas pada pekerjaan-pekerjaan untuk *unskilled labour*, sehingga mempersulit proses transfer pengetahuan. Apabila kondisi serupa ini terus berlanjut, maka yang terjadi adalah penyingkiran masyarakat secara perlahan-lahan dari pusat-pusat pertumbuhan yang ada di Lembeh.

Pengembangan proyek-proyek infrastruktur, minat investasi yang tinggi, serta pembangunan infrastruktur publik di Lembeh terkendala oleh ketidakjelasan status tanah. Seperti halnya moratorium yang terjadi pada pengurusan sertipikat tanah, proses-proses realisasi rencana pengembangan Lembeh juga terhenti, kecuali untuk pembangunan jalan lingkar Pulau Lembeh. Kondisi serupa ini harus disikapi segera dengan mengedepankan penataan yang bersifat harmoni, menyeimbangkan kepentingan percepatan pembangunan, konservasi lingkungan, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan perlindungan akses masyarakat terhadap sumberdaya alam yang dimilikinya.

Label Pulau Lembeh sebagai wilayah yang terisolir dan tertinggal harus segera dipupus dengan mengembangkan program-program pemberdayaan yang secara khusus bisa mengoptimalkan potensi dan kekayaan yang ada di Lembeh. Perlu diperhatikan bahwa terdapat kesenjangan antara pengembangan di kawasan Lembeh Selatan dan kawasan Lembeh Utara yang harus bisa segera disikapi dengan komitmen pembangunan yang lebih merata dan berkelanjutan dalam menjaga aset dan potensi yang ada.

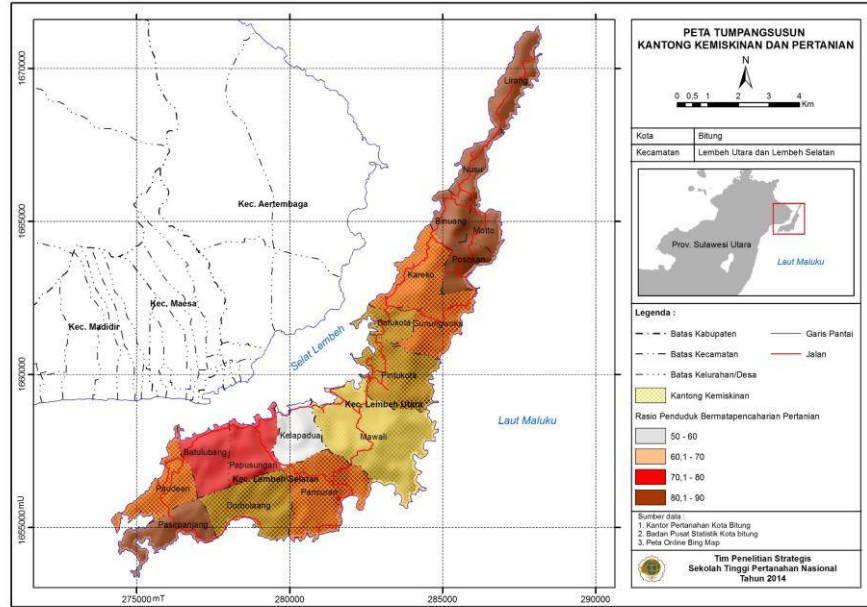
BAB VII

PROYEKSI PROGRAM PERTANAHAN

VII-1. Keterkaitan Kondisi Sosial Ekonomi dan Pertanahan

Sebagaimana telah dianalisis secara analitik-spasial pada bab sebelumnya bahwa kondisi kesejahteraan masyarakat yang terjadi di Pulau Lembeh tidak lepas dari persoalan agraris/pertanahan, yang mana kondisi kemiskinan yang terjadi secara masif merupakan akibat daripada sebagian warga mempunyai keterbatasan lahan pertanian. Kondisi fisiografis pulau yang mayoritas terjal dan batuannya vulkanis muda yang mudah lepas serta luasannya terbatas, telah menjadi pembatas bagi ekstensifikasi/pembukaan lahan pertanian/kebun, di samping lahan-lahan yang ada memang sudah dibuka. Akibatnya, telah terjadi alih profesi masyarakat dari berkebun ke sektor lainnya, terutama sektor bangunan/konstruksi.

Peta hasil tumpang susun peta distribusi profesi pertanian dan peta kantong kemiskinan di bawah ini menunjukkan bahwa di kelurahan-kelurahan yang intensitas kehidupan agrarisnya tinggi, atau penduduknya kebanyakan berprofesi di bidang pertanian /berkebun, di situ kondisi kemiskinan bisa dikatakan minimal.



Gb VII-1. Peta Hasil Tumpang susun Kantong Kemiskinan dan Profesi Bidang Pertanian

Alih profesi masyarakat agraris Lembeh dari sektor pertanian ke sektor konstruksi/bangunan itu ternyata bisa dikatakan belum mampu untuk mencukupi kebutuhan. Peran mereka dalam sektor yang baru ini kebanyakan hanya sebagai buruh bangunan karena ketiadaan/kurangnya keterampilan dan keahlian menjadi tukang bangunan. Penghasilan mereka pun kecil, sehingga beriringan dengan hal itu kemiskinan mulai menampakkan gejalanya di Lembeh. Hasil analisis tumpang susun peta kantong kemiskinan dan peta intensitas profesi sektor konstruksi/bangunan di bawah ini menunjukkan keseiringan spasial antara kemiskinan dan profesi warga pada sektor konstruksi.

melalui Kelurahan Batukota; Kareko hingga Kelurahan Binuang. Dalam memecahkan persoalan listrikisasi, sedang dikembangkan listrik dengan tenaga surya di perkampungan-perkampungan yang belum terlayani PLN. Tidak jarang dalam memenuhi kebutuhan dasar tersebut memerlukan tanah-tanah yang dikuasai warga, tetapi warga yang bersangkutan dengan sukarela mengizinkan pembangunan sarana dan prasarana tersebut di atas tanahnya.

Masyarakat Lembeh saat ini sangat berharap agar moratorium sertipikasi tanah dihentikan, karena dari sertipikat tanah yang dimiliki beberapa warga dapat digunakan untuk mengakses permodalan. Aparat kecamatan dan kelurahan beserta LSM yang ada di Lembeh sangat berharap BPN melayani kembali sertipikasi tanah-tanah yang telah mereka kuasai puluhan tahun. Di kalangan warga yang telah memiliki sertipikat, beberapa telah berhasil dalam mengembangkan usahanya dengan modal yang mereka peroleh dengan agunan sertipikat tanah. Bank yang biasa mereka akses kreditnya adalah BRI. Besarnya kredit yang dikururkan mencapai puluhan juta hingga seratus juta rupiah. Dari modal yang diterima, kebanyakan untuk usaha di bidang penangkapan ikan, seperti membuat perahu, dan usaha patungan dalam melaut. Di samping itu, ada yang digunakan untuk berbisnis hasil laut, keperluan modal berkebun, dan ada pula warga yang menggunakannya untuk keperluan sekolah anak-anaknya. Suatu ketika, pernah terjadi salah satu instansi Pemerintah Daerah tidak bisa mengucurkan dana kredit lunak karena ketiadaan syarat agunan berupa sertipikat tanah. Sementara di pihak Pemko, legalitas tanah aset Pemko di pulau itu pun menjadi kendala ketika akan dilakukan pembangunan fisik, sehingga berakibat merugikan pihak warga Lembeh.

Dari survei di 13 kelurahan, luasan tanah penguasaan yang berupa kebun saat ini berkisar antara satu hingga empat hektar. Luasan tersebut tidak melebihi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tanah-tanah *absentee* dijumpai di Kelurahan Pancuran dan Posokan, di mana tanah-tanah kebun kelapa telah ditinggal pemiliknya untuk bekerja dan tinggal di Bitung daratan. Ikhwalnya tanah-tanah tersebut warisan dari orang tuanya yang dahulu membuka hutan. Pengelolaan kebun akhirnya diserahkan kepada tetangganya sebagai penggarap. Pada tanah-tanah *absentee* yang terindikasi terdapat di Lembeh itu, perlu dipertimbangkan upaya penataan dan pengaturannya.

Dalam memproyeksikan pertanahan ke depan, langkah pertama yang dapat ditempuh dalam penataan dan pengaturan pertanahan Pulau Lembeh adalah melakukan inventarisasi seluruh bidang tanah. Inventarisasi tersebut meliputi pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Melalui kegiatan ini akan didapatkan kejelasan tanah yang sementara ini masih 'gelap', dalam arti letak batas-batas fisiknya, luasan, pemilik/penguasanya, dan dasar penguasaannya belum diadministrasi. Hasil inventarisasi ini perlu dituangkan dalam peta-peta tematik pertanahan, sehingga dapat menggambarkan empat entitas pertanahan tersebut secara keruangan pada setiap jengkal tanah di Pulau Lembeh. Hal ini akan bermanfaat untuk menyajikan fakta pertanahan Pulau Lembeh secara lengkap dan sah kepada otoritas pertanahan untuk mengambil keputusan perihal status bidang-bidang tanah.

