

PEMILIHAN LOKASI PEMBANGUNAN BANDAR ANTARIKSA DI KABUPATEN BIAK NUMFOR DAN KABUPATEN PULAU MOROTAI DITINJAU DARI KELAYAKAN POLITIS

Husni Nasution dan Astri Rafikasari
Pusat Kajian Kebijakan Penerbangan dan Antariksa
Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional
husni.nasution@lapan.go.id –astri.rafikasari@lapan.go.id

ABSTRACT

Results of the first studies have been done on several alternative locations in the territorial sovereignty of the Unitary Republic of Indonesia for the spaceport development, that the Biak Numfor District and Morotai Island District is the best location to be a site for spaceport development. However, the political feasibility study on these two locations has not been done. This paper examines two alternative location of the spaceport development in terms of political feasibility. The goal is to choose the best one to be used as a location of spaceport development. The method used is descriptive qualitative and analyzed by descriptive comparison of the two alternatives that location in terms of political feasibility. The data used in the study are secondary data obtained through library research using a variety of references, both print and electronic media. The analysis showed that in terms of political feasibility that the location in Morotai Island District of North Maluku more feasible than in Biak Numfor District of Papua for the spaceport development.

Keywords: Location Selection, Spaceport Development, Political Feasibility

ABSTRAK

Hasil kajian awal yang telah dilakukan terhadap beberapa alternatif lokasi di wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk pembangunan Bandar Antariksa, bahwa Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Pulau Morotai merupakan wilayah yang paling baik untuk dijadikan suatu lokasi pembangunan Bandar Antariksa. Namun, kajian kelayakan politis terhadap kedua lokasi tersebut belum dilakukan. Makalah ini mengkaji dua alternatif lokasi pembangunan Bandar Antariksa tersebut ditinjau dari kelayakan politis. Tujuannya adalah memilih satu yang terbaik untuk dijadikan lokasi pembangunan Bandar Antariksa. Metoda yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dan dianalisis dengan deskriptif komparasi terhadap kedua alternatif lokasi tersebut yang ditinjau dari kelayakan politis. Data yang digunakan dalam kajian adalah data skunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menggunakan berbagai referensi, baik media cetak maupun elektronik. Hasil analisis menunjukkan, bahwa ditinjau dari kelayakan politis bahwa lokasi di wilayah Kabupaten Pulau Morotai Maluku Utara lebih layak dipilih dibandingkan dengan wilayah di Kabupaten Biak Numfor Papua untuk pembangunan Bandar Antariksa.

Kata Kunci: Pemilihan Lokasi, Pembangunan Bandar Antariksa, Kelayakan Politis

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara yang memiliki wilayah sangat luas, baik darat, laut maupun udara, serta sumber daya alam yang berlimpah, Indonesia membutuhkan teknologi antariksa untuk mengeksplorasinya. Teknologi antariksa tersebut diantaranya adalah teknologi satelit yang berada di orbit yang diluncurkan dengan menggunakan suatu wahana peluncur dari suatu tempat yang disebut stasiun peluncuran atau Bandar Antariksa. Sampai saat ini, Indonesia belum memiliki Bandar Antariksa yang dapat digunakan sebagai tempat peluncuran Roket Pengorbit Satelit (RPS). Namun, Indonesia telah memikirkan untuk membangun dengan menuangkannya di dalam Undang- Undang RI Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan (LAPAN, 2013). Pembangunan Bandar Antariksa juga telah dimasukkan di dalam dokumen Draf Rencana Induk Penyelenggaraan Keantariksaan Tahun 2016—2040 yang juga disusun berdasarkan amanat dari Pasal 40 Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan (LAPAN, 2016). Bandar Antariksa adalah kawasan di daratan yang dipergunakan sebagai landasan dan peluncuran Wahana Antariksa yang dilengkapi dengan fasilitas keamanan dan keselamatan serta fasilitas penunjang lainnya (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2013). Bandar Antariksa tersebut nantinya akan digunakan untuk meluncurkan roket yang akan membawa satelit-satelit menuju ke orbitnya. Pembangunan Bandar Antariksa menjadi salah satu amanat yang tertuang dalam Pasal 44 sampai dengan Pasal 50 UU No. 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan.

Berdasarkan kajian awal yang di lakukan terhadap beberapa daerah di wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bahwa Pulau Biak, Kabupaten Biak Numfor di Provinsi Papua dan Pulau Morotai, Kabupaten Morotai di Provinsi Maluku Utara merupakan wilayah yang memenuhi persyaratan sebagai lokasi pembangunan Bandar Antariksa yang dapat digunakan sebagai tempat untuk meluncurkan Roket Pengorbit Satelit (RPS) ke *Geostationary Orbit* (GSO), karena masing-masing wilayahnya berada pada posisi di antara 0° 55' sampai dengan 1° 27' Lintang Selatan (LS) dan 134° 47' sampai dengan 136° 48' Bujur Timur (BT) untuk Pulau Biak dan berada pada posisi di antara 02° 00' sampai dengan 2° 40' Lintang Utara (LU) dan 128° 15' sampai dengan 129° 08' Bujur Timur (BT) untuk Pulau Morotai (Pusjigan, 2015).

Suatu pembangunan memerlukan analisa kelayakan proyek (Djunaidi, 2000). Menurutny suatu proyek pembangunan biasanya diukur dengan empat macam kelayakan, yaitu kelayakan teknis, kelayakan ekonomi, kelayakan politis, dan kelayakan administratif. Untuk pemilihan lokasi pembangunan bandar antariksa di Pulau Biak atau di Pulau Morotai, penulis membatasi hanya pada kelayakan politisnya saja. Kelayakan politis berkaitan dengan perkiraan pengaruh pembangunan terhadap berbagai peran atau kekuatan politik di masyarakat dan pemerintahan di sekitar dua lokasi tersebut. Karena pembangunan yang dimaksud di sini termasuk di dalamnya pembangunan Bandar Antariksa yang membutuhkan kecocokan dengan lingkungan masyarakat di sekitarnya. Lebih luas lagi, kecocokan lokasi pembangunan tersebut dipengaruhi oleh kebijaksanaan daerah yang dalam bentuk formal dinyatakan di dalam rencana tata ruang. Dalam rencana tersebut biasanya sudah dinyatakan rencana penggunaan lahan (Damanhuri, Enri, 2008). Damanhuri juga menyebutkan, bahwa pengaruh dari masyarakat setempat atau di sekitar lokasi akan berbeda karena memiliki kepentingan yang berbeda pula. Kepentingan yang berbeda dari masyarakat setempat sejalan dengan pendapat Melkote bahwa sebuah pembangunan apapun dan dimanapun mesti menimbulkan pro dan kontra terutama dari

masyarakat sekitar lokasi yang akan terkena dampak langsung dari pembangunan tersebut (Melkote, 1991). Oleh karena itu, negara sebagai suatu negara politik (*political state*) maka para anggota dari “*power elite*” berkewajiban untuk merumuskan keputusan-keputusan politik yang dijalankan sebagai titik tolak kegiatan-kegiatan pembangunan (Siagian, 1985).

Pembangunan bandar antariksa sudah menjadi komitmen bangsa Indonesia. Ke depan, Indonesia harus memiliki bandar antariksa yang mampu digunakan sebagai tempat peluncuran RPS. Apabila tidak, Indonesia tidak akan mandiri dan akan terus tertinggal dari negara lain. Selain itu, sampai saat ini Indonesia belum dapat menentukan satu lokasi yang terbaik di wilayah kedaulatan NKRI untuk dijadikan tempat pembangunan bandar antariksa yang dapat digunakan untuk meluncurkan RPS ke orbitnya. Oleh karena itu, kajian terhadap kelayakan politis pembangunan bandar antariksa di dua alternatif lokasi hasil kajian awal tersebut untuk dipilih satu yang terbaik sebagai lokasi pembangunannya sangat perlu dilakukan.

