

PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL

DR. ALEX S.W. RETRAUBUN

Direktorat Pemberdayaan Pulau-pulau Kecil,
Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
Departemen Kelautan dan Perikanan-RI

PENDAHULUAN

Dimanapun di dunia baik dalam suatu negara, propinsi maupun kabupaten yang jika memiliki kandungan pulau-pulau kecil yang banyak maka konsekuensi logisnya adalah panjangnya garis pantai negara/propinsi/kabupaten tersebut. Sebagai akibat dari kondisi sedemikian maka selalu terdapat ketidakseimbangan nisbah luas laut dan daratnya. Sebagai contoh, Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*), panjang garis pantainya 81.000 km (terpanjang kedua di dunia sesudah Kanada) sehingga luas lautannya sebesar 75 % dari luas daratannya atau sekitar 6 juta km². Hal yang sama sudah pasti pula terjadi di provinsi seperti Maluku, NTT, NTB, Kepulauan Riau dan sebagainya. Di Kab. Sumenep dengan jumlah pulau 76 buah maka jika dihitung garis pantainya serta nisbah laut dan darat maka kondisi seperti diatas juga akan terjadi. Kondisi obyektif sedemikian ini seharusnya menjadi justifikasi munculnya sektor kelautan dan perikanan sebagai leading sector pada baik suatu negara/propinsi/kabupaten.

Ironisnya, di Era Orde Baru pemerintah Indonesia sama sekali tidak memiliki *political will* untuk membentuk departemen khusus sebagai badan tunggal pembuat kebijakan yang mengatur masalah kelautan dan perikanan. Sejalan dengan itu, kegiatan eksploitasi sumberdaya hayati laut berjalan sangat intensif tanpa adanya ukuran manajemen yang efektif. *Political will* tersebut baru muncul pada Kabinet Persatuan Nasional yang dipimpin oleh Abdurrachman Wahid sebagai presiden. Walaupun demikian, munculnya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) bertepatan dengan seriusnya kerusakan fisik habitat di laut serta adanya kelebihan tangkap di hampir semua stok perikanan di Indonesia.

Pengembangan pulau-pulau kecil merupakan arah kebijakan baru bertepatan dengan lahirnya DKP dimana terdapat sebuah direktorat

yang mengurus masalah pembangunan pulau-pulau kecil. Hal ini berindikasi tidak dipahami arti dan peran penting dari ribuan pulau-pulau kecil yang ada. Indonesia memiliki 17.508 pulau, sebagian besar dari pulau-pulau tersebut merupakan pulau-pulau kecil dengan kekayaan Sumberdaya Alam (SDA) dan Jasa Lingkungan (Jasling) yang sangat potensial untuk pembangunan ekonomi. Dari jumlah tersebut baru 5700 pulau yang memiliki nama (data: Departemen Transmigrasi dan PPH, 1995).

Kawasan pulau-pulau kecil ini memiliki potensi pembangunan yang cukup besar karena didukung oleh adanya ekosistem dengan produktivitas hayati tinggi seperti terumbu karang, padang lamun (*sea grass*), rumput laut (*sea weeds*) dan hutan bakau (*mangrove*). Sumber daya hayati laut pada kawasan ini memiliki potensi keragaman dan nilai ekonomis yang tinggi seperti kerapu, napoleon, ikan hias, kuda laut, kerang mutiara, kima raksasa (*Tridacna gigas*) dan teripang. Selain itu, pulau-pulau kecil ini juga memberikan jasa-jasa lingkungan yang tinggi nilai ekonomisnya dan sekaligus sebagai kawasan berlangsungnya kegiatan kepariwisataan.

Disisi lain, fakta menunjukkan bahwa perairan pulau-pulau kecil yang memiliki potensi perikanan cukup tinggi cenderung menjadi tempat penangkapan ikan yang dilakukan baik oleh nelayan asing maupun nelayan lokal dengan cara tidak ramah lingkungan, seperti pemboman, pembiusan, penggunaan racun, dan sebagainya. Selain itu, terdapat fakta bahwa pulau-pulau kecil yang terpencil sering dijadikan sebagai tempat penyelundupan, pembuangan limbah dan/atau penambangan pasir secara liar.