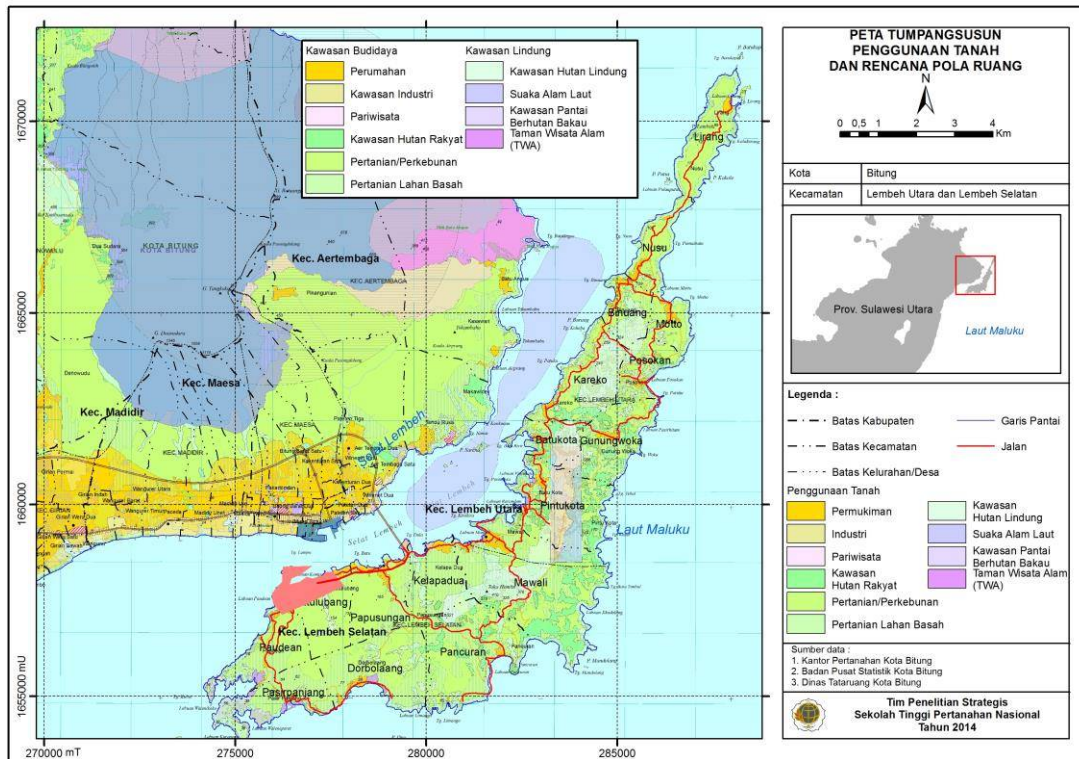
Melalui data hasil inventarisasi itu pula, BPN dapat melakukan penataan dan pengaturan tanah-tanah *absentee*, penyediaan tanah sempadan untuk perlindungan pantai, sumber air, dan sempadan sungai. Pihak Pemko Bitung juga dapat memanfaatkannya untuk mendukung perencanaan dan implementasi

pembangunan berkelanjutan. Pada dunia usaha, di kemudian hari akan memberi informasi objektif perihal kondisi pertanahan kepada para investor yang akan berinvestasi di Pulau Lembeh.

VII-2. Rencana Pola Ruang dan Pertanahan

Proses pemiskinan akibat keterbatasan lahan pertanian sebagaimana tersebut di atas sudah barang tentu perlu dicarikan solusinya, karena seiring dengan itu, Pulau Lembeh di masa yang mendatang akan dijadikan lokus pengembangan perekonomian nasional. Dalam menata ruang Pulau Lembeh untuk mengantisipasi rencana tersebut, Pemko Bitung telah merencanakan peruntukan ruang Pulau Lembeh sebagaimana tertuang pada Rencana Pola Ruang Kota Bitung. Di pantai Pulau Lembeh yang menghadap Selat Lembeh pada masa mendatang akan dibangun pelabuhan besar yang letaknya di seberang dan berhadapan dengan pelabuhan Bitung yang telah ada saat ini. Pelabuhan-pelabuhan besar tersebut di masa mendatang merupakan *international twin hub port* sebagaimana tertuang dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengembangan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Jalan bebas hambatan (jalan tol) beserta jembatan penghubungnya dengan daratan Kota Bitung juga akan dibangun.

Ujung jembatan jalan bebas hambatan penyeberangan di Pulau Lembeh akan menempati Tanjung Dula di Kelurahan Kepaladua, selanjutnya jalan tol itu akan menyusur ke selatan melalui wilayah Kelurahan Papusungan dan Batulubang. Hasil analisis spasial dengan metode tumpang susun peta rencana pola ruang (RTRW) dan peta penggunaan lahan, beserta pengamatan *ground truthing* menggunakan piranti GPS, menunjukkan bahwa rencana tapak jalan tol yang akan dibangun di Lembeh ternyata melalui pemukiman-pemukiman padat penduduk dan bangunan rumah, yaitu pemukiman di Kelurahan Papusungan dan Batulubang. Peta hasil tumpang susun tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb VII-3. Peta Hasil Tumpangsusun Rencana Pola Ruang dan Penggunaan Lahan

Pembangunan jembatan penyeberangan Bitung–Lembeh, diperkirakan akan berdampak luas bagi kehidupan sosial masyarakat Pulau Lembeh, terutama yang tinggal di pesisir selatan. Dampak yang dapat diprediksi paling dini adalah pada jasa transportasi perahu taksi yang saban hari menyeberangi selat. Selama ini, perahu taksi merupakan satu-satunya moda penyeberangan bagi manusia dan barang. Jumlahnya tidak kurang dari 120 (seratus duapuluh) perahu taksi. Dengan jumlah yang sebanyak itu, pengaturan dengan cara bergilir dalam melayani penyeberangan telah diberlakukan saat ini, sehingga tidak setiap hari perahu dapat bekerja. Dalam satu hari, paling banyak empat kali menyeberang. Walau demikian, mereka mengaku berkecukupan ekonominya.

Sebagian nakhoda perahu taksi mempunyai kebun di perbukitan Lembeh, sehingga pada waktu-waktu tertentu mereka juga berkebun. Dengan dibangunnya jembatan penyeberangan, warga Lembeh memprediksi bahwa jasa perahu taksi akan tergusur dan berkurang drastis. Bagi mereka yang mempunyai lahan kebun akan kembali mengandalkan ekonomi keluarganya dengan berkebun. Dampak berikutnya, pola hidup masyarakat yang sekarang ini bisa dibilang bersahaja akan berubah drastis. Adanya jalan lingkar pulau yang sedang dalam tahap penyelesaian dan kehadiran jembatan penyeberangan ke Kota Bitung, diprediksi juga akan memicu warga yang mampu untuk membeli kendaraan roda empat.

Dari peta di atas dapat pula dilihat bahwa pelabuhan besar yang akan dibangun di Pulau Lembeh direncanakan menempati pantai Kelurahan Batulubang bagian selatan dan Paudean bagian utara, atau tepatnya di Labuan Kompania, Tanjung Lampu dan sekitarnya. Sebuah area pelabuhan tentu akan

membutuhkan ruang yang besar untuk memperlengkapi fasilitas dan infrastrukturnya. Bangunan-bangunan gedung, lapangan terminal peti kemas dan area parkir akan memerlukan ruang yang tidak sedikit, yang berarti akan membutuhkan tanah luas di dua kelurahan itu. Dari peta di atas, dapat dilihat bahwa rencana tapak pelabuhan dan segenap infrastrukturnya ternyata menempati area yang saat ini telah padat bangunan rumah. Pembangunan pelabuhan dan jalan tol menyusur tepi pantai ini tentu membawa konsekuensi pada tanah-tanah permukiman yang telah dihuni dan diusahakan masyarakat di empat kelurahan di atas, di samping harus memotong perbukitan. Sebuah persoalan yang perlu diperhitungkan oleh sektor pertanahan jika pembangunan itu diimplementasikan nantinya. Program-program pertanahan apa yang sekiranya cocok untuk ditawarkan kepada masyarakat dan para pihak yang terlibat dalam pembangunan itu, supaya warga Lembeh tidak menjadi korban daripada pembangunan yang akan dilaksanakan, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan yang tidak dapat diabaikan.