1.2. Permasalahan

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka yang jadi permasalahan dalam kajian ini ialah bagaimana kelayakan politis lokasi pembangunan bandar antariksa di Pulau Biak, Provinsi Papua Barat dan di Pulau Morotai, Provinsi Maluku Utara yang salah satunya akan dipilih sebagai lokasi pembangunan bandar antariksa di wilayah kedaulatan NKRI.

1.3. Tujuan

Tujuan dari kajian ini ialah: (i) menguraikan kondisi kedua wilayah yang akan dijadikan lokasi pembangunan bandar antariksa ; (ii) menguraikan dan membandingkan kelayakan politis lokasi pembangunan di kedua wilayah lokasi tersebut; dan (iii) memilih satu lokasi yang terbaik dari dua lokasi tersebut sebagai lokasi pembangunan bandar antariksa di wilayah kedaulatan NKRI.

1.4. Metodologi

Metodologi yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif analisis kualitatif. Data dan informasi yang digunakan yaitu data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka dari berbagai referensi, baik cetak maupun elektronik. Data yang telah terkumpul, kemudian diolah dengan metode deskriptif. Metode deskriptif bertujuan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan suatu keadaan, peristiwa, objek apakah orang, atau segala sesuatu yang terkait dengan variabel-variabel yang bisa dijelaskan baik dengan angka-angka maupun kata-kata (Setyosari, Punaji, 2010). Pada kajian ini, penulis mendeskripsikannya dengan kata-kata atau dalam bentuk kualitatif. Data atau informasi, yaitu yang berkaitan dengan aspek kelayakan politis suatu pembangunan yang diaplikasi kepada suatu pembangunan bandar antariksa di Kabupaten Biak Numfor dan di Kabupaten Pulau Morotai. Menurut Patton dan Sawicki (2006), terdapat lima kriteria kelayakan politis suatu pembangunan yang harus dipenuhi, yaitu: (i) usulan harus dapat diterima oleh pemeran-pemeran politik (*acceptability*); (ii) keberadaan proyek yang akan dibangun di lokasi tersebut sesuai dengan peraturan berlaku (*legality*); (iii) tujuan pembangunan di lokasi tersebut tepat atau tidak atau tanggapan atas kebutuhan atau tidak (*appropriateness*); (iv) keberadaan bangunan yang akan dibangun dilokasi tersebut

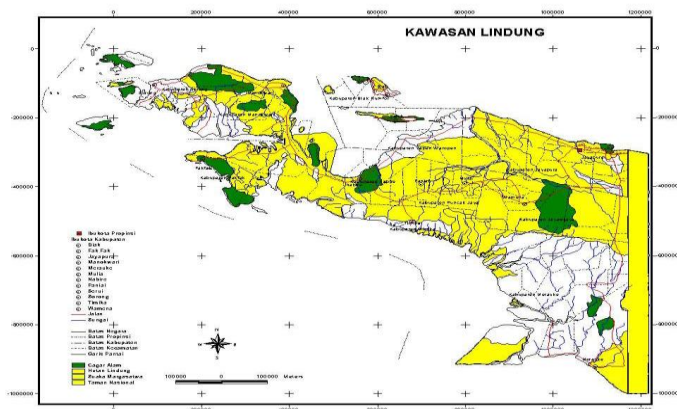
dibutuhkan masyarakat di sekitarnya (*responsiveness*); dan (v) pengaruh pembangunan akan terdistribusi kesetiap kelompok masyarakat (*equity*).

Untuk analisis data, penulis juga melakukannya secara kualitatif mengingat karakter dari kajian ini sesuai dengan karakter metode kajian kualitatif. Metode penelitian kualitatif bertujuan untuk menemukan sesuatu yang khas dari obyek yang dianalisis (Cresswel and Vicki, 2007). Analisis dilakukan dengan cara berulang-ulang dan berkesinambungan antara pengumpulan data dan analisisnya, baik selama pengumpulan data maupun setelah data terkumpul. Dengan mempertimbangkan kelima kriteria kelayakan politis proyek pembangunan dimaksud, kondisi di kedua lokasi dipetakan, dan kemudian dilakukan komparasi terhadap pembangunan yang akan dibangun di kedua lokasi tersebut. Menurut Silalahi (2009) bahwa penelitian komparasi adalah penelitian yang membandingkan dua gejala atau lebih. Dari dua lokasi tersebut apakah kondisi di tempat tersebut sama atau ada perbedaan, dan kalau ada perbedaan, kondisi mana yang lebih baik.

2. KONDISI KABUPATEN BIAK NUMFOR PAPUA DAN KABUPATEN PULAU MOROTAI MALUKU UTARA

2.1. Kabupaten Biak Numfor Papua

Kabupaten Biak Numfor berada di Pulau Biak merupakan bagian dari wilayah Provinsi Papua, memiliki luas wilayah 15.124 kilometer persegi, dengan luas daratan 2.602 kilometer persegi atau 5,11% dari luas wilayah provinsi Papua. Kabupaten Biak Numfor berbatasan dengan Samudera Pasifik di sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Manokwari di sebelah Barat, Selat Yapen di sebelah Selatan, dan Kabupaten Supiori di sebelah Utara. Sebagai ibu kota Kabupaten Biak Numfor adalah Biak (Pusjigan, 2015). Peta provinsi Papua dan Kabupaten Biak Numfor sebagaimana dimuat dalam Gambar 2-1 dan 2-2.



Gambar 2-1: Peta Provinsi Papua

Sumber: Pemerintah Provinsi Papua – Peta Hutan Lindung (<http://www.google.co.id>)



Gambar 2-2: Peta Kabupaten Biak Numfor

Sumber: <http://www.google.co.id>

Kabupaten Biak Numfor dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 1969 Tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, Pasal 1 ayat (2) point 2 yang disahkan oleh Presiden RI Soeharto pada tanggal 10 September 1969. Dibentuknya Kabupaten Biak Numfor sesuai dengan pembentukan Provinsi Irian Barat, yaitu dengan mempertimbangkan dan tindak lanjut dari hasil Penentuan Pendapat Rakyat yang menetapkan Irian Barat tetap merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan di Irian Barat yang efektif, demi kemajuan rakyat di Irian Barat (hukumonline, 2016).

Kabupaten Biak Numfor memiliki 19 (sembilan belas) Distrik atau Kecamatan dan 187 Desa. Jumlah penduduk pada tahun 2013 berjumlah 135.080 jiwa, sebagian besar masyarakatnya bermukim dan menetap di Ibu kota Kabupaten. Hal tersebut disebabkan serapan lapangan pekerjaan masih terkonsentrasi di ibu Kota Kabupaten. Dengan luas wilayah 2.602 Km², maka tingkat kepadatan penduduk pada tahun 2013 sebesar 51.91 jiwa per km² (BPS Kab. Biak Numfor, 2014). Peta provinsi Papua dan Kabupaten Biak Numfor sebagaimana dimuat dalam Gambar 2-1 dan 2-2.

Di Provinsi Papua, sebagaimana terlihat dalam peta Gambar 2-1, bahwa beberapa daerahnya masuk dalam kawasan hutan lindung dan cagar alam, termasuk tanah LAPAN yang ada di Desa Saukoby, Kecamatan Biak Utara, Kabupaten Biak Numfor. Tanah LAPAN yang ada di Kabupaten Biak Numfor pada awalnya luasnya 100 ha, namun karena adanya tsunami pada tahun 1990an terjadi penyusutan. Tanah LAPAN tersebut statusnya merupakan hak pakai sesuai dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Irian Jaya Nomor: BPN. 33/HP/1994, Tanggal 23-7-1994. Warna kuning merupakan hutan lindung, suaka marga satwa, dan taman nasional. Sedangkan warna hijau merupakan wilayah cagar alam di Papua (Pusjigan, 2015).