KAITAN PULAU-PULAU KECIL DAN PESISIR

Batas ke arah darat dari sisi administrasi adalah batas terluar sebelah hulu dari desa pantai atau jarak

definitif secara arbiter misalnya 2 km, 20 km dan seterusnya dari garis pantai. Sedangkan dari sisi secara fisik, ekologis, sosial budaya dan ekonomi yang meliputi:

1. Secara ekologis

- Habitat/ekosistem pulau-pulau kecil cenderung memiliki spesies endemik yang tinggi dibanding proporsi ukuran pulaunya.
- Memiliki resiko lingkungan yang tinggi, misalnya akibat pencemaran dan kerusakan akibat aktivitas transportasi laut dan aktivitas penangkapan ikan, akibat bencana alam seperti gempa, tsunami.
- Keterbatasan daya dukung lingkungan pulau (ketersediaan air tawar dan tanaman pangan)
- Melimpahnya biodiversitas laut.

2. Secara Fisik

- Terpisah dari pulau besar
- Bisa dalam bentuk gugusan atau sendiri
- Tidak mampu mempengaruhi hidroklimat laut
- Luas pulau tidak lebih dari 10.000 kilometer persegi
- Sangat rentan terhadap perubahan alam dan atau manusi seperti bencana angin badai, gelombang tsunami, letusan gunung berapi, fenomena kenaikan permukaan air laut (sea level rise) dan penambangan.

3. Secara Sosial- Budaya-Ekonomi

- Ada pulau yang berpenghuni dan tidak
- Penduduk asli mempunyai budaya dan sosial ekonomi yang khas
- Kepadatan penduduk sangat rendah (1-2 orang per hektar)
- Ketergantungan ekonomi lokal pada perkembangan ekonomi luar (pulau induk, kontinen)
- Keterbatasan kualitas SDM
- Aksesibilitas (sarana, jarak, waktu) rendah atau maksimal satu kali sehari. Jika aksesibilitasnya tinggi maka keunikan pulau lebih mudah terganggu.

PULAU-PULAU KECIL : KASUS KHUSUS DALAM PEMBANGUNAN

Pulau-pulau kecil merupakan kasus khusus dalam pembangunan karena ciri khusus yang dimilikinya. Ciri khusus tersebut meliputi sumberdaya alamnya, ekonominya dan dalam banyak kasus kebudayaannya. Pada pulau-pulau kecil, pilihan pembangunan yang sustainable secara ekologis maupun ekonomi sangat terbatas (Hein, 1990),

penyediaan jasa umum sangat mahal, kelangkaan dalam hal sumberdaya manusia yang handal lebih khusus lagi pada pulau yang berukuran sangat kecil (luasnya kurang dari 1000 km² dengan jumlah penduduk 10.000 orang) (Hein, 1990), pengembangan ekonomi hampir sulit dilakukan tanpa campur tangan dari luar. Kemampuan pulau untuk mengembangkan dirinya tanpa bantuan dari luar (*self-sufficiency*) hampir tidak mungkin. Disamping itu, sumberdaya alam insular seperti air tawar, vegetasi, tanah, udara, ekosistem pesisir dan hewan liar pada akhirnya mendikte suatu pulau untuk berkembang secara *sustainable*. Produktivitas sumberdaya dan jasa lingkungan yang tersedia bergantung pada ekosistem tetangganya.

Pembangunan ekonomi pada pulau-pulau kecil dibatasi oleh ukuran dan lokasi pulau itu sendiri. Ukuran tersebut juga dapat menjadi kelemahan jika produsen dan konsumen lokal.