Program pengadaan tanah akan menjadi sebuah keniscayaan karena rencana tapak jalan tol dan pelabuhan berada di tanah-tanah yang telah dibangun permukiman. Persiapan yang sangat hati-hati perlu diambil agar pembangunan yang berlangsung tidak berdampak negatif bagi kehidupan dan penghidupan masyarakat Lembeh, terutama bagi masyarakat yang tanah/lingkungannya terkena atau terdampak program pengadaan tanah. Program-program pertanahan dan *mix-program* pertanahan dengan sektor lain perlu ditawarkan sebagai alternatif guna mengimplementasikan pembangunan di wilayah yang ketersediaannya sangat terbatas dan tergolong kritis. Kekritisannya itu mencakup aspek sosial budaya, sosial ekonomi, dan kelestarian lingkungan.

Hingga saat ini, status tanah Pulau Lembeh adalah Tanah Negara, kecuali pada tanah-tanah yang telah diterbitkan sertifikat haknya. Penghentian sementara pemberian hak dan legalisasi pemilikan tanah-tanah di Lembeh masih berlaku. Moratorium itu lahir akibat persengketaan pemilikan pulau yang berpotensi menimbulkan instabilitas keamanan. Masyarakat menjadi sensitif jika diajak berbicara mengenai tanah. Mereka bersikukuh bahwa warga yang tinggal saat ini di pulau yang berhak atas tanah di Pulau Lembeh, sekali pun statusnya masih Tanah Negara. Tanah bagi mereka adalah sumber penghidupannya, sehingga akan mereka pertahankan semampunya. Budaya agraris dengan berkebun telah mereka warisi turun temurun dua hingga tiga generasi, sehingga secara sosial-ekonomi mayoritas masyarakat Lembeh telah bergantung pada tanah, dan mereka merasa berhak untuk mendapat pengakuan sebagai pemilik tanah. Hal ini perlu dijadikan bahan pertimbangan bila merencanakan program-program pembangunan, khususnya di sektor pertanahan.

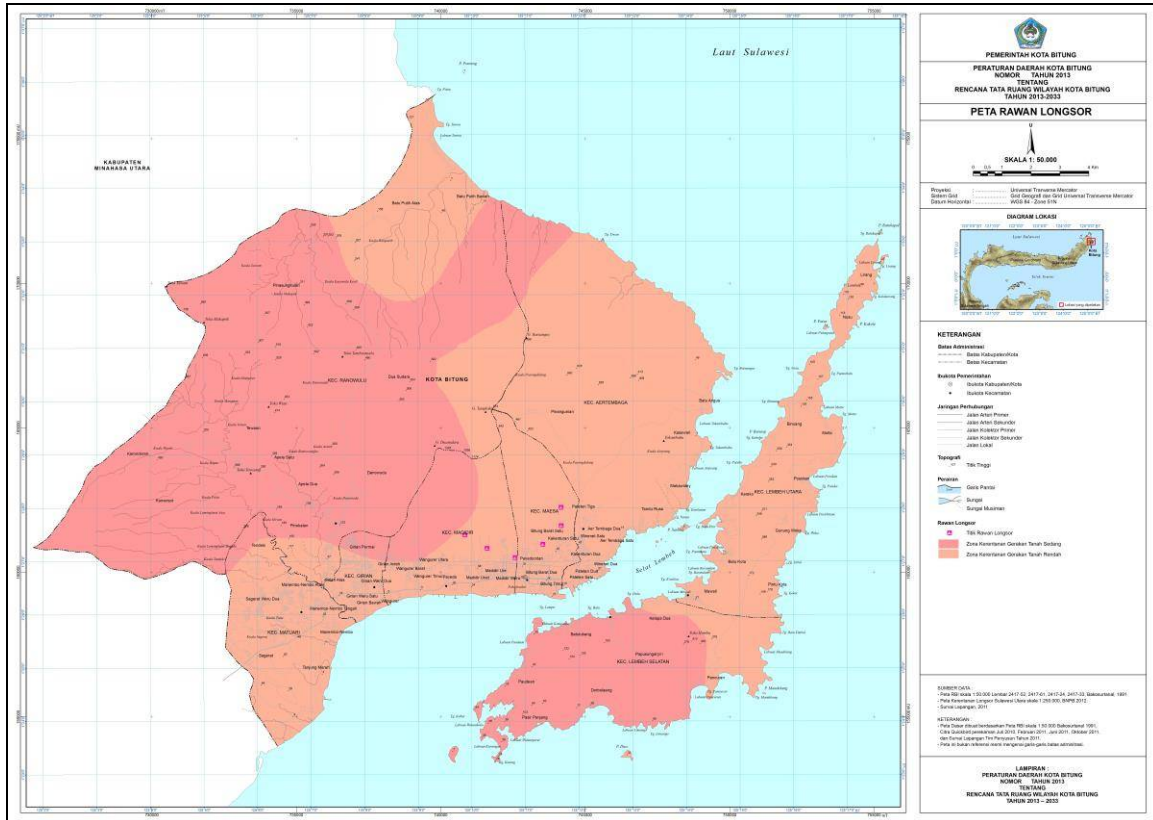
Ditinjau dari aspek kelestarian lingkungan, pengamatan lapangan pada lereng-lereng sisi timur jalan lingkar di Kelurahan Batulubang terdapat beberapa singkapan tanah yang menampakkan batuan Pulau Lembeh tersusun atas batuan vulkanis yang mempunyai permukaan berpasir bercampur lempung, dan di lapisan bawahnya terdapat bongkahan-bongkahan batu berukuran besar. Pada struktur tanah jenis ini akan mudah lepas dan terjadi longsor pada lahan yang miring jika tanah-tanah yang telah ditanami tanaman keras ditebangi. Potensi bencana ini akan bertambah jika gelontoran air hujan mengikis tanah berpasir tersebut.

Perkembangan pemukiman di Batulubang mula-mula menempati kawasan pantai, tetapi karena perkembangan penduduk lama-kelamaan pemukiman berkembang ke arah daratan atau ke arah timur hingga di seberang jalan lingkar. Tata letak bangunan rumah sangat teratur, hampir semua rumah menghadap dan dapat mengakses jalan-jalan lorong dengan lebar lebih kurang 1,5 meter. Di sisi kanan-kiri jalan itu juga terdapat saluran drainase kecil. Kondisi pemukiman sudah mulai merambah lereng-lereng pegunungan. Beberapa rumah relatif baru dibangun di lereng dengan kemiringan yang sebenarnya membahayakan jika ditinjau dari struktur tanahnya. Batu-batu besar nampak tersembul di antara bangunan-bangunan yang ada. Jika erosi terus-menerus terjadi, tidak tertutup kemungkinan di Batulubang akan terjadi bencana longsor dan bombarir bongkahan-bongkahan batu dari atas. Hingga saat ini, longsoran-longsoran kecil sudah pernah terjadi tetapi belum menjadi bencana yang berarti. Program pembangunan talud penahan longsor sedang diupayakan oleh pihak pemerintah desa.

Sebuah peringatan dari sementara pihak kiranya perlu dijadikan perhatian, bahwa daratan Kota Bitung akhir-akhir ini rawan banjir pasir. Hal ini sebagai akibat dari lereng Gunung Duasudara yang terletak di sebelah utara daripada pusat Kota Bitung mulai dirambah dan dijadikan pemukiman. Lereng gunung itu telah dibuka dan menjadi perluasan bagi pengembangan wilayah perkotaan, banyak bermunculan perumahan-perumahan yang berdiri di atas tanah yang sebenarnya tersusun oleh batuan pasir sangat tebal. Peringatan akan bahaya tersebut telah menjadikan Pemko Bitung merencanakan sistem pengendalian banjir dengan peningkatan kapasitas dan kemampuan layanan sabodam untuk penanganan sedimentasi alur banjir Gunung Duasudara. Kekhawatiran akan bahaya banjir pasir tersebut perlu menjadi perhatian para pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan Lembeh di masa mendatang. Dengan jenis batuan yang sama dengan Gunung Duasudara, dan topografinya berbukit-bukit terjal, maka segala aktivitas pengembangan wilayah di Lembeh perlu memperhitungkan daya dukung lahannya yang tergolong kritis.

