

OTONOMI DAERAH DAN PERMASALAHANNYA DALAM PENGELOLAAN KELAUTAN

Masyhuri Imron¹

Abstract

Since 1999, based on Law No. 22 of 1999 as revised by Law No. 32 of 2004, Indonesia has implemented local autonomy in the marine sector. In those regulations, central government delegates his authority to manage 12 miles of the sea to provincial and one third of it to the district/municipal government. However, there are many problems which impacted to the ineffectiveness of the local marine management. The most serious problem is the exclusion of local community roles in marine management. As one recommendation of this writing, the increase of community participation should be supported, and traditional management system should be revitalized.

Keywords: Local autonomy; Marine Management; Community Participation.

Pendahuluan

Sebagai negara maritim Indonesia memiliki wilayah laut lebih luas daripada daratan. Jika wilayah daratan sekitar 2,1 juta km², maka wilayah lautnya mencapai 5,8 juta km² (terdiri dari 3,1 juta km² wilayah perairan Indonesia dan 2,7 juta km² wilayah Zona Ekonomi Eksklusif atau ZEE)² (Desi Fernanda, tt:44, Zmunadjat, 1988:129, Suprapti, 1999:83). Dengan demikian wilayah laut yang dimiliki Indonesia mencapai sekitar 73,41% dari seluruh wilayahnya.

Wilayah laut yang luas dengan berbagai kekayaan alam yang terdapat di dalamnya, ditopang dengan wilayah pantai sepanjang 95.181 km, yang merupakan pantai terpanjang nomor empat di dunia,

¹Peneliti Utama pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI. Widya Graha Lantai 6, Jln. Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta Selatan 12710, E-mail: mrhoeng@yahoo.com

²Wilayah ZEE adalah suatu wilayah laut lepas yang berada dan tunduk pada kedaulatan hukum internasional, tetapi kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi hak eksklusif negara pantai untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasinya (Munadjat, 1988:135).

menjadikan laut memiliki potensi yang sangat besar dalam perekonomian Indonesia. Karena itu sudah selayaknya jika di masa depan, laut dijadikan sebagai penggerak utama (*prime mover*) perekonomian nasional.

Menjadikan laut sebagai penggerak perekonomian nasional berarti melakukan eksploitasi yang lebih besar terhadap sumber daya yang terkandung di dalamnya. Peningkatan eksploitasi itu tentunya merupakan ancaman serius bagi kelestarian lingkungan laut dan sumber dayanya, karena potensi timbulnya kerusakan lingkungan laut semakin besar. Oleh karena itu, jika peningkatan eksploitasi tidak dibarengi dengan pengelolaan yang lebih intensif, maka kelestarian sumber daya yang ada di dalam laut tidak terjamin.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hardin (1968), tidak terjaminnya kelestarian lingkungan laut membawa dampak yang lebih besar, yaitu timbulnya *tragedy of the common*, yaitu suatu tragedi yang dialami secara bersama-sama oleh umat manusia karena tidak dapat lagi memanfaatkan sumber daya laut. Jika itu terjadi, maka upaya menjadikan laut sebagai *prime mover* perekonomian nasional justru menjadi titik balik (*turning point*) yang menyedihkan, karena dalam jangka panjang Indonesia tidak dapat lagi memetik manfaat dari luasnya perairan laut yang dimiliki.

Untuk lebih mengintensifkan pengelolaan lingkungan laut dan sumber dayanya itulah, maka sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan laut tidak lagi dimonopoli oleh pusat, melainkan didistribusikan ke Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam Bab II Pasal 3 UU tersebut dinyatakan bahwa selain wilayah darat, provinsi juga memiliki wilayah laut sejauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Adapun dalam Bab IV Pasal 10 Ayat 3 dinyatakan bahwa kewenangan daerah Kabupaten/Kota di wilayah laut adalah sejauh sepertiga dari batas laut milik Provinsi.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang merupakan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, ketentuan tentang pengelolaan wilayah laut oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota ditegaskan lagi dalam bab III Pasal 18 Ayat 4. Dalam Pasal 18 Ayat 3 UU tersebut juga dinyatakan wewenang pengelolaan yang dimiliki oleh daerah, yaitu meliputi: (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, (b) Pengaturan tata ruang, (c) Pengaturan administrasi, (d) Penegakan

hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pusat, (e) Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan, dan (f) Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Walaupun daerah telah diberi wewenang mengelola wilayah laut dan sumber dayanya, namun bagaimana bentuk pengelolaan itu harus dilakukan oleh daerah, baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali belum diatur. Dalam PP No. 25 Tahun 2000 hanya diatur wewenang Pusat dan Provinsi sebagai daerah otonom dalam mengelola wilayah laut, namun tidak diatur bagaimana wewenang itu dijalankan.

Ketiadaan aturan yang menindak-lanjuti pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 ataupun UU No. 32 Tahun 2004, khususnya yang terkait dengan pengelolaan kelautan, tentunya menyulitkan pemerintah daerah dalam mengelola wilayah lautnya. Berkaitan dengan itu dalam tulisan ini dibahas tentang beberapa permasalahan yang terkait dengan penerapan otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya laut, serta alternatif pengelolaan sumber daya laut yang diperkirakan lebih baik di era otonomi daerah.

Permasalahan Pengelolaan dalam Otonomi Daerah

Belum adanya aturan pengelolaan sumber daya laut yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah menyulitkan daerah dalam menentukan bagaimana pengelolaan itu harus dilakukan. Selain itu, belum jelasnya koordinasi kewenangan antara pusat dan daerah dalam pengelolaan kelautan juga menyulitkan daerah dalam menentukan bentuk pengelolaan.