Di Kabupaten Biak Numfor terdapat atau memiliki kesatuan masyarakat terkecil yang secara politis dan ekonomis mempunyai otonomi penuh di kalangan suku-bangsa Biak adalah *mnu* atau kampung. Kampung merupakan suatu segmen yang terbagi-bagi dalam *keret-keret* atau klen-klen kecil dan selanjutnya dalam *sim-sim* atau keluarga-keluarga batih. Dasar-dasar yang menyatukan para warga suatu kampung adalah faktor kesamaan keturunan dan kepentingan ekonomi dan politik (Mansoben, 2003). Di kabupaten ini terdapat “Kainkain karkara” yang merupakan lembaga kepemimpinan

dalam masyarakat Biak-Numfor yang sangat penting. Kehadiran lembaga ini mencerminkan sifat demokrasi dalam membuat keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat umum.

Mansoben (2003) juga menyebutkan masih terdapat politik tradisional di Biak, tetapi dengan memperhatikan pola-pola kepemimpinan dalam sistem kepemimpinan formal (modern) yang sekarang berlaku di Indonesia termasuk di Kabupaten Biak-Numfor, pada prinsipnya kedua sistem tersebut tidak berbeda karena kedudukan pemimpin didasarkan atas prinsip pencapaian melalui kualitas pribadi seorang dan atas dasar kompetisi atau persaingan. Perbedaan yang ada antara kedua sistem kepemimpinan tadi hanya terletak pada bentuk dari syarat-syarat yang dituntut pada seseorang yang hendak ditampilkan sebagai pemimpin. Misalnya pada waktu lampau salah satu syarat yang sangat penting adalah pengetahuan yang luas tentang adat istiadat masyarakat, sedangkan di waktu sekarang pengetahuan tersebut merupakan syarat mutlak melainkan pengetahuan tentang masalah-masalah kemasyarakatan kontemporer (misalnya masalah kesehatan, pendidikan) merupakan prasyarat utama.

Di dalam Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut otonomi khusus Papua) sarat dengan pengaturan mengenai hak-hak masyarakat hukum adat. Pada bagian Penjelasan Umum ditegaskan, bahwa : "... pengakuan terhadap eksistensi *hak ulayat*, adat, masyarakat hukum adat dan hukum adat." (Sekretariat Negara RI, 2001). Di dalamnya Undang-Undang Otonomi Khusus Papua juga menegaskan keberadaan masyarakat hukum adat, dan hak-haknya atas sumber daya alam terlepas dari dasar-dasar hukum yang mendasarinya. Undang-Undang tersebut mengatur keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak atas sumber daya alam, sebagai berikut:

- a. Pengakuan keterwakilan masyarakat hukum adat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Pengakuan ini dinyatakan dengan menjadikan wakil-wakil masyarakat hukum adat sebagai salah satu unsur dalam Majelis Rakyat Papua (MRP). Selain itu juga wakil dari kelompok agama dan perempuan. Jumlah wakil adat di MRP seluruhnya 1/3 dari jumlah MRP atau 14 orang. Urgensi keterwakilan masyarakat hukum adat di dalam MPR adalah :
 - 1) Melalui MRP masyarakat hukum adat dapat melindungi hak-haknya dari tindakan pelanggaran dan pengabaian oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
 - 2) MRP dapat menyalurkan aspirasi masyarakat hukum adat dan memfasilitasi penyelesaian masalah yang terjadi pada masyarakat hukum adat.
- b. Perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, yaitu hak atas tanah dan hak atas kekayaan intelektual, sebagaimana diatur pada pasal 43 dan pasal 44. Hak atas tanah meliputi hak bersama atau hak ulayat dan hak perorangan (penjelasan pasal 43 ayat (2)). Namun pengakuan terhadap hak ulayat disertai dengan catatan-catatan, yaitu :
 - 1) Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat bukan penguasa adat.
 - 2) Penguasa adat hanya bertindak sebagai pelaksana dalam mengelola hak ulayat.
- c. Pada pasal 51 UU No. 21 Tahun 2001 terdapat pengakuan terhadap peradilan adat, yang meletakkan peradilan adat sebagai peradilan perdamaian yang tidak boleh menjatuhkan hukuman pidana, penjara atau kurungan. Pengakuan peradilan adat diharapkan dapat mengurangi korban peradilan negara dalam menyelesaikan sengketa perdata atau perkara pidana yang melibatkan warga masyarakat hukum adat.
- d. Pada pasal 64 ayat (1) menegaskan bahwa Undang-Undang juga mewajibkan pemerintah Provinsi Papua untuk menghormati hak-hak masyarakat hukum adat

dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup. Program inventarisasi, pengukuran dan pemetaan tanah-tanah ulayat di Provinsi Papua akan dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/ Kota dengan menggunakan dana dari APBD Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Berkaitan dengan kebijakan politik dalam bidang ekonomi, masih terdapat kebijakan yang dikeluarkan oleh Kabupaten Jayapura yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pelestarian Kawasan Hutan Sagu. Peraturan tersebut dikeluarkan sebagai upaya untuk melindungi kawasan hutan sagu sebagai cadangan bahan makanan lokal, yang cenderung semakin berkurang dari tahun ke tahun (Ria, 2016). Di dalam Bab IV tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan, pada pasal 8 ayat (2) menegaskan bahwa "kegiatan pengembangan kawasan hutan dilakukan bersama masyarakat setempat." Kemudian, di dalam Bab VII tentang Larangan, pada pasal 14 ayat (2) menegaskan larangan penjualan dan atau pelepasan tanah pada kawasan hutan sagu, baik hal ini milik perorangan maupun milik bersama atau hak ulayat. Ria juga menyebutkan, bahwa di Kabupaten Biak Numfor terdapat hukum tidak tertulis Provinsi Papua tentang Kewilayahan. Wilayah kekuasaan adat untuk masyarakat Biak berjejeran dari petak laut atau dalam bahasa setempat "*swan fior*" sampai ke hutan belantara atau "*kannggu*". Dalam suatu wilayah (bar) terdapat sejumlah kampung.

Berkaitan dengan pengaturan tanah kehidupan, masyarakat hukum adat di Kabupaten Biak mempunyai pranata-pranata adat yang berfungsi mengendalikan pola relasi adat di antara masyarakat dan dengan alam. Masyarakat hukum adat mempunyai institusi adat yang merupakan institusi tertinggi, dengan kekuasaan dan pengaruh yang sangat besar. Ia mengatur aktifitas dan pergaulan hidup antar warga Masyarakat hukum adat, maupun antara warga masyarakat hukum adat dengan pihak luar. Masyarakat hukum adat ini memiliki kepala institusi adat (kepala suku) dengan struktur yang sudah jelas.

Dalam sistem kepemimpinan, pemimpin diberikan diperoleh karena diwariskan dan juga pengakuan terhadap jasa dan keberanian seseorang atau menurut Mansoban (kepemimpinan campuran). Seorang ayah memiliki gelar *korano* dapat mewariskan gelar itu kepada anak yang diyakini bisa meneruskan kepemimpinannya. Warga Masyarakat hukum adat yang mengabdikan dengan sungguh-sungguh dan berjasa bagi kesejahteraan masyarakat hukum adat, dipilih secara demokratis menjadi pimpinan dalam wilayah adatnya. Kekuasaan dalam adat Biak bisa dijalankan oleh *Mambri*, *Mananwir*, *Manpakpok*, *Benana*, *Manswabye* dan *Mansasonanem*.

Mambri, adalah pengakuan atas kepahlawanan seorang tokoh karena keberanian, kejujuran, kemampuannya dalam melakukan perkara-perkara berat. Misal, menjelajah daerah yang paling jauh, atau kehebatannya dalam perang. *Mananwir*, adalah pemimpin marga atau *keret* yang diwariskan atau bergantian kepada keluarga yang lebih dahulu menempati atau memiliki wilayah adat tertentu. *Manpakpok*, adalah seseorang yang jago berkelahi, tukang pukul. *Benana*, adalah orang yang memiliki banyak harta benda (kaya). *Manswabye*, adalah seseorang yang pandai berbicara atau berdiplomasi. *Mansasonanem*, adalah seorang pemanah yang handal. Dari sistem kepemimpinan tersebut, saat ini yang menonjol adalah sistem kepemimpinan *Mananwir* sebagai pemerintahan adat.