Dari sisi lingkungan pulau-pulau kecil merupakan lingkungan khusus yang berciri:

- Terbuka dari pukulan ombak dari semua sisi
- Memiliki massa daratan yang relatif lebih kecil
- Memiliki kepekaan yang tinggi terhadap kekeringan karena kemampuan menahan air yang sangat minim sehingga sering kekurangan air tawar
- Daya dukung pulau sangat terbatas

Opsi pembangunan pada pulau-pulau kecil pada umumnya hanya 3 jenis yaitu 1) aktivitas pembangunan yang tidak berdampak negatif sama sekali pada lingkungan misalnya dengan menentukan suatu pulau dengan perairannya sebagai kawasan wildlife sanctuary; 2) aktifitas yang hanya sedikit dampak negatifnya misalnya pengembangan ekonomi subsistem untuk pemenuhan kebutuhan lokal melalui penggunaan sumberdaya lokal secara lestari; 3) aktifitas yang berakibat perubahan radikal dalam lingkungan seperti pertambangan skala besar, kegiatan militer dan pengetesan nuklir dan pengembangan *tourisme* yang intensif.

Masing-masing opsi tersebut di atas memiliki keuntungan dan kelemahan dari sisi pertumbuhan ekonomi dan sustainabilitasnya. Misalnya, pada pilihan pertama sustainabilitasnya tinggi tetapi dari sisi pertumbuhan ekonomi sangat rendah. Sebaliknya untuk pilihan yang ketiga. Oleh sebab itu pilihan ke dua dipercayai sebagai pilihan yang tepat karena sustainabilitas dari sisi sumberdaya alam maupun pertumbuhan ekonomi dapat dicapai.

Dari uraian di atas maka pada pulau-pulau kecil, pencegahan terhadap kerusakan ekosistem merupakan alternatif terbaik walaupun modifikasi lingkungan untuk meningkatkan penyediaan barang dan jasa berharga bagi manusia tidak dapat dihindari. Dengan kata lain, manajemen lingkungan merupakan syarat pencapaian pertumbuhan ekonomi yang sustainable dan manajemen pertumbuhan ekonomi merupakan bagian dari manajemen lingkungan.

Manajemen lingkungan umumnya meliputi pemantauan, dan modifikasi SDA sebagaimana dibutuhkan untuk menghasilkan sesuatu yang bernilai tambah. Walaupun demikian, SDM merupakan komponen penentu pemanfaatan SDA sehingga manajemen lingkungan dapat disebut sebagai manajemen hubungan antara manusia dan lingkungan (*man-environment management*).

Untuk mengembangkan pulau-pulau kecil dibutuhkan studi dan perencanaan untuk mengetahui kebutuhan pembangunan. Paradigma penelitian pada pulau-pulau kecil antara lain:

1. Kategorisasi untuk menunjukkan kendala dan permasalahan lingkungan yang ada serta potensi transfer teknologi dan pengalaman
2. Penekanan pada analisa sistem (ekonomi, demografi, politik, lingkungan dan teknologi)
3. Penelitian interdisipliner dan interaktif
4. Kader pakar dan lembaga pengkajian teknologi regional atau pusat penelitian untuk mendukung penelitian, perencanaan dan pembangunan. Penelitian dapat dilakukan perpulau atau per gugus pulau.

KENDALA PEMBANGUNAN SPESIFIK PULAU-PULAU KECIL

Beberapa karakteristik pulau kecil yang dapat merupakan kendala pembangunan adalah:

1. Ukuran yang kecil dan isolasi sehingga penyediaan sarana dan prasarana menjadi sangat mahal, dan sumberdaya manusia yang handal menjadi langka. Luas pulau yang kecil itu sendiri bukanlah suatu kelemahan, jika barang dan jasa yang diproduksi dan dikonsumsi oleh penghuninya hanya terdapat di dalam pulau yang dimaksud. Akan tetapi begitu jumlah penduduk meningkat secara drastis, maka diperlukan barang dan jasa serta pasar yang berada jauh dari pulau tersebut.
2. Kesukaran atau ketidakmampuan untuk mencapai skala ekonomi (*economics of scale*) yang optimal

dan menguntungkan dalam hal administrasi, usaha produksi dan transportasi turut menghambat pembangunan hampir semua pulau-pulau kecil di dunia (Brookfield, 1990; Hein, 1990).