Selain karena belum jelasnya aturan yang menindak-lanjuti pelaksanaan otonomi daerah di sektor kelautan, kesulitan daerah juga terjadi karena selama ini pemerintah daerah (terutama kabupaten/kota) belum memiliki pengalaman dalam mengelola wilayah laut. Hal itu karena selama ini pengelolaan kelautan sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah Pusat. Akibat dari ketiadaan aturan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, dalam banyak hal pengelolaan kelautan yang dilakukan oleh daerah masih mengacu pada bentuk pengelolaan yang tersentralisasi. Padahal kondisi masyarakat dan lingkungan di berbagai daerah memerlukan model pengelolaan yang berbeda.

Dengan pengelolaan yang tersentralisasi maka beberapa permasalahan yang terjadi selama ini kembali terulang, antara lain: (a) Pengelolaan dilakukan tanpa memperhatikan kondisi riil lingkungan laut yang dikelola. (b) Pengelolaan dilakukan dengan kurang memperhatikan aspirasi masyarakat di sekitar wilayah laut yang dikelola. Padahal, masyarakat sekitar itulah yang lebih tahu permasalahan yang terjadi di sekitarnya. Akibat dari kedua hal tersebut adalah kurang efektifnya pengelolaan yang dilakukan, sehingga hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Karena itu dengan pengelolaan oleh daerah yang masih mengacu pada pengelolaan yang ditentukan oleh pusat (sentralistis), maka timbulnya kerusakan sumber daya laut semakin sulit untuk dicegah.

Keberadaan UU No. 32 Tahun 2004 yang merupakan revisi terhadap UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga tidak banyak memberi arti pada kejelasan pengelolaan kelautan, kecuali hanya ada tambahan berupa penegasan bahwa jika luas laut di antara dua provinsi kurang dari 24 mil, maka wilayah laut untuk masing-masing provinsi dibagi dua secara sama (Bab III Pasal 18 Ayat 5). Tambahan lain adalah penegasan bahwa ketentuan tentang pemilikan wilayah laut dan pengelolaannya itu tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil (Bab III Pasal 18 ayat 6).³ Meskipun demikian dalam UU ini tidak disebutkan apa dan/atau siapa yang disebut nelayan kecil itu.

Satu-satunya pembagian wewenang yang cukup jelas sebagai tindak lanjut otonomi daerah dalam bidang kelautan adalah terkait dengan masalah ijin usaha perikanan, sebagaimana yang ditentukan oleh PP No. 141 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan. Dalam PP No. 141 Tahun 2000 tersebut disebutkan bahwa penggunaan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar dan kapal perikanan bermotor dalam dengan berat tidak lebih dari 10 GT atau kekuatan motor tidak lebih dari

³Tambahan ketentuan dalam pasal 18 ayat 6 tersebut nampaknya dimaksudkan untuk menghilangkan konflik nelayan antar daerah yang muncul akibat pengelolaan wilayah laut oleh pemerintah daerah, sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian tidak berarti bahwa konflik nelayan antar daerah sama sekali bisa dihilangkan, karena banyak konflik yang terjadi bukan karena masalah klaim wilayah penangkapan, tetapi lebih pada karena perbedaan kualitas alat penangkapan.

30 Daya Kuda (DK), yang beroperasi di wilayah Kabupaten/Kota, perijinannya diberikan oleh Bupati/Walikota. Adapun untuk kapal motor dalam dengan berat maksimum 40 GT atau kekuatan motor tidak lebih dari 90 PK perijinannya diberikan oleh Gubernur. Dengan ketentuan tersebut, maka suatu kapal motor dengan berat 30 GT yang beroperasi di wilayah Provinsi misalnya, perijinannya tidak dikeluarkan oleh Kabupaten/Kota, walaupun berpangkalan di wilayah Kabupaten/Kota. Dengan demikian maka Kabupaten/Kota tidak mendapatkan pemasukan apapun dari berpangkalan kapal motor tersebut di wilayahnya, walaupun mereka harus terkena limbahnya.

Permasalahan lain terkait dengan perijinan armada penangkapan maksimum seberat 40 GT oleh provinsi adalah proses perijinan yang cukup lama, karena tidak adanya aturan tentang batas waktu dikeluarkannya ijin. Akibatnya nelayan tetap saja melaut, walaupun belum ada ijin operasional. Begitu pula bagi nelayan yang lokasi tempat tinggalnya jauh dari kota provinsi, hal itu cukup merepotkan sehingga tidak mendorong nelayan untuk mengurus perijinannya.

Pengelolaan wilayah laut oleh Kabupaten/Kota yang sepertiga dari wilayah laut milik Provinsi (atau maksimal empat mil) juga merupakan permasalahan tersendiri. Bagi beberapa Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki wilayah laut yang landai, seperti di beberapa daerah di pantai utara Jawa, wilayah empat mil merupakan wilayah yang minim sumber daya. Hasil penelitian di Tuban (Jawa Timur) (Imron dan Antariksa, 2003) menunjukkan bahwa minimnya sumber daya yang dimiliki mengakibatkan eksploitasi sumber daya dilakukan di luar wilayah empat mil, yang termasuk dalam wilayah laut milik Provinsi. Masalahnya adalah retribusi untuk kegiatan penangkapan dan eksploitasi di luar empat mil ternyata merupakan wewenang Pemerintah Provinsi untuk memungutnya. Akibatnya pemasukan pendapatan dari sektor kelautan dan perikanan merupakan permasalahan serius yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Tuban.