Institusi adat di Kabupaten Biak saat ini dikenal dengan nama "Dewan Adat Byak (DAB)", yang lahir atas aspirasi dan dorongan masyarakat hukum adat Byak. Proses lahirnya DAB dimuali dari kesadaran beberapa tokoh adat (*mananwir*) bahwa Masyarakat hukum adat Biak pada kondisi terpuruk dalam berbagai aspek kehidupan, yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial budaya dan politik. Dengan demikian lahirnya DAB sebagai media untuk memperjuangkan atau mengkonsultasikan Masyarakat hukum adat untuk bangkit dari keterpurukan (Ria, 2016). Juga, dikemukakan oleh Widjojo

(2008), bahwa kondisi terpuruknya ekonomi, diskriminatif terhadap orang asli Papua, serta konflik politik, merupakan bagian dari sumber-sumber konflik di Papua. Ditegaskannya juga, bahwa konflik politik yaitu adanya kontradiksi sejarah dan konstruksi identitas politik antara Papua dan Jakarta.

Di tanah Papua setiap masyarakat adat mempunyai aturan-aturan yang berkenaan dengan kekuasaan, pemilikan, pemakaian atas tanah dan teritorial. Pada umumnya setiap etnik mempunyai pokok-pokok aturan adat yang masih dianut, meskipun tidak tertulis. Contohnya, hak kekerabatan, aturan hukum, hak tanah, hak persekutuan dan sebagainya. Aturan-aturan tersebut juga mengatur hubungan-hubungan manusia; manusia dengan alam sekitarnya bahkan relasi manusia dengan alam gaib. Pemilikan, kekuasaan atas tanah dan hutan meliputi air merupakan warisan pemilik hak ulayat dari generasi ke generasi secara patrilineal. Adanya hak paten setiap etnik diakui dan ditaati baik oleh pemiliknya maupun oleh orang lain. Di dalam pemilikan tersebut masyarakat adat juga mempunyai konsep kategori terhadap lingkungannya. Secara khusus pemilikan tanah dan penggunaannya dalam masyarakat adat Biak-Numfor telah ada sistem konversi hutan berdasarkan fungsi hutan; demikian juga dengan kategori yang dibuat menurut statusnya. Jika kita dapat memahaminya, sebetulnya dalam tatanan sosial budaya masyarakat lokal telah ada aturan-aturan yang diturunkan dari generasi ke generasi, maka ada seperangkat pengetahuan dan budaya yang menata sistem dan pola penguasaan dan pemanfaatan tanah (Mansoben, 2008).

Masyarakat Biak Numfor mengenal pendekatan **'tiga tungku'**, yaitu terdiri dari tokoh adat, tokoh agama, dan pemerintah. Ketiga pihak tersebut memiliki peran yang penting dalam setiap pengambilan keputusan, baik ditingkat lokal (desa) maupun kabupaten. Pemerintah Kabupaten Biak Numfor sendiri juga menyadari diperlukannya keserasian pendekatan **'tiga tungku'** yang dimiliki masyarakat tersebut, hal ini terlihat dari setiap kebijakan dan program pengelolaan sumberdaya lingkungan (SDL) yang melibatkan tokoh adat dan tokoh agama setempat (BP3D, 2003). Sejalan dengan masih pentingnya peranan tokoh agama dan tokoh adat di Kabupaten Biak Numfor, terdapat beberapa kearifan lokal yang dimiliki masyarakat berkaitan dengan sistem kekerabatan maupun upaya memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Beberapa kearifan lokal diantaranya juga berhubungan dengan pengelolaan SDL antara lain berupa Sasisen. Sasisen merupakan kesepakatan adat yang bertujuan mengatur pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) yang dimiliki masyarakat pada tujuan dan waktu-waktu tertentu. Kesepakatan ini dapat berlaku baik untuk sumberdaya yang ada di darat maupun laut (Romdiati, Haning, 2007).

Dalam Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (P4B) 2011-2014 disebutkan bahwa ada empat faktor pendukung yang dapat mempengaruhi pembangunan, yaitu, pertama, peraturan perundang-undangan, kedua, aparatur pemerintah daerah, ketiga, kelembagaan dan *good governance*, dan, keempat, penataan ruang dan pertanahan. Asumsi bahwa empat faktor tersebut merupakan faktor penting dalam percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat sebenarnya cukup tepat karena keempat hal tersebutlah yang menjadi kendala utama pembangunan Papua dan Papua Barat. Aspek nilai lokal Papua dan Papua Barat juga merupakan faktor diterminan selain dari keempat faktor yang telah diidentifikasi oleh pemerintah tersebut. Misalnya untuk mempercepat pembangunan, keberadaan aturan main-peraturan perundang-undangan-jelas sangat diperlukan. Namun demikian, bagaimana merumuskan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan persoalan? Karena subyek dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak saja proses pembangunan, tetapi juga masyarakat Papua dan Papua Barat, maka dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan aturan

main lokal, yaitu adat, yang berkembang dan hidup didalam masyarakat Papua dan Papua Barat (Kemitraan, 2012).

Dalam merumuskan peraturan perundang-undangan tentang tanah misalnya, pemerintah harus memahami dan mempertimbangkan hukum adat tanah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat adat. Jika pemerintah tidak memperhatikan faktor ini, maka pembangunan Papua dan Papua Barat akan melahirkan konflik tanah sebagaimana yang banyak terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia. Tentang aparatur pemerintah daerah sebagai faktor diterminan untuk mempercepat pembangunan Papua dan Papua Barat juga harus dipahami dan disikapi secara hati-hati. Karena, sebagaimana kritik terhadap birokrasi Weberian diatas, aparatur pemerintah bukan benda mati yang dapat diikat secara kuat dalam struktur-struktur birokrasi berdasarkan distribusi peran-peran yang dibangun secara “rasional”, tetapi mahluk bebas yang ditopang oleh struktur-struktur sosial-kultural yang ada dalam masyarakat. Kondisi ini akan semakin kompleks apabila sistem birokrasi seringkali dibajak oleh kelompok-kelompok *superordinate* untuk melestarikan dan mempertahankan kepentingannya. Kelembagaan dan *good governance* juga merupakan faktor penting dalam upaya percepatan pembangunan di Papua dan Papua Barat. Tetapi lagi-lagi harus dipertimbangkan bahwa idealitas kelembagaan dan *good governance* seringkali berada pada posisi yang berhadapan dengan struktur sosial dan kultural masyarakat. Oleh karenanya, memahami struktur kelembagaan kultural untuk mempercepat proses pembangunan Papua dan Papua Barat juga sangat penting. Salah satu problem mendasar sebuah pembangunan adalah persoalan penataan ruang dan pertanahan. Begitu dengan Papua dan Papua Barat. Dengan dataran bertipologi geografis beragam yang terbentang sangat luas yang tidak berhubungan dengan baik oleh infrastuktur transportasi modern, mulai dari pesisir pantai hingga pegunungan, dan jumlah penduduk relatif sangat sedikit dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, penataan ruang dan pertanahan di Papua menjadi tantangan mendasar yang harus diselesaikan sebelum proses pembangunan bisa berjalan dengan baik (Kemitraan, 2012).

Melihat kenyataan sebagaimana diuraikan di atas pastilah rencana pembangunan di Papua memerlukan penataan ruang dan pertanahan. Pada konteks “penataan ruang dan pertanahan” tersebut harus diperhatikan bagaimana masyarakat adat Papua dan Papua Barat memahami konsep atau nilai tentang ruang dan tanah. Bagi masyarakat Papua dan Papua Barat, tanah yang luas bukan berarti tanah kosong dan tidak ada yang memiliki. Tanah tersebut adalah tanah-tanah adat yang tidak saja berfungsi secara ekonomi untuk kelangsungan kelompok adat yang ada, tetapi juga merupakan identitas adat. Pemahaman seperti ini sangat penting untuk dimiliki oleh para pemangku kebijakan di pusat dan di daerah agar kebijakan-kebijakan yang diambil bisa selaras dengan nilai-nilai lokal. Selain keempat faktor pendukung percepatan pembangunan diatas, yang perlu dipahami dalam perspektif lokal, adalah adanya faktor lain yang harus dipertimbangkan terkait dengan hakekat dasar pembangunan. Yaitu bagaimana menselaraskan orientasi nilai antara orientasi nilai lokal dan orientasi nilai pembangunan yang dilakukan. Oleh karena itu, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya bahwa pembangunan Papua dan Papua Barat harus meletakkan masyarakat Papua dan Papua Barat sebagai subyeknya, maka dalam pembangunan Papua harus ada keselarasan antara orientasi nilai pembangunan dan orientasi nilai lokal (Kemitraan, 2012).