Pemetaan wilayah rawan bencana longsor di Pulau Lembeh telah dilakukan oleh Pemko Bitung sebagaimana pada gambar halaman berikut ini. Terdapat empat titik rawan longsor di Kelurahan Batulubang, yaitu di sebelah timur atau di kawasan atas dari pemukiman, sehingga jika di sebagian wilayah kelurahan ini akan dikembangkan menjadi jalur jalan tol dan pelabuhan besar, maka perlu diantisipasi kerawanan-kerawanan fisik yang mengancam. Sebuah pelajaran juga dapat dipetik dari pengembangan Kota Manado yang mereklamasi pantainya dengan material timbunan yang berasal dari bukit-bukit di 'atas' kota. Akibat pemotongan bukit dan penimbunan reklamasi tersebut, telah mengakibatkan Kota Manado banjir besar dan meluas pada awal tahun ini. Perbukitan di atas kota yang seharusnya digunakan sebagai kawasan tangkapan air telah dipotong dan gundul, sehingga gelontoran air hujan langsung menerjang

pemukiman kota, ditambah lagi dengan adanya 'daratan' hasil reklamasi pantai telah menjadikan aliran air semakin panjang mencapai muaranya. Banjir yang meluas dan membentuk *spot-spot* area pun terjadi dalam beberapa hari. Kejadian yang sangat mengagetkan banyak pihak, karena kejadiannya sekonyong-konyong serta memakan korban jiwa dan harta benda.



Gb VII-4. Peta Rawan Bencana Longsor Kota Bitung

Di masa mendatang, Pulau Lembeh diprediksi akan menjadi kota yang sangat ramai dan modern, yang berarti pula akan mempengaruhi dan berpotensi mengubah kondisi sosial budaya dan sosial ekonomi masyarakat. Perubahan yang drastis akan terjadi dan menyentuh segenap peri kehidupan dan penghidupan yang ada. Masyarakat Lembeh yang bercirikan tradisional dan berbasis agraris kalau tidak dipersiapkan dan diberdayakan dengan baik bisa menjadi korban daripada pembangunan yang akan dilaksanakan. Pemberdayaan masyarakat dalam mengantisipasi rencana pembangunan di masa mendatang menjadi urgen untuk dilaksanakan. Diversifikasi usaha perlu dipersiapkan sejak dini sesuai dengan kemampuan masyarakat dan daya dukungnya, karena kehidupan agraris yang mereka lakoni pada saat ini pun belum bisa mengangkat derajat ekonomi sebagian anggota masyarakat.

Dari aspek ekonomi, tanah Lembeh yang sebagian besar masih berstatus Tanah Negara dapat dipandang sebagai satu sisi yang menguntungkan bagi pihak yang akan mengembangkan. Jika pengadaan tanah dilakukan pada rencana tapak pembangunan jalan tol dan pelabuhan, maka akan menguntungkan Kas Negara dalam pembebasan tanah. Dalam program pengadaan tanah yang membebaskan tanah yang

dikuasai/dimiliki masyarakat, acapkali ganti rugi yang diberikan Negara besarnya berbeda antara tanah yang sudah bersertipikat dan yang belum, yang mana tanah yang sudah bersertipikat hak milik dihargai lebih tinggi.

Kondisi ketidakpastian status penguasaan tanah Pulau Lembeh juga telah berimbas pada dunia investasi dan arus migrasi memasuki pulau itu. Pertumbuhan keduanya secara riil tidak begitu berarti bagi masyarakat lokal. Investasi yang menonjol adalah pada sektor pariwisata di bagian utara pulau yang menghadap Selat Lembeh. Seiring dengan pertumbuhan penduduk di Pulau Lembeh, migrasi keluar pulau pun terjadi, terutama bagi keluarga-keluarga muda. Cukup banyak keluarga muda yang hijrah ke daratan Bitung karena faktor pekerjaan dan biaya membangun rumah yang relatif lebih murah. Hal itu telah menjadi penyebab jumlah penduduk dan kepala keluarga di Lembeh fluktuatif, sebagaimana telah diutarakan pada bab IV.

Di sekitar area di mana akan dibangun sarana dan prasarana pelabuhan besar beserta jalan tol, program pertanahan yang kemungkinan bisa ditawarkan adalah konsolidasi tanah dan pembangunan rumah susun kepada masyarakat yang tinggal di perkampungan-perkampungan padat penduduk, seperti Kelurahan Papusungan, Batulubang, dan Paudean. Melalui program-program pertanahan yang tersusun dengan baik sesuai arahan tata ruang, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah juga dapat diarahkan. Konsolidasi tanah merupakan program pertanahan yang mengatur kembali penguasaan/pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih berdaya guna bagi pemilik dan lingkungannya. Melalui program konsolidasi ini pula, ruang fisik yang terbatas di perkampungan yang terkena pembangunan pelabuhan dan jalan tol diatur sebaik-baiknya agar aksesibilitas dalam segala hal tetap bisa lancar.

Pembangunan jalan tol yang besar dan lebar tentu akan disertai dengan *roi/*sempadan di kanan-kiri badan jalan. Hal itu akan membutuhkan tanah yang tidak sedikit, sedangkan perkampungan yang dilaluinya sudah padat bangunan. Masyarakat Lembeh yang menempati tanah yang statusnya masih Tanah Negara kemungkinan akan bisa ditawari dengan pembangunan rumah susun, karena keterbatasan lahan yang layak huni di pulau itu dan kondisi sosial budaya Lembeh yang mempunyai tingkat kekerabatan sangat tinggi. Pemukiman-pemukiman yang mereka bangun juga membentuk kantong-kantong berdasarkan suku bangsa. Di Kelurahan Papusungan, suku bangsa mayoritas adalah Sangir, disusul Minahasa dan Buton dalam jumlah yang cukup banyak, berikutnya Bolaang Mongondow, Makassar, Jawa, dan Loloda dalam jumlah yang minor. Mayoritas pemeluk agama Kristen Protestan. Kawin-mawin antar agama dan antar etnis suku bangsa biasa terjadi. Di bagian selatan kelurahan ini yang dipisahkan oleh bukit Tanjung Batu dengan perkampungan induknya, dan berbatasan dengan Kelurahan Batulubang, ada permukiman kantong muslim yang disebut daerah Kampis (Kampung Islam). Masyarakat yang tinggal di situ mayoritas bersuku bangsa Buton.

Berikutnya ke arah selatan, Kelurahan Batulubang mayoritas bersuku bangsa Sangir, disusul Minahasa, Gorontalo, Makassar dan Jawa dalam jumlah sedikit. Demikian juga di Kelurahan Paudean, mayoritas warga bersuku bangsa Sangir, dan ada suku bangsa Jawa, Makassar, Buton, dan Minahasa dalam jumlah sedikit. Paudean merupakan fenomena di Pulau Lembeh karena di daerah ini mayoritas pemeluk

Islam. Bagian selatan perkampungan dihuni Muslim, sedangkan bagian utara dihuni umat Kristiani. Perkampungan juga telah meluas semenjak ada jalan lingkar yang melaluinya, yaitu di tanah datar yang terletak di sebelah atas atau timur daripada perkampungan lama yang berada di dekat pantai. Pemukiman baru itu tumbuh di kanan-kiri jalan dengan tata letak yang teratur dan bersih.

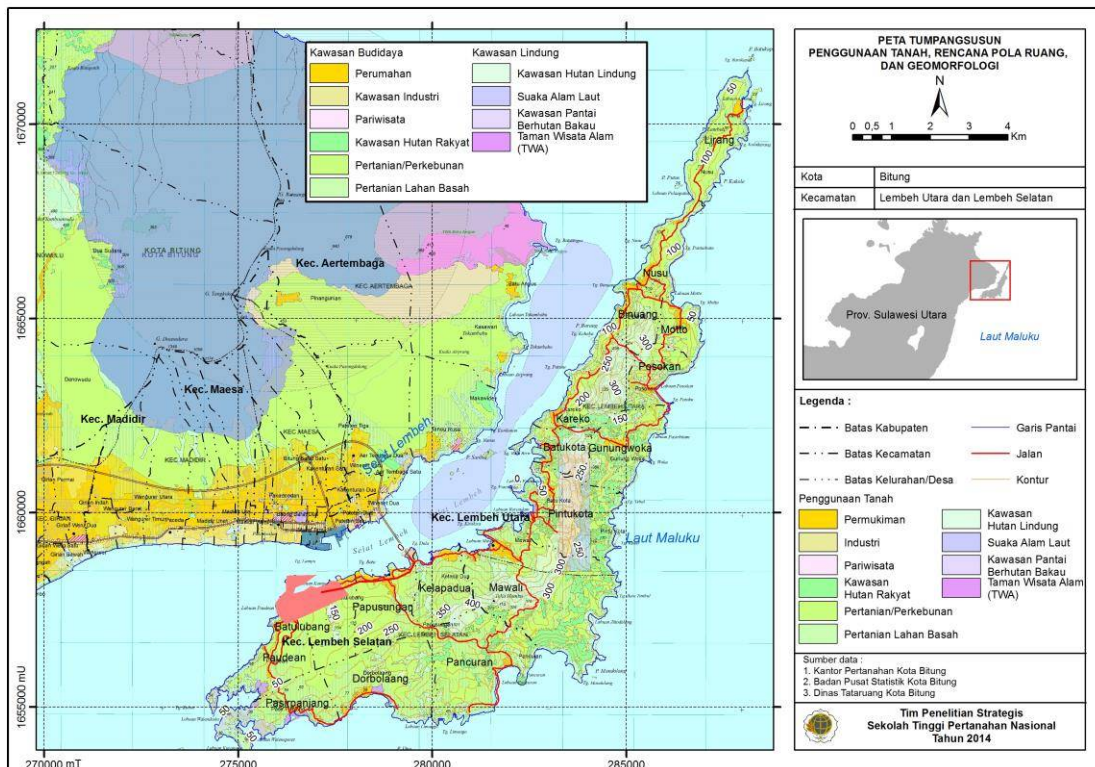
Secara umum, di perkampungan tiga kelurahan yang merupakan tapak dari rencana jalan tol, kehidupan bermasyarakat sangat baik. Rasa hidup sepenanggungan sebagai suku bangsa pendatang telah menjadikan hubungan keseharian di antara mereka sangat erat. Kawin-mawin beda etnis dan keyakinan merupakan hal yang lumrah. Gotong-royong telah membudaya dalam kehidupan mereka. Sebagai contoh, pembangunan fisik berupa semenisasi jalan-jalan lorong perkampungan dan tepi pantai, beserta drainasenya yang ditunjang oleh Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, mereka kerjakan bersama-sama. Pembangunan fisik yang diprogramkan Pemerintah dan dilaksanakan oleh masyarakat selalu mempunyai keberhasilan yang tinggi dan hasilnya memuaskan.