Perda tentang Retribusi Ijin Usaha Perikanan dan Kelautan merupakan upaya Pemda Kabupaten Tuban untuk mencari terobosan terhadap masalah itu. Melalui Perda tersebut maka setiap warga Tuban yang melakukan usaha eksploitasi sumber daya laut memiliki kewajiban untuk mengurus ijin dan membayar retribusinya kepada pemerintah daerah Kabupaten Tuban. Bagi masyarakat, pada satu sisi Perda tersebut cukup membantu mereka mempermudah mengurus ijin kegiatan

penangkapan dan eksploitasi di laut, sekaligus membayar retribusinya. Akan tetapi, oleh karena Perda tersebut tidak selaras dengan Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur tentang Ijin Usaha Penangkapan Perikanan, yang menyatakan bahwa semua perusahaan perikanan yang melakukan penangkapan ikan di wilayah Provinsi Jawa Timur harus membayar retribusinya ke Provinsi, maka masyarakat dirugikan, karena terancam dengan terjadinya pungutan retribusi ganda.

Bagi daerah yang wilayah pantainya tidak landai dan memiliki sumber daya yang cukup besar, seperti daerah kepulauan, pengelolaan wilayah empat mil juga sulit untuk dapat menarik investor untuk berinvestasi di sektor kelautan. Sesuai dengan SK Menteri Pertanian No. 392 Tahun 1999 tentang Pembagian Wilayah Jalur Penangkapan⁴, sebagian besar wilayah empat mil tergolong dalam jalur penangkapan 1a, yang hanya boleh dioperasikan alat tangkap tradisional yang bersifat menetap, dan alat penangkapan tidak menetap yang tidak dimodifikasi, atau kapal perikanan tanpa motor dengan ukuran panjang tidak lebih dari 10 meter.

Dengan pengoperasian alat tangkap berskala kecil seperti itu, maka sulit untuk mendatangkan investor besar agar beroperasi di wilayah laut milik Kabupaten/Kota. Investor besar dalam bidang perikanan misalnya, cenderung berinvestasi di wilayah perairan Provinsi, sesuai dengan karakteristik sarana tangkap yang dimiliki. Dengan demikian harapan pemasukan pendapatan daerah dari usaha perikanan di wilayah laut milik Kabupaten/Kota juga sangat kecil.

Terkait dengan masalah perijinan usaha penangkapan yang hanya diberikan wewenang untuk memberi ijin pengoperasian kapal ikan dengan berat maksimal 10 GT atau motor dengan kekuatan maksimal 30 DK, juga tidak banyak membantu bagi peningkatan pendapatan kabupaten/kota. Hal itu karena alat tangkap yang sederhana seperti itu nilai perijinannya juga kecil.

⁴Dalam SK tersebut jalur wilayah penangkapan perikanan dibagi menjadi empat jalur, yaitu jalur I dengan jarak sampai 3 mil dari pantai, II jarak di atas 3 mil sampai dengan 6 mil, jalur III dengan jarak di atas 6 mil sampai dengan 12 mil, dan jalur IV yaitu wilayah ZEE. Berdasarkan pembagian jalur tersebut maka jenis kapal penangkapan dan alat tangkap yang digunakan juga dibatasi untuk masing-masing jalur.

Selain itu, dengan wewenang perijinan pada kapal perikanan dengan bobot maksimal 10 GT, pemerintah kabupaten/kota juga tidak terdorong untuk meningkatkan peralatan tangkap masyarakatnya, karena peralatan tangkap dengan kapal di atas 10 GT perijinannya dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi, sehingga kurang menguntungkan bagi Kabupaten/Kota. Hal itu selain mengakibatkan terjadinya *over eksploitasi* di perairan pantai, juga kerusakan lingkungan di wilayah perairan pantai sangat sulit untuk dihindari. Padahal di sisi lain, potensi sumber daya yang ada di lepas pantai masih cukup besar.

Berkaitan dengan beberapa permasalahan di atas, maka pendapatan daerah kabupaten/kota dari sektor kelautan sulit terjadi peningkatan, walaupun sesuai dengan UU No. 25 tahun 1999 dinyatakan bahwa pembagian kekayaan dari hasil laut adalah 80% untuk daerah dan 20% untuk pusat. Minimnya pendapatan daerah Kabupaten/Kota dari sektor kelautan itu membawa dampak yang serius. Pertama, pendapatan yang minim dari sektor kelautan mengakibatkan sulitnya mengembangkan sarana penangkapan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pantai, dengan mengandalkan dari produk hasil laut. Padahal, peningkatan alat tangkap merupakan kunci utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pantai, yang sebagian besar terdiri dari para nelayan. Kedua, dengan pendapatan dari sektor kelautan yang minim, maka rasa memiliki (*sense of belonging*) beberapa daerah Kabupaten/Kota terhadap wilayah lautnya juga sangat kecil. Hal itu berakibat pada tidak dilakukannya pengelolaan secara intensif, yang tercermin pada minimnya peraturan daerah yang terkait dengan pengelolaan kelautan. Kalaupun pengelolaan itu dilakukan, maka umumnya lebih berorientasi pada proyek.

Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan

Satu permasalahan serius terkait dengan Otonomi Daerah adalah tidak dicantumkannya secara tegas tentang peran serta masyarakat dalam pengelolaan kelautan dan sumber dayanya. Padahal sebagaimana diketahui, salah satu faktor kegagalan pemerintah Orde Baru dalam pengelolaan sumber daya laut adalah terlalu dominannya peran pemerintah, dan diabaikannya peran masyarakat.

Permasalahan yang muncul dengan dominasi peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya laut adalah tidak efektifnya pengelolaan yang dilakukan, dan dampak pengelolaan bagi masyarakat

lokal. Karena terbatasnya jumlah aparat yang harus mengamankan wilayah laut di satu sisi, dan luasnya wilayah laut di sisi lain, maka kontrol atas pelaksanaan kebijakan pengelolaan tidak dapat dilakukan secara optimal. Semua itu mengakibatkan pelanggaran terhadap aturan pengelolaan banyak terjadi; apalagi ditambah dengan tidak tegasnya penegakan hukum. Selain itu, kebijakan pengelolaan yang tidak memihak pada kepentingan masyarakat mengakibatkan bukan saja masyarakat acuh terhadap perusakan sumber daya yang terjadi, melainkan mereka juga ikut serta terlibat dalam proses perusakan.