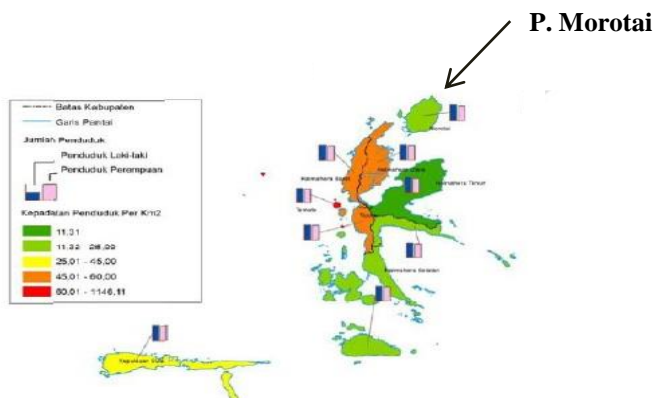
2.2. Kabupaten Pulau Morotai Maluku Utara

Kabupaten Pulau Morotai memiliki luas wilayah 4.301, 53 kilometer persegi, dengan luas daratan 2.314,94 kilometer persegi atau 10 persen dari luas wilayah daratan

Kabupaten Maluku Utara adalah nama sebuah pulau sekaligus kabupaten definitif baru yang terletak di Kepulauan Halmahera, Kepulauan Maluku, Indonesia. Kabupaten Pulau Morotai sebagai bagian dari Provinsi Maluku Utara, dan merupakan salah satu pulau paling utara di Indonesia. Kabupaten Pulau Morotai berbatasan dengan Samudera Pasifik di sebelah Utara, Laut Halmahera di sebelah Timur, Selat Morotai di sebelah Selatan dan Laut Sulawesi di sebelah Barat. Selama abad ke-15 dan 16, Morotai berada di bawah pengaruh Kesultanan Ternate yang berkuasa. Merupakan inti sebuah kawasan besar bernama Moro termasuk pulau dan pesisir Halmahera yang berdekatan dengan Morotai ke Selatan. Sebagai kabupaten definitif baru, ibu kota Kabupaten Morotai adalah di kota Daruba. Kabupaten Pulau Morotai memiliki jumlah penduduk 53.432 jiwa, dengan rata-rata tingkat kepadatan penduduk 23 orang per kilometer persegi. Terdapat bermacam suku di Kabupaten Pulau Morotai diantaranya suku Galela, Tabelo, Loloda, Kao, dan suku-suku dari luar Pulau Halmahera (Pusjigan, 2015).

Kabupaten Pulau Morotai dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Kabupaten Morotai di Provinsi Maluku Utara yang disahkan oleh Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Nopember 2008. Dibentuknya Kabupaten Pulau Morotai dengan beberapa pertimbangan diantaranya ialah kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta dengan meningkatnya beban tugas dan volume kerja di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kabupaten Halmahera Utara (hukumonline, 2016).

Kabupaten Pulau Morotai yang sebelumnya masuk ke dalam wilayah Kabupaten Halmahera Utara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2008, pasal 3 ayat (1) mencakup (i) Kecamatan Morotai Selatan, (ii) Kecamatan Morotai Selatan Barat, (iii) Kecamatan Morotai Jaya, (iv) Kecamatan Morotai Utara, dan (v) Kecamatan Morotai Timur. Peta Provinsi Maluku Utara dan peta Pulau Morotai sebagai dimuat dalam Gambar 2-3 dan 2-4 di bawah ini.



Gambar 2-3: Peta Provinsi Maluku Utara

Sumber: Statistik Eksekutif Maluku Utara Januari-September 2011



Gambar 2-4: Peta Pulau Morotai

Sumber: <http://www.pulaumorotaikab.go.id>

Mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) bahwa Kabupaten Pulau Morotai masuk dalam kriteria kawasan strategis nasional berdasarkan kepentingan pertahanan dan keamanan karena merupakan wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berbentuk pulau-pulau kecil terluar berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas dan di dalamnya juga terdapat warisan dunia, yaitu sisa-sisa Perang Dunia II. Menurut Basri Jindadi (2013), Camat Morotai Timur, bahwa wilayah yang Kabupaten Pulau Morotai yang masuk dalam kawasan strategis nasional adalah Kecamatan Morotai Selatan dan Kecamatan Morotai Timur.

Sebagaimana daerah lainnya di NKRI, Kabupaten Pulau Morotai sebagai daerah otonom baru, masyarakatnya diberikan pilihan dan kebebasan dalam berpolitik sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Kebebasan berpolitik yang dimiliki masyarakat Pulau Morotai pada umumnya sama pada dengan masyarakat di daerah lain yang ada di seluruh Indonesia, diantaranya: (i) hampir semua warga negara dewasa memiliki hak pilih; (ii) hampir semua warga negara dewasa dapat menduduki kantor publik; (iii) pemimpin politik dapat berkompetisi untuk memperebutkan suara; (iv) pemilihan umum harus bebas dan fair; (v) semua penduduk memiliki kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam partai politik dan organisasi lainnya; (vi) semua penduduk dapat memiliki kebebasan mengekspresikan pendapat politik; (vii) informasi mengenai politik banyak tersedia dan dijamin ketersediannya oleh hukum, dan (viii) kebijakan pemerintah bergantung pada suara dan pilihan-pilihan lain. Dengan demikian kondisi dan dinamika politik yang ada di Kabupaten Pulau Morotai secara umum sama dengan kabupaten dan kota yang lain di Indonesia sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku.

Kabupaten Pulau Morotai, di samping memiliki potensi geo ekonomi juga potensi geo politik, karena riwayat daerahnya banyak dengan peninggalan sejarah Perang Dunia II. Kabupaten Pulau Morotai memiliki posisi strategis di Asia Pasifik sedangkan posisi geosentris Kabupaten Pulau Morotai adalah Asia Mainland, Asia Tenggara, Jepang, Kawasan Pasifik, dan Australia. Sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Kabinet Pembangunan II, Sharif C.Sutardjo bahwa Pulau Morotai memiliki potensi geo-politik dan geo-ekonomi yang dapat dikembangkan menjadi katalisator

pembangunan. Potensi yang dimiliki Pulau Morotai tersebut bermuara kepada dikeluarkannya kebijakan pemerintah dengan pencanangan Morotai sebagai kawasan Mega Minapolitan sejak tahun 2009 merupakan bentuk komitmen pemerintah terhadap pembangunan Pulau Morotai sebagai gerbang ekonomi di kawasan Pasifik. Pelaksanaan Sail Morotai tahun 2012 yang dihadiri oleh Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono merupakan salah satu upaya untuk percepatan merealisasikan gagasan besar tersebut (Sularso, 2012).

Diselenggarakannya Sail Morotai pada tahun 2012 tersebut juga membuat semakin jelas bahwa Pemerintah R.I. memandang penting sebuah pulau kecil yang terletak berbatasan dengan Samudera Pasifik, terutama dilihat dari konteks kewilayahan dimana P.Morotai adalah bagian penting NKRI. Sejarah Perang Dunia ke II pun memandang P. Morotai sangat strategis sebagai basis operasi suatu pertempuran, yang diperebutkan oleh Jepang dan Sekutu (Sularso, 2012).