3. Ketersediaan sumberdaya alam dan jasa-jasa seperti air tawar, vegetasi, tanah, ekosistem pesisir (*coastal ecosystem*) dan satwa liar, pada akhirnya akan menentukan daya dukung suatu sistem pulau kecil dalam menopang kehidupan manusia penghuni dan segenap kegiatan pembangunannya.
4. Produktivitas sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan (seperti pengendalian erosi) yang terdapat di setiap unit (lokasi) di dalam pulau dan yang terdapat di sekitar pulau (seperti ekosistem terumbu karang dan perairan pesisir) saling terkait satu sama lain secara erat (Mc Elroy *et al.*, 1990). Misalnya di Pulau Palawan, Philipina dan beberapa pulau di Karibia Timur, penebangan hutan di lahan darat secara tidak terkendali telah meningkatkan laju erosi tanah dan sedimentasi di perairan pesisir, kemudian merusak/mematikan ekosistem terumbu karang yang akhirnya menghancurkan industri perikanan pantai dan usaha pariwisata bahari (Hodgson dan Dixon, 1988; Lugo, 1990). Oleh karena itu, keberhasilan usaha pertanian, perkebunan atau kehutanan di lahan darat suatu pulau, jika tidak dikelola menurut prinsip-prinsip ekologis, dapat merusak/mematikan industri perikanan pantai dan pariwisata bahari di sekitar pulau tersebut.
5. Budaya lokal kepulauan kadangkala bertentangan dengan kegiatan pembangunan. Contohnya pariwisata yang akhir-akhir ini dianggap sebagai dewa penolong (*panacea*) bagi pembangunan pulau-pulau kecil, tetapi di beberapa pulau kecil budaya yang dibawa oleh wisatawan (*asing*) dianggap tidak sesuai dengan kendala atau agama setempat (Francillon, 1990).

Segenap kendala tersebut bukan pulau-pulau kecil tidak dapat dibangun atau dikembangkan, melainkan pola pembangunannya harus mengikuti kaidah-kaidah ekologis, khususnya adalah bahwa tingkat pembangunan secara keseluruhan tidak boleh melebihi daya dukung (*carrying capacity*) suatu pulau, dampak negatif pembangunan (*cross-sectoral impacts*) hendaknya ditekan seminimal mungkin sesuai dengan kemampuan ekosistem pulau tersebut. Selain itu, setiap kegiatan pembangunan (usaha

produksi) yang akan dikembangkan di suatu pulau seyogyanya memenuhi skala ekonomi yang optimal dan menguntungkan serta sesuai dengan budaya lokal.

LATAR BELAKANG KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL BERBASIS MASYARAKAT DAN BERKESINAMBUNGAN

Untuk mengkomodir keragaman permasalahan pulau-pulau kecil maka pemerintah telah membuat pedoman umum pengelolaan pulau-pulau kecil yang pada dasarnya sesuai amanat undang-undang otonomi daerah.

Persoalan pulau-pulau kecil adalah bagian dari persoalan bangsa dan negara yang sangat penting. Kebijakan alokasi ruang dan pengelolaan pulau-pulau kecil harus dirumuskan secara hati-hati, karena aspek pembangunan ekonomi, isu ini juga menyangkut:

- 1) harga diri dan moralitas Indonesia sebagai suatu negara kepulauan
- 2) kedaulatan dan keutuhan wilayah RI sebagai negara kepulauan
- 3) penegakan hak-hak masyarakat adat sebagai unsur penting dalam struktur negara bangsa
- 4) kelestarian sumberdaya alam antar generasi

Pendekatan arah kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat sebagaimana tertuang dalam Pedoman Umum dikembangkan dan dirumuskan dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dengan mengkombinasikan 3 pendekatan yaitu hak, ekosistem dalam alokasi ruang wilayah pulau dan gugus pulau, serta pengelolaan yang sesuai dengan latar setempat.