Desentralisasi akan kehilangan makna apabila tidak disertai dengan demokratisasi. Oleh karena itu, dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, bukan hanya penguatan posisi tawar (*bargaining position*) antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang diharapkan, melainkan juga menguatnya posisi tawar antara masyarakat terhadap pemerintah.

Sampai dengan saat ini, harapan seperti itu masih jauh dari kenyataan. Pencurian ikan oleh nelayan asing misalnya, tidak dapat ditanggulangi dengan baik selain karena peralatan yang dimiliki oleh Angkatan Laut/Polisi Air tidak memadai, juga karena tidak dilibatkannya masyarakat dalam pengamanan lingkungan laut. Hasil penelitian di wilayah Kepulauan Anambas (Natuna Barat) menunjukkan bahwa bukan saja masyarakat tidak dilibatkan dalam pengamanan lingkungan laut, partisipasi masyarakat dalam mengamankan wilayah laut dari pencurian oleh nelayan asing justru direspons secara negatif oleh aparat.⁵ Padahal, keberadaan nelayan asing yang menangkap ikan di perairan pantai selain merupakan pelanggaran atas ijin yang diberikan, juga sangat merugikan masyarakat (Imron, 2004).

Penangkapan ikan oleh nelayan asing di perairan pantai telah menimbulkan persaingan yang tidak imbang dengan masyarakat dalam memperebutkan sumber daya. Masalahnya adalah alat tangkap yang digunakan (*jenis trawl*) selain mengeruk berbagai jenis ikan dalam segala ukuran juga merusak terumbu karang yang merupakan habitat ikan. Karena ketidakberdayaan dalam menghadapi ulah nelayan asing itulah maka masyarakat juga ikut serta melakukan penangkapan ikan dengan cara yang tidak ramah lingkungan, dengan menggunakan

⁵Respon negatif itu antara lain dalam bentuk penangkapan terhadap masyarakat, karena dianggap sudah melakukan tindakan anarkis.

potassium dan bom. Memang penggunaan kedua jenis alat yang tidak ramah lingkungan tersebut bukan semata-mata merupakan respons atas ketidakberdayaan mereka dalam bersaing dengan nelayan asing, namun dengan kondisi seperti itu mengakibatkan penangkapan seperti itu dijadikan sebagai alasan pembenar (*justifikasi*) oleh masyarakat.

Respons yang dilakukan oleh masyarakat itu merupakan hal yang sangat bisa dimengerti, walaupun tidak dapat dibenarkan. Bagi masyarakat, tidak ada artinya mereka menjaga kelestarian sumber daya, karena sumber daya yang mereka jaga itu ternyata diambil oleh orang lain.⁶ Lebih dari itu, masyarakat menjadi fatalis, dengan tidak mau melakukan upaya apapun yang dapat mempermudah usaha mereka dalam penangkapan ikan. Pemasangan rumpon misalnya, walaupun diakui bahwa itu akan dapat meningkatkan hasil tangkapan nelayan, karena sumber daya utama di wilayah itu adalah ikan pelagis, namun mereka tidak mau melakukannya, dengan alasan nelayan asing lebih dulu memanen rumpon yang mereka tanam.

Kurang dilibatkannya masyarakat dalam pengelolaan sumber daya laut juga mengakibatkan banyak penggunaan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan, yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah. Begitu pula penangkapan sumber daya laut yang dilindungi. Hasil penelitian di beberapa wilayah di Pantura menunjukkan bahwa banyak alat tangkap ramah lingkungan yang dimodifikasi sedemikian rupa oleh nelayan, sehingga menjadi semi *trawl*. Hal itu sangat sulit dideteksi oleh aparat, karena modifikasi dilakukan di tengah laut, dengan cara yang sangat cepat. Akan tetapi, kegiatan yang tidak terdeteksi oleh aparat itu dapat dilihat dengan mudah oleh masyarakat, sehingga sebetulnya sangat mudah ditanggulangi jika masyarakat diberikan wewenang untuk itu (lihat Imron, 2002, Antariksa dan Imron, 2003).

Jika di wilayah perairan laut yang tidak jauh dari perkotaan terjadinya perusakan sumber daya tidak dapat ditanggulangi, maka di

⁶Ini merupakan satu kelemahan dari sistem pengelolaan yang bersifat terbuka, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hardin (1968). Dengan sistem ini, setiap orang akan terdorong untuk memanfaatkan sebanyak mungkin sumber daya yang ada untuk memenuhi kepentingannya, dengan berbagai cara tanpa memperhatikan kelestariannya. Karena itu jika semua orang melakukan hal yang sama, maka kelangkaan sumber daya suatu saat akan tidak dapat dihindari, sehingga muncul apa yang disebut Hardin sebagai *tragedy of the common itu*.

wilayah laut yang jauh dari perkotaan penanggulangan perusakan itu semakin sulit dapat dilakukan oleh aparat, tanpa keterlibatan masyarakat. Di wilayah perairan Taka Bonerate misalnya, yang daerahnya relatif terpencil, walaupun wilayah itu merupakan kawasan taman laut nasional, namun jarang sekali aparat keamanan melakukan monitoring di daerah itu.