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Tim Pusjigan pada bulan Agustus—September 2013 di sekitar Tanjung Sangowo dan FGD yang dihadiri oleh tokoh adat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, pemerintah daerah setempat, dan beberapa pemilik lahan, bahwa masyarakat di wilayah tersebut pada umumnya tidak keberatan apabila di wilayahnya dibangun proyek bandar antariksa. Demikian juga pemilik lahan, sebagian besar tidak keberatan apabila lahan pertaniannya dibeli untuk dijadikan lokasi pembangunan bandar antariksa tersebut. Namun, mereka meminta kepada pemerintah agar dibuatkan jalan ke lokasi pertanian mereka yang baru, dan mengizinkan petani mengambil hasil pertanian (umumnya cengkeh) hingga tanaman cengkehnya mulai menghasilkan (Pusjigan, 2015). Masyarakat setempat juga mengharapkan apabila proyek pembangunan bandar antariksa tersebut terealisasikan, pemerintah (dhi. LAPAN) dapat mempekerjakan pemuda yang ada di sekitar lokasi proyek sesuai dengan kompetensi/kemampuan yang dimiliki. Hasil survei tersebut juga menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai mendukung rencana proyek pembangunan bandar antariksa di wilayahnya. Tidak ada seorangpun dari pejabat Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai yang menolak terhadap proyek tersebut dibangun di wilayahnya.

3. ANALISIS

Perspektif kedua wilayah lokasi berdasarkan lima kriteria kelayakan politis proyek pembangunan bandar antariksa sebagaimana disebutkan Patton dan Sawicki diuraikan berikut ini.

3.1. Kabupaten Biak Numfor Papua

- a. *Acceptability* (usulan harus dapat diterima oleh pemeran-pemeran politik)
Survei terhadap pemilihan lokasi Kabupaten Biak Numfor sebagai proyek pembangunan Bandar Antariksa belum pernah dilakukan. Diterima atau tidak wilayahnya digunakan sebagai lokasi Bandar Antariksa belum dapat diketahui. Namun, berdasarkan data/informasi sebagaimana diuraikan pada Bab 2, banyak aktor politik lokal yang berperan di dalam menentukan Provinsi Papua ke depan termasuk Kabupaten Biak Numfor. Di Provinsi Papua, di samping ada Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota, ada juga Majelis Rakyat Papua (MRP) yang dapat melindungi hak-hak masyarakat dari tindakan pelanggaran dan pengabaian oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, untuk dapat diterimanya wilayah Provinsi Papua khususnya

Kabupaten Biak Numfor sebagai lokasi proyek pembangunan Bandar Antariksa, banyak elemen masyarakat adat yang harus didekati dan harus diberi sosialisasi untuk diterimanya rencana proyek pembangunan Bandar Antariksa tersebut.

- b. **Legality** (keberadaan proyek yang akan dibangun di lokasi tersebut sesuai dengan peraturan berlaku)

Kabupaten Biak Numfor memiliki peraturan tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang dalam pembangunan wilayahnya harus disesuaikan dengan tata ruang wilayah nasional (RTRWN). Kabupaten Biak Numfor juga memiliki Undang-Undang Otonomi Daerah, Undang-Undang Otonomi Khusus karena merupakan bagian dari Provinsi Papua, dan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Hutan sagu, serta masih adanya peraturan tidak tertulis tentang hak adat, sehingga untuk menyesuaikan dengan peraturan tersebut membutuhkan upaya yang tidak mudah dan harus sungguh-sungguh, baik dari LAPAN sendiri sebagai lembaga yang berkewajiban untuk membangun dan mengoperasikan Bandar Antariksa di wilayah kedaulatan NKRI, maupun dari eksekutif dan legislatif di tingkat pusat dan daerah sebagai pengeluar kebijakan terhadap pembangunan nasional ke depan.

- c. **Appropriateness** (tujuan proyek pembangunan di lokasi tersebut tepat atau tidak atau tanggapan atas kebutuhan atau tidak)

Pembangunan Bandar Antariksa adalah dalam rangka kemandirian bangsa. Ke depan, Indonesia tidak lagi bergantung kepada negara lain untuk meluncurkan satelit-satelitnya, dan juga diharapkan sudah mampu untuk tujuan komersialisasi sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Keantariksaan Pasal 7, ayat (1) bagian e, bahwa kegiatan Keantariksaan adalah komersialisasi Keantariksaan. Proyek pembangunan Bandar Antariksa tersebut bukan tanggapan atas kebutuhan masyarakat Kabupaten Biak Numfor tetapi kebutuhan nasional, sehingga perencanaan pembangunannya harus memperhatikan hak-hak masyarakat setempat. Sehingga, meskipun proyek pembangunan tersebut bukan atas tanggapan kebutuhan masyarakat setempat, tetapi keberadaannya tepat karena dapat meningkatkan perekonomian di sekitar lokasi proyek pembangunan Bandar Antariksa tersebut khususnya dan Kabupaten Biak Numfor umumnya, yang pada akhirnya bermuara pada kesejahteraan bagi masyarakat luas di Provinsi Papua.

Proyek pembangunan bandar antariksa tersebut merupakan proyek yang sangat strategis untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan nasional ke depan dan dapat dijadikan sarana penggetar ke negara lain di bidang pertahanan keamanan. Namun demikian, dalam proses pembangunannya, masyarakat Biak Numfor masih ikut ambil bagian dalam pengambilan keputusan (pembangunan yang memperhatikan kearifan lokal). Di samping itu pula, masalah lahan masih terus mendominasi bidang pertanian, karena sistem kepemilikan lahan di Papua masih lebih berdasarkan kepemilikan hak atas tanah ulayat dan sering kali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait masalah tanah dan ijin pemanfaatannya, sehingga sangat mudah memicu terjadinya konflik atas tanah.

- d. **Responsiveness** (keberadaan proyek yang akan dibangun di lokasi tersebut dibutuhkan masyarakat di sekitarnya)

Proyek pembangunan bandar antariksa di Kabupaten Biak Numfor sifatnya *top down* bukan merupakan kebutuhan masyarakat di sekitarnya (hampir sama halnya

dengan kelayakan politis sebelumnya), tetapi merupakan kebutuhan nasional yang sifatnya jangka panjang. Oleh karena itu, perlu adanya informasi yang sejelas-jelasnya dan transparan kepada masyarakat di sekitar lokasi manfaat jangka panjang yang akan diperoleh, tidak hanya bagi negara tetapi juga bagi bangsa dan masyarakat dari proyek pembangunan Bandar Antariksa tersebut.

- e. **Equity** (pengaruh proyek akan terdistribusi kesetiap kelompok masyarakat)
- Proyek pembangunan Bandar Antariksa di Kabupaten Biak Numfor tidak memberikan manfaat langsung yang sama rata bagi wilayahnya. Dibutuhkan waktu yang cukup dan sungguh-sungguh untuk dapat terdistribusi kesetiap kelompok masyarakat adat di Biak Numfor. bahwa Proses pembangunannya akan mengakibatkan terjadinya relokasi terhadap masyarakat di sekitarnya. Harus ada keberlanjutan pada masyarakat tersebut atas tanah yang mereka tempati selama ini untuk memenuhi kehidupannya. Sebagaimana disebutkan pada Bab 2, bahwa di tanah Papua setiap masyarakat adat mempunyai aturan-aturan yang berkenaan dengan kekuasaan, pemilikan, pemakaian atas tanah dan teritorial. Pada umumnya setiap etnik mempunyai pokok-pokok aturan adat yang masih dianut, meskipun tidak tertulis. Oleh karena itu, dampak positif dari proyek pembangunan Bandar Antariksa harus dapat terdistribusi ke setiap kesetiap kelompok masyarakat yang ada di Kabupaten Biak Numfor. Namun, dengan karakter proyek pembangunan Bandar Antariksa yang sifatnya *high tech*, *high cost*, dan *high risk* serta memerlukan waktu yang panjang dalam merealisasikannya, menurut penulis terdapat usaha yang tidak mudah untuk mempengaruhi setiap kelompok masyarakat yang ada di Kabupaten Biak Numfor.