Pada tahun 2000-an, mulai mengemuka rencana pembangunan bandar udara di Pulau Lembeh. Bandar udara yang akan dibangun bertipe pengumpan, yaitu bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan dan mempengaruhi perkembangan ekonomi lokal, bandar udara penunjang daripada bandar udara pengumpul, dan bandar udara penunjang pelayanan kegiatan lokal. Bandar udara Lembeh akan menjadi kesatuan sistem jaringan transportasi udara regional. Bandar udara pengumpan ini direncanakan akan menempati 'puncak pulau' di tengah-tengah daripada Pulau Lembeh, sebagaimana tertuang pada Rencana Pola Ruang Kota Bitung tahun 2013 - 2033. Hal ini berbeda dengan konsep peruntukan penggunaan tanah di era 1980-an sebagaimana tertuang pada SK Mendagri 170/84, di mana pada area tersebut telah ditetapkan sebagai kawasan lindung. Kawasan lindung di puncak pulau ini merupakan kawasan yang memberi perlindungan terhadap kawasan bawahannya atau kawasan resapan air.

Hingga saat ini, pihak Departemen Kehutanan masih menetapkan kawasan dimaksud sebagai kawasan lindung, sekali pun masyarakat telah membukanya menjadi lahan pertanian berupa kebun-kebun kelapa dan pala. Dinas Kehutanan, Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Bitung menyikapi secara arif atas kondisi itu, dengan menyebut pertumbuhan penduduk merupakan faktor penyebab yang tidak dapat dicegah. Dinas hanya mengarahkan agar masyarakat selalu melakukan tanam ulang sebelum menebang pohon-pohon besar. Di daerah-daerah terjal, sangat disarankan untuk menanam pohon jenis enau (aren). Pohon ini mempunyai akar yang kuat menahan erosi tanah berpasir, di

samping seluruh bagian pohonnya dapat dimanfaatkan dan mempunyai nilai ekonomi, mulai dari buah, daun, batang, hingga akarnya. Pohon ini pula dikenal sebagai bahan potensial untuk menghasilkan bahan bakar nabati, sehingga akan mendukung program ketahanan energi nasional. Diharapkan pula tanaman ini bisa memberi nilai tambah bagi tingkat perekonomian masyarakat. Dinas Kehutanan juga berpesan agar BPN tidak menerbitkan sertifikat tanah di kawasan lindung itu.

Hasil analisis tumpang susun peta rencana pola ruang, peta penggunaan tanah dan peta geomorfologi, beserta pengamatan *ground thruthing* menggunakan piranti GPS, menunjukkan bahwa tapak bandar udara menempati puncak punggung Pulau Lembeh. Arah memanjangnya landasan sama dengan membujurnya punggung pulau, yaitu utara – selatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb VII-5. Peta Hasil Tumpang susun 'RTRW', Topografi Wilayah dan Penggunaan Lahan

'Kawasan atas' yang akan diperuntukkan bagi bandar udara itu, selama ini melindungi kawasan-kawasan di bawahnya yang rentan terhadap bahaya longsor dan banjir. Punggungan pulau itu mempunyai topografi yang berbukit-bukit sehingga rentan bahaya keselamatan operasional penerbangan. Di kawasan tersebut saat ini telah dibuka masyarakat sebagai area kebun yang ditanami tanaman-tanaman keras. Jika pembangunan bandar udara jadi dilaksanakan, maka penggundulan kawasan atas yang meluas itu berpotensi mendatangkan bencana pada kawasan di bawahnya, karena struktur geologis Pulau Lembeh yang mempunyai permukaan berupa pasir yang mudah lepas. Atas dasar tersebut, rencana pembangunan bandar udara perlu diteliti kembali.

VII-3. Keberlanjutan Sertipikasi Tanah dan Program IP4T

Telah dikemukakan pada bab IV, bahwa sertipikasi tanah di Pulau Lembeh kebanyakan pada tanah-tanah permukiman, dan sebagian lainnya pada tanah kebun. Kegiatan sertipikasi tanah itu dilakukan melalui mekanisme pemberian hak untuk tanah-tanah pekarangan, dan melalui mekanisme redistribusi tanah pada tanah-tanah pertanian/kebun. Sertipikasi itu terjadi semenjak tahun 1985, atau setelah tanah Lembeh dinyatakan sebagai Tanah Negara oleh SK Mendagri 170/84. Sertipikasi kebanyakan dilakukan melalui program PRONA. Tetapi semenjak November 2005, kegiatan pemberian hak dan redistribusi tanah beserta sertipikasi dihentikan oleh Pemerintah karena persengketaan atas pemilikan tanah Lembeh semakin mengemuka dan dikhawatirkan akan berdampak pada instabilitas keamanan wilayah.

Jika sertipikasi tanah dianalisis secara spasial, ternyata pola distribusinya di ruang (*spatial pattern*) tidak merata, dengan kisaran pada unit kelurahan antara 0% dan 54,34%. Kelurahan yang tidak ada sertipikasi tanah adalah: Batukota; Gunungwoka; Posokan; dan Kareko di Kecamatan Lembeh Utara, serta Kelurahan Dorbolaang dan Kelapadua di Kecamatan Lembeh Selatan. Kelurahan yang paling tinggi sertipikasinya adalah Kelurahan Lirang yang terletak di ujung utara Pulau Lembeh. Di Kelurahan Kelapadua sebenarnya pernah dilakukan sertipikasi, tetapi karena adanya perkara antara keluarga Katuuk yang keturunan Xaverius Dotulong dan pihak yang membuka tanah kebun, akhirnya tanah-tanah bersertipikat tersebut turut dieksekusi oleh Mahkamah Agung, sehingga sertipikat-sertipikatnya menjadi batal.

Dari hasil hitungan tabulatif diperoleh persentase sertipikasi tanah di Pulau Lembeh, yaitu sebesar 21,08%. Untuk lebih jelasnya, distribusi sertipikasi tanah dapat dilihat pada tabel VII-1 di bawah ini.

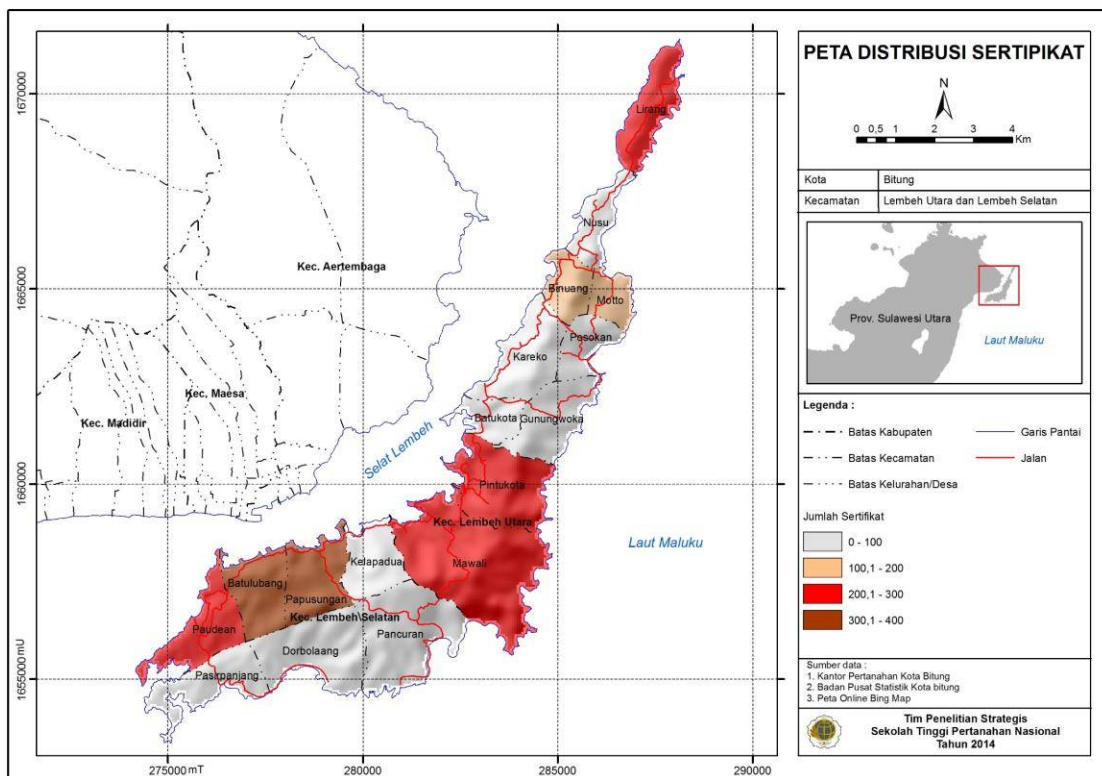
Tabel VII-1. Distribusi Sertipikasi Tanah di Pulau Lembeh