Lebih tragis lagi, dominasi pemerintah dalam pengelolaan sumber daya laut itu mengakibatkan institusi lokal yang ikut berjasa dalam menjaga kelestarian sumber daya laut di sekitarnya, juga tidak dihargai keberadaannya. Praktik tradisional pengelolaan sumber daya laut seperti *sasi* di Maluku dan *petuanan laut* di Papua, serta pengelolaan serupa di daerah yang lain, yang selama ini terbukti mampu menjaga kelestarian sumber daya di wilayahnya, secara perlahan tapi pasti satu demi satu telah berguguran. Hal itu karena pemerintah mengabaikan keberadaan pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat dalam memberikan ijin perikanan.

Dalam sistem petuanan laut di Jayapura misalnya, masyarakat hanya memberikan ijin kepada orang lain untuk menangkap ikan di wilayahnya jika alat tangkap yang digunakan bersifat tradisional. Karena itu dengan diijinkannya nelayan dari daerah lain oleh pemerintah untuk menangkap ikan di wilayahnya tanpa sepengetahuan mereka, hal itu dapat melemahkan semangat mereka dalam mengelola wilayah laut di sekitarnya, yang secara bertahap berakibat pada hilangnya sistem pengelolaan itu.

Peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya laut memang sangat diharapkan, karena pemerintah memiliki keahlian dan dana yang memadai. Akan tetapi, adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah, maka tidak mungkin pemerintah melakukannya sendiri tanpa peran serta masyarakat. Karena itu langkah maju sudah ditempuh oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri No. 10 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Dalam Kepmen tersebut selain keterpaduan antar sektor, keterpaduan antar instansi, baik yang bersifat horisontal maupun vertikal, dan keterpaduan yang lain yang dituntut dalam pengelolaan sumber daya laut, juga secara eksplisit dinyatakan tentang pentingnya konsultasi publik dengan melibatkan *stakeholder* utama dalam pengelolaan. Hal itu didasarkan pada tujuan utama dari pengelolaan pesisir, yaitu memanfaatkannya untuk

meningkatkan taraf hidup masyarakat dan pelaksanaan pembangunan nasional, dengan tidak mengorbankan kelestarian sumber dayanya.

Masalahnya adalah, apakah cukup hanya dengan konsultasi publik? Mc Cay dan Jentoft (1996:239) membedakan antara *consultative management* dengan *cooperative management*. Dalam manajemen yang bersifat konsultatif, pengelolaan bersifat *exocratic*, yaitu pemerintah hanya melakukan konsultasi dengan masyarakat, dan selanjutnya keputusan sepenuhnya berada di tangan pemerintah, yang kemungkinan bisa saja berbeda dari yang diharapkan masyarakat. Dengan demikian hasil konsultasi tidak mengikat pemerintah untuk menindaklanjutinya.

Pendekatan yang bersifat konsultatif juga lebih sering hanya bersifat politis. Konsultasi dengan masyarakat tidak dilakukan untuk kepentingan masyarakat, melainkan sekedar untuk mendapatkan legitimasi atas kebijakan yang diambil. Dengan demikian konsultasi publik dapat dijadikan sebagai sekedar strategi untukantisipasi menghadapi serangan lawan politik dalam kaitan dengan kebijakan publik yang diambilnya.

Berkaitan dengan itu maka semestinya dalam Kepmen tersebut yang ditekankan dalam pengelolaan bukan hanya konsultasi publik, melainkan bagaimana agar perumusan atas pengelolaan kelautan di suatu daerah dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat. Dengan demikian masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pengelolaan kelautan di sekitarnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya. Dengan cara demikian, masyarakat akan merasa memiliki wilayah laut yang ada di sekitarnya.

Langkah maju dalam praktik pengelolaan memang telah ditempuh oleh pemerintah antara lain melalui proyek Co-Fish (*Coastal Community Development and Fisheries Resources Management Project*, atau Proyek Pembangunan Masyarakat Pantai dan Pengelolaan Sumber daya Perikanan). Melalui proyek ini pemerintah berusaha melibatkan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya laut. Asumsi yang digunakan adalah pengelolaan sumber daya laut tidak akan mencapai hasil yang baik apabila tidak melibatkan masyarakatnya, karena masyarakat merupakan pengguna utama lingkungan laut.

Masalahnya adalah pelibatan masyarakat dalam kegiatan ternyata hanya dilakukan dengan setengah hati. Penunjukan masyarakat

untuk ikut dalam organisasi pengelola tidak didasarkan pada perwakilan yang ditunjuk oleh masyarakat, melainkan ditentukan dari atas. Akibatnya masyarakat tidak merasa terwakili kepentingannya dalam pengelolaan yang dilakukan. Begitu pula program-program pengelolaan tidak sepenuhnya didasarkan pada keputusan yang diambil oleh organisasi pengelola, melainkan juga ditentukan dari atas. Dengan demikian, apa yang disebut partisipasi masyarakat pada dasarnya hanyalah bersifat mobilisasi.

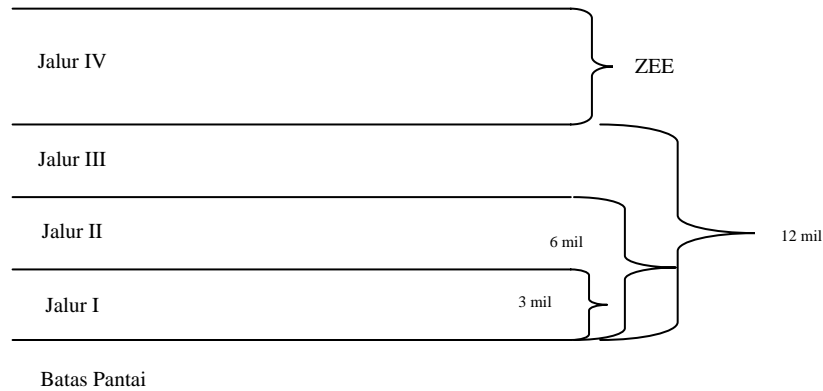
Permasalahan lain adalah kegiatan itu hanya bersifat proyek, sehingga keberlangsungannya menjadi tanda tanya. Mestinya kegiatan demikian itu bukan hanya tergantung pada proyek, namun dapat menjadi acuan pendekatan dalam setiap pengelolaan sumber daya kelautan.