1. Pendekatan hak

Ada 3 tujuan yang ingin dicapai yakni:

1. adanya pengakuan dan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat adat atas tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil;
2. terjalinnnya kerjasama usaha yang setara antara masyarakat dengan pengusaha/investor dalam pemanfaatan ekosistem pulau-pulau kecil dalam kejelasan hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam kontrak kerjasama yang pelaksanaan

hak dan kewajibannya diawasi dan ditegakkan oleh pemerintah;

3. kepastian berusaha bagi pengusaha/investor yang sudah mendapatkan hak pakai atas tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil yang dikuasai oleh negara

2. Pendekatan ekosistem dalam alokasi ruang wilayah pulau dan gugus pulau

Wilayah gugus pulau dan pulau-pulau kecil sangat rentan secara ekologis. Selain itu, wilayah ini memiliki keterkaitan ekologis, sosial ekonomi dan sosial budaya dengan ekosistem di sekitarnya. Dengan alokasi ruang yang didasarkan pada daya dukung ekologis, jaringan sosial-budaya antara masyarakat dan integrasi kegiatan sosial-ekonomi yang sudah berlangsung selama ini, akan memberikan pilihan investasi yang tepat.

Tata ruang dengan pendekatan ekosistem harus menjadi instrumen kebijakan utama untuk menjaga keamanan dan keselamatan sosial-budaya dan ekologis dalam pengelolaan pulau-pulau kecil. Alokasi seperti ini memberikan kesempatan bagi penataan ulang posisi dan peran startegis masyarakat loka, pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam pengelolaan pulau-pulau kecil sejalan dengan paket UU Otonomi Daerah (UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999). Hal ini akan berimplikasi pada kejelasan hak dan kewajiban serta wewenang pihak-pihak di atas.

3. Pendekatan pengelolaan yang sesuai dengan latar setempat

Jenis kegiatan investasi, baik yang dilakukan oleh masyarakat lokal maupun investor dalam negeri dan asing, dikawasan gugus pulau-pulau kecil harus mengacu pada alokasi ruang yang telah ditetapkan. Pengelolaan pulau-pulau kecil ini pun tidak akan sama untuk seluruh Indonesia, tetapi disesuaikan dengan latar geografisnya dan karakteristik ekosistem, serta sosial budaya masyarakat setempat. Pada tahap perencanaan induk wilayah, akan dilakukan penilaian sumberdaya alam (resources valuation), yang akan menjadi landasan pengembangan pola pengelolaan sereta sistem keselamatan ekologis, sosial dan budaya.

Mengingat rentannya ekosistem pulau-pulau kecil dan gugus pulau kecil, pemerintah melakukan pembatasan kegiatan yang sudah terbukti

menimbulkan dampak negatif yang luas, baik secara ekologis maupun sosial. Pemerintah hanya mengizinkan pengelolaan pulau-pulau kecil untuk konservasi, budidaya laut (*mariculture*), ekowisata serta usaha penangkapan ikan dan industri perikanan yang lestari. Dalam usaha pemanfaatan pulau-pulau kecil ini oleh pengusaha dari luar pulau, pemerintah menjadi fasilitator pelibatan masyarakat dalam berbagai bentuk, seperti akses berusaha bagi penduduk lokal, kemitraan usaha dan penyertaan modal.

Pemerintah akan mengembangkan instrumen kebijakan untuk mendukung sistem keselamatan ekologis, berupa, (1) pemberlakuan dana jaminan yang diserahkan oleh calon pengelola pulau-pulau kecil, seperti berupa bonds, colateral fee, dan environmental insurance; (2) pebegakan prosedur analisis mengenai dampak lingkungan dan sosial dari kegiatan investasi yang direncanakan secara terpadu.

PEDOMAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL

A. Pedoman Kebijakan tentang Hak-hak Para Pihak Atas Tanah dan Wilayah Perairan Pulau-Pulau Kecil

1. Negara mengakui dan melindungi hak ulayat/ hak adat/hak asal usul atas penguasaan tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil oleh masyarakat hukum adat di samping hak-hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - a. Untuk pulau-pulau kecil dan wilayah perairannya yang dikuasai/dimiliki/ diusahakan oleh masyarakat hukum adat, maka kegiatan pengelolaannya sepenuhnya berada di tangan masyarakat hukum adat itu sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Setiap kerjasama pengelolaan pulau-pulau kecil antara masyarakat hukum adat dengan pihak ketiga harus didasarkan pada kesepakatan yang saling menguntungkan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kelestarian sumberdaya
 - c. Setiap kerjasama pengelolaan pulau kecil antara masyarakat hukum adat dengan pihak ketiga dari luar negeri harus mendapatkan izin dari Pemerintah kabupaten/Kota dengan memperhatikan kepentingan nasional.

2. Pemerintah berwenang untuk memberikan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) kepada pihak yang akan melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang memberikan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) diatas HPL sepanjang tidak melanggar hak individu dan/atau hak hukum adat atas tanah.
3. Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dituangkan antara lain dalam bentuk perjanjian sewa menyewa, perjanjian pengelolaan dan bentuk lainnya.
4. Pengaturan hak atas wilayah perairan di sekitar pulau-pulau kecil diatur lebih lanjut oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Pedoman Kebijakan tentang Pemanfaatan Ruang Pulau-pulau Kecil

Kebijakan tentang pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Latar geografis
Dalam pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil perlu diperhatikan latar geografis pulau dan gugus pulau yang mempunyai kedudukan strategis dalam pengembangan ekonomi wilayah dan konstelasi geopolitik. Oleh karena itu, penataan ruang pulau-pulau kecil perlu mempertimbangkan faktor keterkaitan antar pulau dan gugus pulau.
2. Kerentanan wilayah terhadap bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan ekologi
3. Keamanan nasional
4. Ketersediaan sarana dan prasarana
5. Kawasan konservasi dan endemisme flora dan fauna termasuk di dalamnya yang terancam punah
6. Karakter politik, ekonomi, sosial, budaya dan kelembagaan masyarakat lokal
7. Bentang alam (*landscape*)
Bentang alam pulau merupakan perwujudan keseimbangan alam yang terjadi dan memiliki nilai-nilai keunikan alam. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi terhadap bentang alam pulau harus berada dalam batas toleransi dan kapasitas asimilatif lingkungan pulau kecil.
8. Tata guna lahan dan permintakatan (zonasi) laut
Pengaturan tata guna lahan dan laut harus mempertimbangkan konflik pemanfaatan dan

faktor-faktor lain seperti keunikan, kepekaan dan transformasi sumberdaya alamnya. Keterpaduan penggunaan lahan dan laut menjadi salah satu prinsip utama yang harus dipertimbangkan.

9. Keterkaitan kegiatan ekonomi, sosial dan budaya antar pulau. Keterkaitan fungsional antarpulau dapat memberikan sinergi terhadap pertumbuhan dan perkembangan kegiatan sosial ekonomi dari wilayah gugus pulauanya.
10. Skala ekonomi dalam pengembangan kegiatan
Tingkat pengelolaan suatu pulau kecil harus sebanding dengan skala ekonominya agar dapat diperoleh tingkat efisiensi yang optimal.
11. Pelibatan para pihak yang berkepentingan (*stake holders*) yang terdiri dari pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam proses perencanaan pemanfaatan ruang.