No	Nama Desa	Jumlah sertipikat	Rasio sertipikat dengan jml. bidang (%)
1	Mawali	300	22,19
2	Pintukota	250	40,19

3	Batukota	0	0
4	Gunungwoka	0	0
5	Posokan	0	0
6	Motto	161	37,97
7	Lirang	227	52,79
8	Nusu	5	1,05
9	Binuang	200	38,02
10	Kareko	0	0
11	Pasirpanjang	93	36,33
12	Paudean	283	46,85
13	Batulubang	350	23,84
14	Dorbolaang	0	0
15	Pancuran	52	14,36
16	Papusungan	366	21,13
17	Kelapadua	0	0

Keterangan: Hasil olahan penelitian, 2014

Secara spasial, distribusi sertipikasi dengan unit analisis kelurahan dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb VII-6. Peta Distribusi Sertipikasi Tanah di Pulau Lembeh

Berikutnya, hasil analisis *Location Quotion (LC)* menunjukkan bahwa kantong-kantong sertipikasi tanah terdistribusi tidak membentuk blok wilayah. Kantong-kantong ini meliputi lima kelurahan di Kecamatan Lembeh Utara, yaitu Kelurahan Mawali; Pintukota; Motto; Lirang; dan Binuang, serta empat kelurahan di Kecamatan Lembeh Selatan, yaitu: Kelurahan Pasirpanjang; Paudean; Batulubang; dan

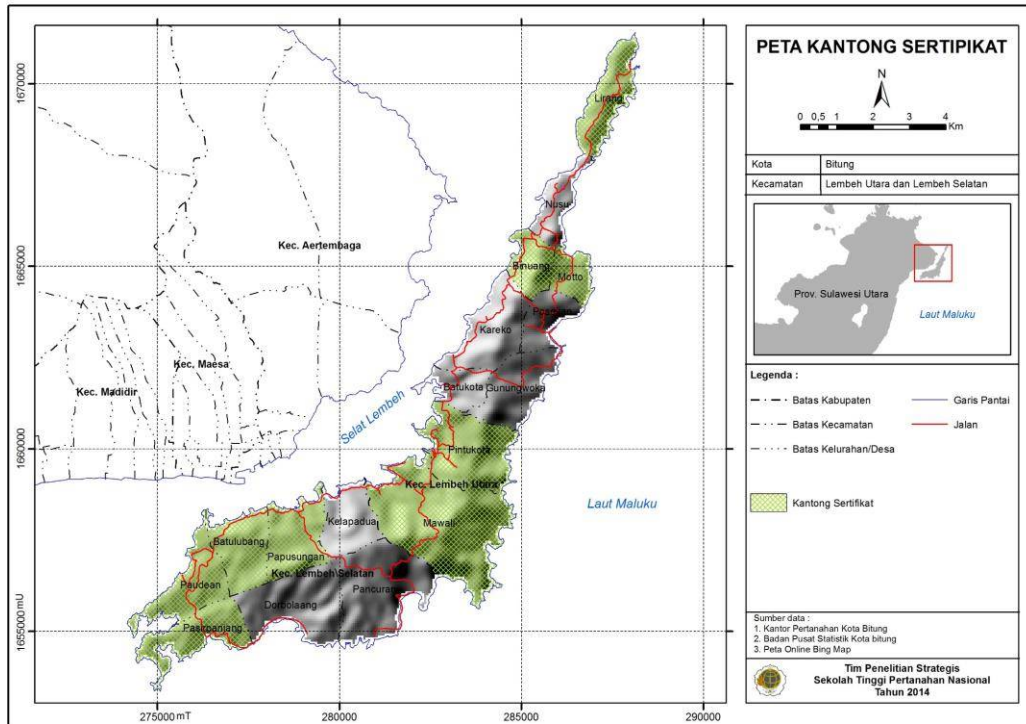
Papusungan. Dari kesembilan kelurahan kantong sertipikasi, yang paling pekat adalah Kelurahan Lirang, yang termasuk wilayah Kecamatan Lembeh Utara. Untuk lebih jelasnya, hasil analisis *LQ* kantong sertipikasi dapat dilihat pada tabel VII-2 berikut ini.

Tabel VII-2. Hasil Analisis Jantung Sertipikasi Tanah di Pulau Lembeh

No	Kelurahan	LQ	Keterangan
1	Mawali	1,05	Kantong
2	Pintukota	1,91	Kantong
3	Batukota	0	
4	Gunungwoka	0	
5	Posokan	0	
6	Motto	1,80	Kantong
7	Lirang	2,50	Kantong
8	Nusu	0,05	
9	Binuang	1,8	Kantong
10	Kareko	0	
11	Pasirpanjang	1,72	Kantong
12	Paudean	2,22	Kantong
13	Batulubang	1,13	Kantong
14	Dorbolaang	0	
15	Pancuran	0,68	
16	Papusungan	1,01	Kantong
17	Kelapadua	0	

Keterangan: Hasil olahan penelitian, 2014

Secara spasial, distribusi kantong sertipikasi tanah di Pulau Lembeh disajikan pada gambar berikut ini.



Gb VII-7. Peta Kantong Sertifikasi Tanah Pulau Lembeh

Analisis spasial-analitik sertipikasi tanah berikutnya adalah mencari faktor-faktor yang berimplikasi terhadap sertipikasi. Untuk menganalisis ini digunakan teknik regresi linear berganda. Sebagai variabel terikat termuat dalam tabel VII-4 sebagai berikut,

Tabel VII-4. Variabel Terikat Sertipikasi

Variabel	Variabel prediktor	Satuan	Notasi
Sertipikasi tanah	Rasio sertipikasi terhadap jumlah bidang tanah	%	Y

Sebagai variabel bebas termuat dalam tabel VII-5 sebagai berikut,

Tabel VII-5. Variabel Bebas Sertipikasi

Variabel	Variabel Prediktor	Satuan	Notasi
Aksesibilitas	Jarak ke Pusat Kecamatan	Km	X1
Demografis	Jumlah penduduk	jiwa/Km ²	X2
Beban keluarga	Jumlah anggota keluarga	jiwa	X3
Profesi	Rasio pekebun terhadap populasi	%	X4
	Rasio buruh bangunan terhadap populasi	%	X5
	Rasio pedagang terhadap populasi	%	X6
	Rasio pekerja industri/kerajinan terhadap populasi	%	X7
	Rasio pekerja transportasi terhadap populasi	%	X8
Kesejahteraan	Rasio pekerja bidang jasa terhadap populasi	%	X9
	Rasio Pra-Sejahtera terhadap jumlah KK	%	X10
Perpajakan	Realisasi pembayaran pajak	Rp/KK	X11

Sebelum dilakukan sidik regresi, terlebih dahulu dilakukan uji asumsi klasik. Sidik korelasi dilakukan untuk menghindari peristiwa multikolinearitas, yang mana variabel-variabel bebas yang mempunyai korelasi yang tinggi ($\geq 0,60$) tidak diikutkan dalam sidik regresi. Dari sidik regresi didapatkan

peranan faktor-faktor yang berimplikasi terhadap kondisi sebaran sertipikasi (*spatial system*), sebagai berikut:

$$Y = - 27,892 - 0,514 X1 - 0,006 X2 + 21,399 X3 - 0,066 X5 + 0,230 X6 \\ + 5,499 X7 - 11,379 X8 + 6,913 X9 - 1,491 X10 - 45,627 X11$$

Setelah diuji peranan dari setiap faktor pada taraf nyata 5%, ternyata diperoleh 2 (dua) faktor yang perannya nyata terhadap kondisi sertipikasi tanah di Pulau Lembeh, yaitu: (1) profesi transportasi; dan (2) profesi jasa. Dengan demikian, sertipikasi tanah beriringan secara spasial (*spatial association*) dengan penduduk yang berprofesi di sektor transportasi dan sektor jasa. Besarnya koefisien determinasi yang diperoleh dari persamaan regresi di atas adalah sebesar 0,930 yang berarti bahwa model tersebut dapat menerangkan 93% dari kondisi sertipikasi tanah di Pulau Lembeh.