Alternatif Pengelolaan di Era Otonomi Daerah

Pengelolaan wilayah laut sejauh maksimal empat mil oleh kabupaten/kota ternyata tidak banyak memberi manfaat bagi kabupaten/kota untuk meningkatkan pendapatan dari sektor kelautan dan perikanan. Oleh karena itu, pengelolaan wilayah laut oleh kabupaten/kota yang hanya sejauh maksimal empat mil itu perlu ditinjau kembali.

Mengacu pada SK Menteri Pertanian No. 392 Tahun 1999 tentang Pembagian Wilayah Jalur Penangkapan, perlu dipertimbangkan jika kabupaten/kota diberi wewenang untuk mengelola wilayah perairan laut di jalur 1a dan 1b (perairan laut sampai sejauh 6 mil), sedangkan provinsi diberikan wewenang untuk mengelola di jalur dua (6 mil – 12 mil). Pengelolaan sejauh 6 mil itu selain konsisten dengan SK Mentan, juga wilayah perairan sejauh 6 mil dapat lebih bermakna dalam memberi nilai tambah bagi peningkatan pendapatan kabupaten/kota. Dengan demikian daerah akan merasa lebih memiliki wilayah laut di sekitarnya, dan diharapkan akan dapat lebih intensif mengelolanya.

Gambar 1
Pembagian Wilayah Jalur Penangkapan
menurut SK Menteri Pertanian No. 392 Tahun 1999

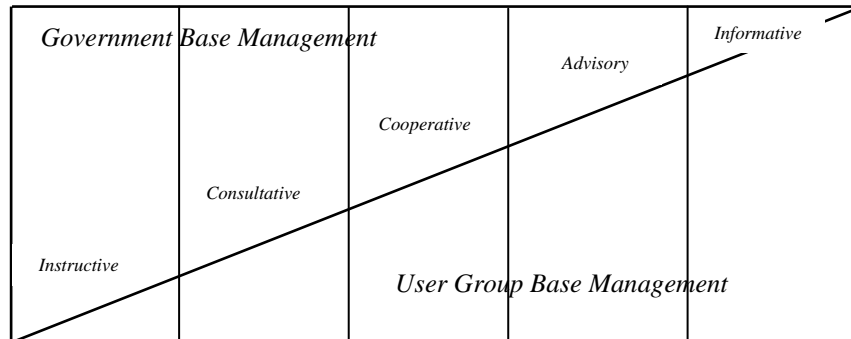


Peningkatan pendapatan daerah itu akan terjadi karena alat tangkap yang diperbolehkan dioperasikan di wilayah itu sifatnya lebih eksploitatif. Dengan wilayah pengelolaan sejauh enam mil, maka hak pemberian ijin pengoperasian alat tangkap perikanan yang diberikan kepada Kabupaten juga perlu dipertimbangkan bukan sekedar untuk perahu maksimal 10 GT melainkan perlu diperbesar.

Keberadaan Kepmen Kelautan dan Perikanan No. 10 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa pengelolaan perlu dilakukan secara terpadu, dengan melibatkan *stakeholder* utama, terutama masyarakat, sebetulnya merupakan langkah maju yang dapat dijadikan pedoman oleh daerah dalam melakukan pengelolaan kelautan. Namun sayangnya, dalam Kepmen tersebut keterlibatan masyarakat hanya dilakukan dengan cara konsultasi. Padahal mestinya yang dilakukan bukan hanya konsultasi, melainkan bersama-sama dengan masyarakat menyusun program pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Dengan demikian masyarakat dilibatkan secara aktif dalam proses pengelolaan.

Sevaly Sen dan Nielsen (1996:407) membedakan pengelolaan dalam beberapa bentuk, yaitu: instruktif, konsultatif, kooperatif dan *advisory*, sebagaimana dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Bentuk-bentuk Pengelolaan Menurut Sen dan Nielsen



Sumber: Sen and Nielsen, 1996

Pengelolaan yang bersifat instruktif, walaupun melibatkan *stakeholder* dalam pelaksanaannya, namun *stakeholder* bersifat pasif dan hanya menerima dan menjalankan keputusan yang sudah diambil oleh pemerintah. Dalam pengelolaan yang konsultatif, pemerintah berkonsultasi dengan *stakeholder* dalam merancang program, tetapi semua keputusan diambil sepenuhnya oleh pemerintah. Pengelolaan kooperatif, pemerintah bersama dengan *stakeholder* dalam posisi sebagai partner yang berada dalam posisi yang sama dalam membuat keputusan.

Dalam pengelolaan yang bersifat *advisory*, *stakeholder* memberi saran kepada pemerintah tentang keputusan yang perlu diambil, dan pemerintah mendorong bagi terwujudnya keputusan itu. Adapun bentuk pengelolaan yang bersifat informatif, pemerintah sepenuhnya mendelegasikan wewenang pengelolaan kepada *stakeholder*, dan *stakeholder* menginformasikan kepada pemerintah tentang keputusan-keputusan yang sudah diambil.

Dari beberapa bentuk pengelolaan tersebut, maka yang ideal adalah pengelolaan dalam bentuk kooperatif, atau yang sering disebut ko-manajemen. Dengan pengelolaan demikian, pemerintah tidak mendiktekan keinginannya kepada masyarakat, melainkan masyarakat bersama dengan unsur pemerintah terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi.