3.2 Kabupaten Pulau Morotai Maluku Utara

- a. **Acceptability** (usulan harus dapat diterima oleh pemeran-pemeran politik)
- Sudah pernah dilakukan survei awal dan pendekatan ke Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai. Pemerintah masih menjadi aktor politik yang utama di dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan hasil survei awal tersebut terindikasikan bahwa aktor politik di Kabupaten Pulau Morotai bisa menerima wilayahnya sebagai lokasi pembangunan bandar antariksa tersebut. Tidak banyak aktor politik lain seperti dari kelompok adat yang berperan di dalam pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan pertahanan. Juga tidak ada hak ulayat atas tanah di Kabupaten Pulau Morotai.
- b. **Legality** (keberadaan proyek yang akan dibangun di lokasi tersebut sesuai dengan peraturan berlaku)
- Di Kabupaten Pulau Morotai tidak banyak peraturan perundang-undangan yang harus disesuaikan. Meskipun terdapat UU tentang Otonomi Daerah, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tetapi hal tersebut sama halnya dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Tidak diberikan UU Otonomi Khusus di Kabupaten Pulau Morotai, serta tidak ada hukum yang tidak tertulis seperti di Kabupaten Biak Numfor. Kabupaten Pulau Morotai, oleh Pemerintah Pusat sebagian wilayahnya masuk kawasan strategis.
- c. **Appropriateness** (tujuan proyek pembangunan di lokasi tersebut tepat atau tidak atau tanggapan atas kebutuhan atau tidak)

Sama halnya dengan di Kabupaten Biak Numfor, bahwa proyek pembangunan Bandar Anariksa merupakan proyek yang strategis untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan nasional ke depan dan dapat dijadikan penggetar ke negara lain di bidang pertahanan keamanan. Pemilihan lokasi di wilayah tersebut, masih perlu melakukan relokasi masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi yang akan dibangun Bandar Antariksa. Masyarakatnya masih berpengaruh dalam pengambilan keputusan, namun tidak dominan sebagaimana halnya di Kabupaten Biak Numfor. Aktor politik utama dalam pengambilan keputusan masih dilakukan oleh Pemerintah. Kemudian, berdasarkan hasil survei masih terdapat di beberapa tempat sengketa lahan antara masyarakat dan TNI Angkatan Udara, dan dinamika politik di Pulau Morotai secara umum sama dengan Kabupaten dan Kota lain di Indonesia sesuai dengan Peraturan dan Undang-undang yang berlaku.

d. **Responsiveness** (keberadaan proyek yang akan dibangun dilokasi tersebut dibutuhkan masyarakat di sekitarnya)

Bandar antariksa yang akan dibangun sifatnya *top down*, bukan merupakan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Pulau Morotai, akan tetapi lebih kepada kebutuhan nasional/pemerintah dalam mendukung pengembangan teknologi keantariksaan nasional. Oleh karena itu, perlu adanya informasi yang sejelas-jelasnya kepada masyarakat di sekitar lokasi manfaat jangka panjang yang akan diperoleh, tidak hanya bagi negara tetapi juga bagi masyarakat dari proyek pembangunan bandar antariksa tersebut

e. **Equity** (pengaruh proyek akan terdistribusi kesetiap kelompok masyarakat)

Sama halnya dengan di Kabupaten Biak Numfor, proyek tersebut apabila dibangun di Kabupaten Pulau Morotai tidak memberikan manfaat langsung yang sama rata atas dibangunnya bandar antariksa di wilayahnya. Di Kabupaten Pulau Morotai juga akan terjadi relokasi terhadap masyarakat di sekitarnya. Oleh karena itu, harus ada keberlanjutan pada masyarakat tersebut atas tanah yang mereka tempati selama ini untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Untuk memperjelas perbandingan kelayakan politis proyek pembangunan bandar antariksa di Kabupaten Biak Numfor dengan di Kabupaten Pulau Morotai dapat dilihat dalam Tabel 3-1.

Tabel 3-1: MATRIK PERBANDINGAN KELAYAKAN POLITIS DI KABUPATEN BIAK NUMFOR PAPUA DAN KABUPATEN PULAU MOROTAI MALUKU UTARA

No.	Kelayakan Politis	Lokasi		Keterangan
		Kab. Biak Numfor	Kab. Pulau Morotai	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	<i>Acceptability</i> (dapat diterima)	Banyak aktor politik lokal yang berperan di dalam menentukan Provinsi Papua ke depan termasuk Kabupaten Biak	Pemerintah merupakan aktor politik yang dominan dalam pengambilan keputusan. Meskipun masih ada	Pemerintah dan masyarakat Kabupaten Pulau Morotai lebih menerima dibandingkan

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		Numfor, sehingga banyak elemen masyarakat adat yang harus didekati dan harus diberi sosialisasi untuk menerima wilayahnya menjadi lokasi rencana pembangunan Bandar Antariksa.	masyarakat adat dalam pengambilan keputusan tetapi tidak dominan. Pemerintah Kabupaten maupun masyarakat Pulau Morotai menyambut baik rencana pemilihan lokasi di wilayahnya bagi pembangunan Bandar Antariksa.	dengan Kabupaten Biak Numfor wilayahnya dijadikan lokasi pembangunan Bandar Antariksa.
2.	<i>Legality</i> (sesuai dengan peraturan yang berlaku)	Masih banyak yang perlu disesuaikan dengan peraturan yang ada di Provinsi Papua. Di samping UU Otonomi Daerah juga ada UU Otonomi Khusus Provinsi Papua yang menegaskan keberadaan masyarakat umum adat, dan hak-haknya atas sumber daya alam, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pelestarian Kawasan Hutan Sagu, serta masih terdapat hukum tidak tertulis Provinsi Papua tentang Kewilayahan.	Tidak banyak yang harus disesuaikan. UU tentang Otonomi Daerah sama halnya dengan daerah-daerah lain di Indonesia, serta tidak ada UU Otonomi Khusus di Kabupaten Pulau Morotai.	Masing-masing Kabupaten, di samping memiliki peraturan sebagaimana dimuat dalam kolom (3) dan (4) juga memiliki peraturan tentang RTRW, ada yang memiliki kebijakan pemerintah tentang kawasan strategis, peraturan tentang kawasan hutan lindung, konservasi, dan cagar alam. Namun, pemilihan lokasi di Kabupaten Biak Numfor masih lebih banyak tantangannya dibandingkan Kabupaten Pulau Morotai.
3.	<i>Appropriateness</i> (kelayakan/memuhi sasaran)	Proyek pembangunan bandar antariksa meru pakan proyek yang sangat strategis untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan nasional ke depan dan dapat dijadikan sarana penggetar ke negara lain di bidang pertahanan	Proyek pembangunan bandar antariksa meru pakan proyek yang sangat strategis untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan nasional ke depan dan dapat dijadikan sarana penggetar ke negara lain di bidang pertahanan	Kedua lokasi sangat strategis karena merupakan pulau terluar. Di Kabupaten Pulau Morotai lebih mudah merelokasi masyarakatnya dibandingkan di Kabupaten Biak Numfor.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		<p>keamanan.</p> <p>Masih perlu melakukan relokasi terhadap masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi yang akan dibangun bandar antariksa.</p> <p>Masalah lahan masih terus mendominasi bidang pertanahan, karena sistem kepemilikan lahan di Papua masih lebih berdasarakan kepemilikan hak atas tanah ulayat dan sering kali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait masalah tanah dan ijin pemanfaatannya, sehingga sangat mudah memicu terjadinya konflik atas tanah.</p>	<p>Keamanan.</p> <p>Masih perlu melakukan relokasi terhadap masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi yang akan dibangun bandar antariksa.</p> <p>Masih terdapat di beberapa tempat sengketa lahan antara masyarakat dan TNI Angkatan Udara. Kondisi dan dinamika politik di Pulau Morotai secara umum sama dengan Kabupaten dan Kota lain di Indonesia sesuai dengan Peraturan dan Undang-undang yang berlaku.</p>	
4.	<i>Responsiveness</i> (dibutuhkan)	Bandar antariksa yang akan dibangun bukan merupakan tanggapan akan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Biak Numfor, akan tetapi lebih kepada kebutuhan nasional/pemerintah dalam mendukung pengembangan teknologi kean tariksaan nasional.	Bandar antariksa yang akan dibangun bukan merupakan tanggapan akan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Pulau Morotai, akan tetapi lebih kepada kebutuhan nasional/pemerintah dalam mendukung pengembangan teknologi kean tariksaan nasional.	Pembangunan Bandar Antariksa di dua alternatif lokasi tersebut sifat <i>top down</i> , sehingga bukan merupakan atas tanggapan kebutuhan masyarakat di dua alternatif lokasi tersebut, pemilihan lokasi di Kabupaten Morotai masih lebih kondusif dibandingkan dengan di Kabupaten Biak Numfor.
5.	<i>Equity</i> (memiliki keadilan/samarata)	Proyek pembangunan bandar antariksa akan mengakibatkan terjadinya relokasi terhadap masyarakat	Proyek pembangunan bandar antariksa akan mengakibatkan terjadinya relokasi terhadap masyarakat	Untuk kedua Kabupaten sama-sama tidak memberikan manfaat yang samarata secara