Hasil klarifikasi di lapangan menyatakan bahwa kedua profesi di atas yang berpengaruh secara positif terhadap sertipikasi tanah, merupakan profesi yang mempunyai penghasilan berkecukupan. Mereka mayoritas terdiri dari para pemilik kapal motor beserta nakhodanya, dan para pegawai negara. Walau pun berprofesi di sektor transportasi dan jasa, kebanyakan dari mereka juga memiliki kebun. Rupa-rupanya kegiatan sertipikasi tanah tersebut belum bisa menyentuh lapisan masyarakat ekonomi lemah, sekali pun sertipikasi tanah yang dilakukan kebanyakan melalui mekanisme PRONA, yang dikenal sebagai program jaring pengaman sosial dalam bidang pertanahan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah dan memberdayakan masyarakat ekonomi lemah.

Masyarakat Lembeh saat ini sangat berharap agar moratorium sertipikasi tanah dihentikan, karena dari sertipikat tanah yang mereka miliki dapat digunakan untuk mengakses permodalan dan dapat meningkatkan taraf ekonominya. Pada tahun 2014 ini, Kantor Pertanahan Kota Bitung melalui program Inventarisasi Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) mendapat jatah 2.500 bidang tanah dari BPN RI. Dari program IP4T ini, sesuai dengan ketentuan BPN RI, akan ditindaklanjuti dengan sertipikasi. Atas kebijakan Kantor Pertanahan, semuanya dialokasikan untuk inventarisasi tanah di Pulau Lembeh.

Sampai dengan laporan penelitian ini disusun, program IP4T tersebut dialokasikan di 3 (tiga) kelurahan, yaitu Kelapadua, Papusungan, dan Batulubang, yang semuanya termasuk Kecamatan Lembeh Selatan. Sosialisasi dan penyuluhan telah dilaksanakan pada tanggal 14 – 16 April 2014, sewaktu tim peneliti STPN turun lapangan. Dalam acara sosialisasi tersebut, warga sangat antusias mengikuti, rasa kecewa dan kesal terhadap pelayanan pertanahan di Pulau Lembeh tertumpah, tetapi berhasil dicairkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Dari acara itu, mengemuka pula masalah sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang akan berakhir pada tahun 2015 dan 2016 di Kelurahan Papusungan. Warga Papusungan meminta BPN untuk meningkatkan HGB menjadi Hak Milik.

Dalam menanggapi permintaan warga tersebut, Kepala Kantor Pertanahan bersedia meningkatkan hak, tetapi diminta kepada warga untuk melengkapi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Persyaratan tersebut adalah: (1) luas tanahnya tidak melebihi 600 m²; (2) ada surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB); dan (3) tanahnya hanya digunakan untuk tempat tinggal. Warga masyarakat menyambut

baik kesediaan Kantor Pertanahan, mereka akan mengajukan peningkatan hak secara kolektif dengan didahului mengurus IMB-nya secara kolektif pula ke Pemko Bitung.

Warga berharap program IP4T yang akan dijalankan Kantor Pertanahan dapat berjalan lancar, dan sertifikasi tanah dapat dilakukan pada tahun 2015. Mereka meminta semua pihak untuk tidak mengekspos melalui media karena persoalan pertanahan Lembeh selama ini sangat sensitif dan bisa dijadikan komoditas politik. Mereka mengkhawatirkan kegiatan IP4T dan peningkatan hak yang akan dilaksanakan mentah di tengah jalan. Dari pengalaman yang lalu, beberapa kali kegiatan inventarisasi tanah dilakukan oleh pihak Pemko Bitung dan masyarakat untuk menghentikan moratorium sertifikasi tanah, tetapi mentah di tengah jalan. Pemko Bitung pernah menginventarisir tanah-tanah Lembeh pada tahun 2008/2009, tetapi hasilnya tidak jelas. Demikian pula LSM Lembeh Bersatu pernah menginventarisirnya, tetapi tidak berhasil mendapatkan jalan keluar dari Kantor Wilayah BPN Provinsi, kebijakan penghentian sertifikasi masih tetap berlaku. Mereka hanya dijanjikan bahwa sertifikasi tanah akan dilakukan nanti setelah kondisi kondusif. Mereka pun bertanya-tanya, apa gerangan yang terjadi hingga mereka diperlakukan lain dengan warga negara pada umumnya.

Jika dikaitkan dengan rencana pola ruang yang ada, ketiga kelurahan yang ditempati program IP4T merupakan kelurahan-kelurahan yang berada di tepi Selat Lembeh, di mana akan dilalui oleh pembangunan jalan tol dan tapak pelabuhan dalam mewujudkan MP3EI. Dapat diduga bahwa adanya kebijakan IP4T adalah untuk mendukung daripada rencana itu, dan memproyeksikan kegiatan pertanahan ke depan dalam rangka memperlancar kebutuhan tanah/ruang untuk pembangunan itu. Dalam lingkup pengembangan yang demikian, legalisasi pemilikan tanah tentu akan menunggu kebijakan yang mendahuluinya: Apakah relokasi permukiman ke luar pulau yang akan dilakukan, ataukah konsolidasi tanah dan pembangunan rumah susun yang akan diprogramkan, ataukah keduanya. Jika konsolidasi tanah yang disertai pembangunan rumah susun yang dilakukan, maka berikutnya kegiatan pengukuran dan sertifikasi tanah akan dilaksanakan.

Tanah-tanah yang dikuasai masyarakat Lembeh bukan hanya tanah tempat tinggal di pemukiman melainkan juga tanah-tanah kebun yang terletak di lereng pegunungan, maka akan lebih manusiawi jika program konsolidasi yang ditempuh. Melalui program konsolidasi dan pembangunan rumah susun, bisa dikatakan sebagai pembangunan tanpa menggusur, warga masih bisa tinggal di lingkungan semula, berkebun, dan turut berkiprah dalam pembangunan berikutnya. Pembangunan dimaksud adalah implementasi peruntukan kawasan sepanjang pantai Selat Lembeh sebagai kawasan minapolitan sebagaimana rencana pola ruang yang disusun Pemko Bitung. Perairan Selat akan diperuntukkan bagi budidaya perikanan. Kawasan perumahan khusus bagi nelayan di kawasan Minapolitan di Kecamatan Aertembaga,

Kecamatan Lembeh Utara dan Kecamatan Lembeh Selatan juga telah disusunnya.

Kawasan minapolitan merupakan kawasan yang didominasi oleh kegiatan perikanan (industri pengolahan dan perdagangan) yang tujuannya untuk mendorong percepatan pengembangan wilayah dengan kegiatan perikanan sebagai kegiatan utama untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat *hinterland* (Ranperda Kota Bitung 2013). Berikutnya, para pemuda Lembeh lulusan SMK Maritim Kelapadua bisa diberdayakan untuk mendukung kepelabuhanan dan kemaritiman, karena selama ini kebanyakan dari mereka lebih memilih tinggal di Pulau Lembeh sebagai tukang ojek atau penjual jasa lainnya. Keterampilan dan pengetahuan yang mereka kuasai dinilai sia-sia oleh sementara pihak, karena mereka merasa cukup dengan tinggal di pulau yang masih bisa menghidupinya: *Sapa obah, mamah*.

Kegiatan IP4T di atas juga bisa dikatakan sebagai terobosan atas kebuntuan pemecahan masalah kepemilikan tanah Lembeh dan alokasi 300 hektar untuk ahli waris X. Dotulong. Rupa-rupanya implementasi megaprojek MP3EI di Pulau Lembeh dipandang begitu mendesak hingga mengabaikan SK Mendagri 170/DJA/84 yang dinilai sebagai pangkal permasalahan, dan berusaha secara perlahan dan sistematis mencairkan moratorium sertifikasi tanah yang berjalan beriringan dengan program pengembangan wilayah yang membutuhkan tanah. Perlu diketahui, bahwa berdasarkan Surat Edaran Kepala BPN hasil kegiatan IP4T harus bisa ditindaklanjuti untuk sertifikasi. Moratorium itu akan dicabut secara bertahap mengikuti lokus-lokus di mana diimplementasikan proyek-proyek untuk mengembangkan Pulau Lembeh sebagai pendukung percepatan dan pemerataan pembangunan berskala nasional.