C. Pedoman Kebijakan tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil dan Wilayah Perairan Sekitarnya

1. Dalam melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil dan wilayah perairan disekitarnya harus mempertimbangkan:
 - a) Keseimbangan/stabilitas lingkungan;
 - b) Keterpaduan kegiatan antara wilayah darat dan laut sebagai satu kesatuan ekosistem;
 - c) Efisiensi pemanfaatan sumberdaya;
 - d) Protokol keamanan yang didasarkan pada penilaian harga sumberdaya sesuai dengan prinsip ekonomi lingkungan;
 - e) Peraturan-peraturan dan konvensi internasional terutama yang menyangkut tata batas perairan internasional.
2. Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota harus menjamin bahwa pantai dan perairan pulau-pulau kecil adalah merupakan akses yang terbuka bagi masyarakat.
3. Pengelolaan ekosistem pulau-pulau kecil perlu dilakukan secara menyeluruh berdasarkan satu kesatuan gugusan pulau-pulau dan/atau keterkaitan pulau tersebut dengan ekosistem pulau besar.
4. Kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil yang berbasis masyarakat harus memperhatikan adat, norma dan/ atau sosial budaya serta kepentingan masyarakat setempat.
5. Pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak ketiga dengan tujuan observasi, penelitian dan kompilasi data/spesimen untuk keperluan pengembangan iptek, wajib melibatkan lembaga/instansi terkait setempat dan/atau pakar di bidangnya. Data, informasi, hasil dari penelitian tersebut dan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI) menjadi milik pihak-pihak yang terlibat.
6. Pulau-pulau yang telah ditetapkan sebagai kawasan konservasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, kawasan otorita, kawasan tertentu khususnya tempat latihan militer dan pangkalan militer, tidak termasuk di dalam pedoman umum pengelolaan pulau-pulau kecil.
7. Gosong, atol dan pulau kecil yang menjadi titik pangkal (*base point*) pengukuran wilayah perairan Indonesia hanya dapat dikembangkan sebagai kawasan konservasi. Penggunaan terbatas pulau kecil tersebut hanya diperkenankan apabila telah dimanfaatkan masyarakat sebagai pemukiman.
8. Pengelolaan pulau-pulau kecil dengan luas kurang atau sama dengan 2.000 km² hanya dapat digunakan untuk kepentingan sebagai berikut:
 - konservasi
 - budidaya laut (*mariculture*)
 - kepariwisataan
 - usaha penangkapan dan industri perikanan secara lestari
 - pertanian organik dan peternakan skala rumah tangga
 - industri teknologi tinggi non ekstraktif
 - pendidikan dan penelitian
 - industri manufaktur dan pengolahan
9. Pengecualian dari butir tersebut diatas hanya untuk kegiatan yang telah dilakukan masyarakat penghuni pulau-pulau kecil sebelum Pedoman Umum ini dikeluarkan, sepanjang tidak mengakibatkan degradasi lingkungan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
10. Kegiatan pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil yang menimbulkan dampak penting lingkungan tidak diizinkan.
11. Kegiatan pengelolaan pulau kecil untuk usaha industri manufaktur dan industri pengolahan hanya dapat dilakukan di pulau kecil dengan luas lebih besar dari 2.000 km²; dengan persyaratan pengelolaan lingkungan yang sangat ketat, menggunakan teknologi ramah lingkungan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
12. Kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil yang diarahkan untuk kegiatan kepariwisataan harus memperhatikan kelestarian lingkungan

sebagaimana tersebut dalam pasal 6 dan pasal 21 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata.

13. Pengelolaan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh pihak ketiga harus memberdayakan masyarakat lokal, baik dalam bentuk penyertaan saham maupun kemitraan lainnya secara aktif dan memberikan keleluasaan aksesibilitas terhadap pulau-pulau kecil tersebut.
14. Setiap kerjasama dengan pihak luar negeri dalam pengelolaan pulau-pulau kecil harus berdasarkan kepentingan nasional.
15. Jangka waktu pengelolaan pulau-pulau kecil disesuaikan dengan tujuan pengelolaan yang pelaksanaannya diatur kemudian.

MEKANISME PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL

Mekanisme pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil diatur sebagai berikut:

1. Pengelolaan pulau-pulau kecil sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bekerjasama dengan masyarakat dan dunia usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat melakukan inventarisasi dan penamaan untuk pulau-pulau kecil yang belum mempunyai nama dengan tetap memperhatikan penamaan pulau yang telah digunakan masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota menyusun startegis dan rencana pemintakan (zonasi) untuk pengelolaan pulau-pulau kecil di wilayahnya.
4. Dalam perencanaan pengelolaan pulau-pulau tersebut, para pihak yang berkepentingan harus menyusun rencana pengelolaan pulau-pulau kecil dan membuat mintakat (zona) sesuai dengan tujuan pemanfaatannya.
5. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memberikan izin pengelolaan pulau-pulau kecil dan wilayah perairannya kepada pihak ketiga sesuai dengan hukum adat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Khusus untuk pengelolaan pulau kecil oleh pihak ketiga dari luar negeri; sebelum izin dikeluarkan, Pemerintah Daerah/Kota terlebih dahulu mengkonsultasikannya ke Pemerintah.
7. Pihak ketiga yang akan melakukan pengelolaan wajib menyusun rencana investasi dan rencana aksi yang sejalan dengan rencana strategis pembangunan daerah (Propeda) secara transparan yang akan dinilai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
8. Pihak ketiga dari luar negeri yang akan melakukan pengelolaan perlu menyusun rencana investasi dan rencana aksi yang sejalan dengan pembangunan daerah (Propeda) secara transparan yang akan dinilai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
9. Pihak ketiga bersama Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota diwajibkan mensosialisasikan rencana pengelolaan pulau-pulau kecil yang telah disusun kepada masyarakat setempat
10. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil, pihak ketiga harus melakukan Studi AMDAL, termasuk Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) untuk kegiatan-kegiatan yang diperkirakan akan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.
11. Dalam pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil, pihak ketiga disarankan dapat memanfaatkan potensi energi yang tersedia sebagai sumber energi baru yaitu angin, pasut, gelombang, *Ocean Thermal Energy Conversion* (OTEC) dan tenaga surya.
12. Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota menetapkan pulau-pulau kecil yang akan digunakan sebagai tempat usaha industri startegies sesuai peraturan perundang-undangan.
13. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota bila diperlukan, dapat menunjuk lembaga/ dinas teknis yang membidangi kelautan dan perikanan sebagai instansi di daerah yang bertanggung jawab dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil dengan luas atau sama dengan 2000 km².
14. Masyarakat berperan serta dalam pengawasan pengelolaan pulau-pulau kecil sejak dari tahap perencanaan sampai pelaksanaan.
15. Dalam rangka pengendalian pengelolaan pulau-pulau kecil baik yang sedang dan akan berjalan, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib memberikan laporan secara berkala kepada Departemen Kelautan dan Perikanan.
16. Apabila pengelolaan pulau tersebut akan

dikerjasamakan dengan pihak ketiga harus ada jaminan pengelolaan dan asuransi lingkungan (*environmental insurance*) kepada pemerintah.

17. Dalam hal pengelolaan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pihak Ketiga yang aktivitas fisiknya mengorbankan/menghilangkan fungsi dan nilai-nilai ekosistem bioma penyangga setempat, maka Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai hak untuk mencairkan jaminan pengelolaan pulau-pulau kecil secara langsung tanpa persetujuan dari pihak ketiga.

PENEGAKAN DAN PENATAAN HUKUM

1. Dalam pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil; Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berwenang melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan pengelolaan sesuai dengan aturan dan kebijakan yang berlaku.
2. Apabila Pihak Ketiga terbukti melakukan penyimpangan terhadap aturan dan kebijakan yang berlaku serta Perjanjian Pengelolaan yang telah disepakati, akan dikenakan sanksi berupa peringatan dan/atau pembatalan izin pengelolaan. Selanjutnya Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota setempat berhak untuk mencairkan Jaminan Pengelolaan tanpa persetujuan Pihak Ketiga.
3. Masyarakat berhak mengajukan tuntutan hukum terhadap pihak pengelola apabila dalam melaksanakan kegiatannya menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan dan telah menimbulkan kerugian bagi masyarakat setempat.
4. Departemen Kelautan dan Perikanan bersama Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota berkewajiban melakukan evaluasi ulang terhadap pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak ketiga yang sudah berjalan sebelum pedoman ini dikeluarkan. Selanjutnya menyampaikan hasil evaluasi tersebut ke instansi yang berwenang untuk dapat ditindak lanjuti bila dalam pelaksanaan pengelolaannya terjadi penyimpangan dari peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
5. Semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan pulau-pulau kecil wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang berasal dari hukum adat.