Dalam pelaksanaannya, Jentoft (1989:144) membedakan pengelolaan yang bersifat kooperatif itu dalam tiga bentuk, yaitu: (1)

Pemerintah dan masyarakat duduk bersama untuk membuat aturan-aturan pengelolaan, (2) Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat untuk membuat aturan pengelolaan dan mengadopsinya dalam peraturan perundang-undangan, dan (3) Masyarakat mengikuti aturan pengelolaan yang sudah ditentukan oleh pemerintah dengan *modifikasi* tertentu disesuaikan dengan kondisi lokal.

Pengelolaan dengan bentuk yang pertama merupakan cara yang sangat ideal, namun sulit untuk dilaksanakan. Hal itu karena perlu ada organisasi pengelola yang dibentuk bersama, yang anggotanya mewakili keseluruhan unsur *stakeholder* yang ada. Di dalam organisasi pengelola itulah maka segala rencana pengelolaan dibahas, sekaligus implementasi dan evaluasinya. Cara yang lebih mudah adalah yang kedua dan ketiga, karena dalam cara yang kedua pemerintah menyerahkan wewenangnya kepada masyarakat, dan dalam cara yang ketiga masyarakat mengikuti aturan pengelolaan yang sudah ditentukan oleh pemerintah. Apapun bentuk pengelolaan yang akan diambil, satu hal yang perlu dipertimbangkan adalah kondisi lingkungan dan kondisi masyarakatnya.

Secara riil pada saat ini di lapangan terdapat dua bentuk pengelolaan, yaitu yang bersifat *government based* di satu sisi, dan bersifat *community based* di sisi yang lain. Oleh karena itu, peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya juga perlu memperhatikan praktik pengelolaan yang dilakukan di suatu lokasi.

Bagi wilayah yang praktik pengelolaan sumber daya lautnya sepenuhnya mengacu pada *government based management*, peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan dapat dilakukan dengan cara mengajak masyarakat (*stakeholder*) untuk berembuk bersama, menentukan bagaimana agar aturan pengelolaan yang dibuat pemerintah itu penerapannya dapat disesuaikan dengan kondisi lokal. Cara seperti itu antara lain dapat dilihat pada praktik pengelolaan yang dilakukan di kawasan pantai Desa Jungut Batu, Nusa Penida, Bali⁷ (lihat Riyanto dan Nikijuluw, 1996:39).

⁷Di desa itu, pengelolaan mengacu pada peraturan yang dibuat pemerintah. Namun agar penerapannya dapat efektif, masyarakat membuat kesepakatan tambahan berupa sanksi yang terkait atas suatu perusakan sumber daya tertentu, seperti penebangan mangrove, penambangan koral, pengambilan pasir pantai, dan sebagainya.

Pengelolaan lain yang dipraktikkan oleh masyarakat adalah yang disebut *community based management*, yang banyak dipraktikkan oleh komunitas pesisir di wilayah Indonesia Timur. Pengelolaan demikian itu umumnya bersifat tradisional, dan belum diakui keberadaannya oleh pemerintah. Pengelolaan tradisional dilakukan dengan mengklaim suatu wilayah laut sebagai wilayah milik komunitas/desa tertentu, dan mereka membuat aturan tradisional tentang tata cara memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayah yang dimilikinya, serta ancaman sanksi bagi pelanggarnya. Aturan-aturan itu umumnya terkait dengan penggunaan alat penangkapan yang boleh dioperasikan, atau jenis sumber daya yang boleh ditangkap (Wahyono et.al., 2000). Karena itu dalam melibatkan partisipasi masyarakat, pengelolaan tradisional yang terbukti bermanfaat bagi pelestarian lingkungan itu perlu dipertimbangkan, dengan diadopsi pada peraturan pemerintah. Mungkin saja pengelolaan yang demikian perlu dimodifikasi, namun perubahan atas bentuk pengelolaan itu dapat dibicarakan bersama dengan masyarakat.

Salah satu hambatan pengakuan terhadap pengelolaan tradisional itu adalah keberadaan UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia khususnya Pasal 4, yang menyatakan bahwa status sumber daya pesisir merupakan milik negara (*state property*). Padahal dalam pengelolaan tradisional, sumber daya pesisir dan laut itu diklaim sebagai milik adat. Oleh karena itu, dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat, sudah selayaknya jika peraturan itu dirubah, dengan tetap memberi peluang bagi masyarakat untuk melakukan pengelolaan secara tradisional.

Adanya sentralisasi pengelolaan yang dilakukan selama ini, banyak pengelolaan tradisional yang saat ini sudah tidak berjalan. Karena itu, yang diperlukan adalah selain mengakui keberadaan pengelolaan tradisional yang sudah ada, pemerintah juga perlu merevitalisasi pengelolaan tradisional yang pernah ada. Tentu saja revitalisasi itu tidak sekedar menghidupkan kembali semua sistem pengelolaan tradisional yang pernah ada, melainkan didahului dengan identifikasi kelemahan dan kekuatan sistem pengelolaan yang pernah ada, dan melakukan modifikasi sesuai dengan kondisi lingkungan dan kebutuhan masyarakatnya saat ini. Untuk itu, koordinasi yang intensif dengan masyarakat setempat perlu dilakukan.

Selanjutnya, arah kebijakan pengelolaan ke depan adalah mendorong masyarakat untuk melakukan eksploitasi sumber daya di lepas pantai. Hal itu guna mengurangi *over* eksploitasi di wilayah perairan pantai, sekaligus untuk mengintensifkan pemanfaatan sumber daya di lepas pantai, yang ternyata masih banyak yang belum dimanfaatkan. Oleh karena itu, berbagai bentuk bantuan perikanan misalnya, perlu diwujudkan dalam bentuk peralatan tangkap lepas pantai.