BAB VIII

P E N U T U P

VII-1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini dibuat kesimpulan sebagai berikut:

1. Perkembangan terkini penguasaan tanah Pulau Lembeh menunjukkan bahwa seluruh pulau sudah dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat yang tinggal. Tanah yang berupa hutan-hutan di lereng terjal pun telah dikuasai dan diambil hasilnya secara selektif oleh masyarakat.
2. Masyarakat Pulau Lembeh yang berbasis agraris dalam kurun waktu 10 tahun terakhir telah menurun kuantitasnya, alih pekerjaan didominasi dari sektor pertanian ke sektor konstruksi/bangunan. Seiring dengan hal itu, kesejahteraan sebagian dari mereka pun berkurang, dan migrasi ke Bitung daratan pun telah menunjukkan gejalanya.
3. Sebagian tanah-tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat Pulau Lembeh belum dipungut pajak, yaitu sekitar 70% dari keseluruhan bidang tanah.
4. Sertifikasi tanah Pulau Lembeh baru 21,08%, dan warga masyarakat Pulau Lembeh beserta Muspika dan para Lurah sangat berharap agar BPN mencabut moratorium sertifikasi tanah-tanah di pulau itu, dengan alasan bahwa mereka harus diperlakukan secara adil sebagaimana warga negara Indonesia yang lain, dan sertifikat sangat mereka butuhkan untuk mengakses permodalan usaha.
5. Dalam mengimplementasi program nasional MP3EI di Pulau Lembeh, sementara ini ada pengabaian terhadap SK Mendagri 170/DJA/84, terutama peruntukan tanah bagi ahli waris X. Dotulong dan peruntukan penggunaan tanah lainnya.
6. Potensi Pulau Lembeh yang sangat besar, baik dinilai dari aspek geografis, prospek ekonomi, *eco-science*, *eco-tourism*, dan perspektif pembangunan berkelanjutan dari tingkat regional, tingkat nasional hingga tingkat internasional, maka di masa-masa mendatang tanah di pulau tersebut akan bernilai sangat tinggi dan diperebutkan.

VII-2. Rekomendasi

Dari hasil penelitian ini direkomendasikan sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Bitung dan Kantor Pertanahan Kota Bitung segera melakukan pendataan/inventarisasi secara yuridis atas penguasaan bidang-bidang tanah oleh warga Pulau Lembeh, beserta pemanfaatannya. Pendataan tersebut dituangkan dalam peta-peta dan register-register, sehingga fakta penguasaan dan riwayatnya beserta pemanfaatan tanah seluruh pulau tersaji dengan jelas, lengkap, sah, dan dapat dibuktikan. Program IP4T yang dilakukan saat ini baru meliputi 3 kelurahan yang

dipandang mendesak untuk mengimplementasikan proyek MP3EI, sedangkan tanah-tanah di kelurahan lain yang tidak terkena proyek perlu disertipikatkan untuk kepentingan ekonomi masyarakat.

2. Memperhatikan bahwa klaim pemilikan Pulau Lembeh oleh sebagian keturunan X. Dotulong berdasarkan *extract* dari Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, dan klaim tersebut berlarut-larut hingga sekarang, maka perlu penegasan kembali bahwa tanah Pulau Lembeh adalah Tanah Negara sebagaimana ketentuan UU 1/58. Penegasan tersebut perlu disertai dengan merevisi peruntukan penggunaan tanah Pulau Lembeh sebagaimana termaktub pada SK Mendagri 170/DJA/84, karena tidak lagi relevan dengan kondisi pertanahan dan isu pembangunan terkini untuk diimplementasikan. Perlu dijelaskan kembali pula masalah peruntukan tanah seluas 300 hektar bagi ahli waris X. Dotulong, karena berdasarkan pendataan yang pernah dilakukan luasan tanah bersertipikat milik keturunan X. Dotulong yang tinggal di Lembeh telah melampaui luasan dimaksud. Revisi atas SK Mendagri ini perlu dilakukan agar pembangunan yang menyangkut tanah Lembeh di masa mendatang tidak menimbulkan implikasi hukum yang semakin runyam.
3. Beriringan dengan pembangunan berbagai infrastruktur pembangunan dalam kerangka MP3EI, penataan pertanahan perlu dilakukan dengan memperhatikan aspek sosial dan ekonomi masyarakat serta aspek lingkungan hidup. Penataan pertanahan ini melalui program konsolidasi tanah dan mengatur kembali tanah-tanah absentee, yang muara alurnya adalah sertifikasi tanah. Lembaga Bank Tanah/Ruang perlu segera dibangun untuk mengantisipasi berbagai kepentingan yang seringkali memandang tanah hanya sebagai barang komoditi, terutama di daerah yang akan dikembangkan.
4. Kantor Pratama Pelayanan Pajak Kota Bitung segera memungut pajak atas keseluruhan tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat Lembeh, dalam hal ini masih sekitar 70% yang belum dipungut pajaknya. Penambahan pemasukan pajak ini tentu akan bermanfaat bagi pengembangan Pulau Lembeh dan pesisir Kota Bitung, yang dalam jangka waktu dekat akan dibangun berbagai infrastruktur pembangunan berskala internasional. Bukti pungutan pajak tanah ini kelak juga akan bermanfaat untuk memenuhi salah satu syarat sertifikasi tanah.

Daftar Pustaka

- Adam, L.. 1982. *Adat Istiadat Suku Minahasa*, Bharatara, Jakarta.
- Bernstein, Henry. 2008. "Perubahan Itu Terjadi di Depan Mata Kita: Persoalan Agraria dan Politik Tanah dalam Kapitalisme Saat Ini" dalam *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, Cetakan pertama, STPN Press, Yogyakarta.
- de Janvry, Alain dan Sadoulet, Elisabeth. 2008. "Akses Tanah dan Reforma Kebijakan Pertanahan" dalam *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, Cetakan pertama, STPN Press, Yogyakarta.
- Golledge, R.G.. 1997. *Spatial Behavior, a Geography Perspective*, The Gulford Press.
- Goodchild, Michael F.. 1993. "From Modelling to Policy" dalam *Environmental Modelling with GIS*, Oxford University Press, New York.
- Griffin, Keith; Khan, Azizur Rahman; dan Ickowitz, Amy. 2008. "Kemiskinan dan Distribusi Tanah" dalam *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, Cetakan pertama, STPN Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan.
- Johnston, Carol A.. 1993. "Introduction to Quantitative Methods and Modelling in Community, Population, and Landscape Ecology" dalam *Environmental Modelling with GIS*, Oxford University Press, New York.
- King, John Leslie and Kraemer, Kenneth L.. 1993. "Models, Facts, and the Policy Process: The Political Ecology of Estimated Truth" dalam *Environmental Modelling with GIS*, Oxford University Press, New York.
- Kumaunang. 1994. *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah secara Tradisional Daerah Sulawesi Utara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Larsson, G.. 1991, *Land Administration and Cadastral Systems*, Longman Group, United Kingdom.
- Lukum, Tjitra D.P.. 2003. *Pemanfaatan Tanah Kalakeran Famili/Keluarga dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga di Desa Taraitak Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Purwadi, F. Sri Hardiyanti. 2001, *Interpretasi Citra Digital*, Gramedia Widiasarana, Jakarta.
- Sandy, I Made. 1991. "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA" dalam *Analisis CSIS Tahun ke XX Nomor 2*, Jakarta.
- Sembiring, Julius. 2012, *Tanah Negara*, Terbitan pertama, STPN Press, Yogyakarta.
- Sitorus, Oloan dan Nomadyawati. 1995. *Hak Atas Tanah dan Kondominium: Suatu Tinjauan Hukum*, Cetakan kedua, Dasamedia Utama, Jakarta.
- Sitorus, Oloan dan Sebayang, Balans. 1996. *Konsolidasi Tanah Perkotaan: Suatu Tinjauan Hukum*, Cetakan pertama, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.
- Soeripto, Sri Rahayu. 2007. *Penggunaan Tanah Adat untuk Kepentingan Pembangunan di Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sudjito. 1987. *PRONA: Pensertipikatan Tanah secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S.W.. 2001, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutiyoso, Bambang. 2008. *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Gama Media, Yogyakarta.
- Wiradi, Gunawan. 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban: Determinan Masa Depan Kota*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Daftar Peraturan

- TAP MPR RI Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir.
- Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian beserta Penjelasannya.
- Peraturan pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi beserta Penjelasannya.
- Kumpulan Peraturan Perundang-undangan Landreform di Indonesia beserta Petunjuk Pelaksanaannya, Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Agraria – Direktorat Landreform, Tahun 1981.