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		di sekitarnya. Harus ada keberlanjutan pada masyarakat tersebut atas tanah yang mereka tempati selama ini untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.	di sekitarnya. Harus ada keberlanjutan pada masyarakat tersebut atas tanah yang mereka tempati selama ini untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.	langsung atas dibangunnya bandar antariksa.

Sumber: Data Diolah

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan matrik bandingan kelayakan politis antara lokasi proyek pembangunan Bandar Antariksa di Kabupaten Biak Numfor Papua dengan di Kabupaten Pulau Morotai Maluku Utara sebagaimana dimuat dalam Tabel 3-1 dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Banyak aktor politik lokal yang berperan di dalam menentukan Provinsi Papua ke depan termasuk Kabupaten Biak Numfor sehingga banyak elemen masyarakat adat yang harus didekati dan harus diberi sosialisasi untuk menerima wilayahnya menjadi lokasi rencana pembangunan Bandar Antariksa. Sedangkan di Kabupaten Pulau Morotai aktor politik lokal tidak banyak. Aktor politik dari Pemerintah lebih dominan. Pememerintah Daerah dan masyarakat di sekitar lokasi pada umumnya menerima rencana proyek pembangunan Bandar Antariksa tersebut.
- b. Masih banyak yang harus disesuaikan dengan peraturan yang ada di Kabupaten Biak Numfor berkaitan dengan pemilihan lokasi pembangunan Bandar Antariksa tersebut, diantaranya dengan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dan Hukum Adat yang tidak tertulis. Tidak demikian halnya di Kabupaten Pulau Morotai, karena Kabupaten Pulau Morotai tidak diberikan otonomi khusus untuk mengatur daerahnya sendiri.
- c. Masalah lahan masih terus mendominasi bidang pertanahan, karena sistem kepemilikan lahan di Papua masih lebih berdasarkan kepemilikan hak atas tanah ulayat dan sering kali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait masalah tanah dan ijin pemanfaatannya, sehingga sangat mudah memicu terjadinya konflik atas tanah.
- d. Proyek pembangunan Bandar Antariksa di dua alternatif lokasi tersebut sifatnya *top down*, bukan karena dibutuhkan masyarakat di sekitar lokasi.
- e. Untuk kedua kabupaten sama-sama tidak memberikan manfaat yang samarata secara langsung atas dibangunnya Bandar Antariksa.
- f. Lokasi bagi pembangunan Bandar Antariksa di wilayah Kabupaten Pulau Morotai Maluku Utara lebih layak secara politis dan lebih mudah diperoleh dibandingkan di Kabupaten Biak Numfor Papua, meskipun LAPAN telah memiliki tanah hak pakai di wilayah tersebut.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Kajian Kebijakan Penerbangan dan Antariksa LAPAN yang telah memfasilitasi dalam pelaksanaan kajian ini dan kepada semua pihak yang telah membantu sehingga penulis dapat menyelesaikan kajian ini.

DAFTAR ACUAN

- Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (BP3D) Kabupaten Biak Numfor, 2003, *Rencana Tata Ruang Kabupaten Biak Numfor*.
- Budiarjo, Miriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta.
- BPS Kabupaten Biak Numfor, 2014, *Biak Numfor Dalam Angka 2014*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Biak Numfor, Nomor Publikasi: 9409.1401, Katalog BPS: 1102001.9409, <https://biaknumforkab.bps.go.id>, Didownload Tanggal 5 Desember 2016.
- Creswell, John W. and Vicki L.Piano Clark. 2007. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*, California: Sage Publication.
- Damanhuri, Enri, 2008, *Pemilihan Lokasi*, Diktat Landfilling Limbah –Versi 2008, FTSL, ITB.
- Djunaidi, Achmad, 2001, *Metode & Teknik Perencanaan II, Bahan Kuliah (Hand Out) TKP 662*, Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD), Program Pascasarjana, Universitas Gajah Mada.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukkan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta.
- Kemitraan, 2012, *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua Dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Reflektif Antropologis*, <http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/20130131072228.Antropologi.pdf>, diunduh pada 10 Oktober 2016.
- LAPAN, 2013, *Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Keantariksaan, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional*, Jakarta.
- LAPAN, 2016, *Draft Rencana Induk Penyelenggaraan Keantariksaan Tahun 2016–2040*, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Jakarta.
- Melkote, Srinivas R., 1991, *Communication for Development in the third World: Teory and Practice*, SAGE Publication.
- Mansoben, J.R., 2003, *Sistem Politik Tradisional Etnis Byak: Kajian Tentang Pemerintahan Tradisional*, *Jurnal Antropologi Papua*, Uncen, Volume 1, No. 3, Agustus 2003.
- Mansoben, J.R, 2008, *Bahasa dan Adat Istiadat Biak: Departemen Pendidikan & Kebudayaan Pemerintahan Daerah Kabupaten Biak*.
- Patton, Carl V and Sawicki, David S., 1986, *Basic Method of Policy Analysis and Planning*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Pusjigan, 2015, *Komparasi Pembangunan Bandar Antariksa Di Pulau Morotai Dan Pulau Biak*, Pusat Kajian Kebijakan Penerbangan dan Antariksa Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN).
- Punaji, Setyosari, 2010, *Metode Penelitian Pendidikan dan Pengembangan*, Penerbit Kencana, Jakarta.
- Qodir, Z. dan Sulaksono, T., 2012, *Politik Rente dan Konflik di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara*, *Working Papper, Division of Conflict Research*, No: 002/JKSG/2012.
- Ria, Mesriah., 2016, *Peraturan Daerah dan Hukum Adat Provinsi Papua*, Hukum Pengetahuan Umum PKN, http://www.mataduniakami.id/2016/02/peraturan-daerah-dan-hukum-adat-provinsi-papua_64htm, Didownload Tanggal 6 September 2016.
- Romdiati, Haning, Mujiyani, Zainal Fatoni, Fitranita, 2007, *Kondisi Sosial-Ekonomi Masyarakat di Lokasi Coremap II: Kasus Kabupaten Biak Numfor*, CRITC COREMAP II-LIPI.

- Sularso, Aji., 2012, *Makna Strategis Sail Morotai*, Pengamat Kelautan dan Perikanan, Jakarta.
- Siagian, Sondang P., 1985, *Administrasi Pembangunan*, Penerbit PT Gunung Agung, Jakarta.
- Silalahi, Ulber, 2009, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung : PT. Refika Aditama.
- Sekretariat Negara RI, 2004, *Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sekretariat Negara RI, 2001, *Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Tim Pusjigan, 2015, *Komparasi Pembangunan Bandar Antariksa di Pulau Morotai dan Pulau Biak*, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan, LAPAN.
- Widjojo, Merdian S, 2008, *Kampanye Papua Road Map*, Pusat Penelitian Politik – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Didownload Tanggal 8 Oktober 2016.