Penutup

Keberadaan UU No. 22 Tahun 1999 dan revisinya UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan wewenang kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengelola laut yang menjadi wilayahnya. Namun dengan pembatasan 12 mil untuk Provinsi dan sepertiganya untuk kabupaten/kota, maka yang dapat memetik manfaat terbesar adalah pemerintah provinsi, sedangkan kabupaten/kota kurang mendapatkan manfaat. Hal itu berakibat pada kurang bergairahnya kabupaten/kota dalam mengelola wilayah laut, sehingga pengelolaan tidak dilakukan secara optimal.

Berkaitan dengan itu, maka luas pemilikan wilayah laut itu perlu dipertimbangkan untuk ditinjau kembali, sehingga baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki peluang yang sama untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya dari pengelolaan kelautan yang dilakukan. Dengan pemanfaatan besar yang diperoleh, selain kabupaten/kota akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pantai melalui pemasukan dari hasil laut, kabupaten/kota juga akan lebih merasa memiliki wilayah laut, sehingga terdorong untuk mengelolanya secara optimal. Dengan demikian, diharapkan akan lebih banyak peraturan daerah (Perda) yang mengatur pengelolaan sumber daya laut, sehingga kerusakan sumber daya laut akan dapat lebih terjaga.

Orientasi pemanfaatan sumber daya laut juga perlu diarahkan untuk sumber daya lepas pantai. Hal itu karena selain potensi sumber daya yang masih cukup besar di lepas pantai, sehingga dapat lebih meningkatkan pendapatan negara dari sektor kelautan, juga untuk mengurangi kepadatan pemanfaatan sumber daya di wilayah perairan pantai.

Peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya laut juga perlu dilakukan. Untuk itu perlu keterpaduan antara pemerintah dan masyarakat dalam mengelola sumber daya, mulai dari perencanaan sampai dengan implementasi dan evaluasinya. Dengan pengelolaan demikian, masyarakat tidak hanya menjadi obyek atas suatu kebijakan kelautan, melainkan sebagai subyek yang ikut menentukan bentuk pengelolaan. Dengan cara demikian maka perusakan lingkungan laut akan dapat lebih diminimalisasi, dan upaya pelestarian dapat lebih digalakkan.

Satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan sumber daya laut di era otonomi daerah adalah perlunya melakukan *review* atas berbagai peraturan perundangan yang ada kaitannya dengan pemanfaatan wilayah laut. Hal itu penting, karena saat ini banyak peraturan yang mengatur pemanfaatan wilayah laut, hanya dari sudut pandang kepentingan sektoral. Dengan adanya *review*, maka sinkronisasi berbagai peraturan dapat dilakukan, sehingga keterpaduan pengelolaan oleh berbagai sektor dapat diwujudkan.

Daftar Pustaka

- Anonim, *Community Based Co-Management Offers a Better Way to Manage Fishery: an Exciting and Innovative Way to Bring Real Hope to Coastal Communities*. Coastal Communities News, Vol. 1 Issue 6.
- Antariksa, I G.P dan Imron, Mayhuri. 2003. Pengelolaan Sumber Daya Laut di Kabupaten Tuban, dalam Adhuri, Dedi S. dan Ratna Indrawasih (ed.), *Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Terpadu (Co-Management Sumber Daya Alam)*. Jakarta, PMB-LIPI.
- Baland, Jean-Marie dan Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* New York, FAO dan Claredon Press.
- Hardin, G. 1968. *Tragedy of the Common*. Science 162: 1243-1248.
- Imron, Masyhuri (ed.). 2002. *Pengelolaan Sumber Daya Laut Secara Terpadu: Masyarakat Nelayan dan Negosiasi Kepentingan*. Jakarta, PMB-LIPI.

- Imron, Masyhuri. 2004. *Pemberdayaan Masyarakat Pesisir di Kecamatan Siantan dan Kecamatan Palmatak, Kepulauan Anambas, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau*. Laporan Teknis Hasil Penelitian.
- Jentoft, Svein. 1989. Fisheries Management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations, dalam *Marine Policy*, 0308-597X/89/020137, April.
- Kristian Hernes, Hans dan Sandersen, Hakan T. tanpa tahun. *Institutional Design of Fisheries Co-management: the Problem of Democracy and Representation*.
- McCay, Bonnie J. and Jentoft, Svein. 1996. "From the Bottom Up: Participatory Issues in Fisheries Management", dalam *Society and Natural Resources*, 9:237-250.
- Munadjat D. 1988. Implementasi Wawasan Nusantara dan ZEEI dalam Pembangunan Nasional, dalam Pieris, John (ed.), *Strategi Kelautan. Pengembangan Kelautan dalam Perspektif Pembangunan Nasional*. Jakarta, Sinar Harapan.
- Riyanto Basuki dan Nikijuluw, P.H. 1996. Komanajemen Sumber Daya antara Pemerintah Desa, Lembaga Adat dan Masyarakat (Kasus Kawasan Pantai Desa Jungut Batu, Nusa Penida, Bali, dalam *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia Vol. II No. 1*.
- Satria, Arif. 2002. *Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Kelautan: Belajar dari Pengalaman Jepang*. Jakarta, Analisis CSIS Tahun XXXI/2002.
- Sen, Sevaly and Nielsen, Jesper R. 1996. Fisheries Co-Management: a Comparative Analysis, dalam *Marine Policy*, Vol. 20 No. 5.
- Wahyono, Ary et. al., 2000. *Hak Ulayat Laut di Indonesia Timur*. Yogyakarta.

