

KERANGKA KERJASAMA DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUT¹

Oleh: Ir. Arifin Rudyanto, MSc., PhD²

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau dengan panjang garis pantai kurang lebih 81.000 km. Di sepanjang garis pantai ini terdapat wilayah pesisir yang relatif sempit tetapi memiliki potensi sumber daya alam hayati dan non-hayati; sumber daya buatan; serta jasa lingkungan yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat. Potensi-potensi tersebut perlu dikelola secara terpadu agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Wilayah pesisir secara ekologis merupakan daerah pertemuan antara ekosistem darat dan laut. Ke arah darat meliputi bagian tanah, baik yang kering maupun yang terendam air laut, dan masih dipengaruhi oleh sifat-sifat fisik laut seperti pasang surut, ombak dan gelombang serta perembesan air laut. Yang ke arah laut mencakup bagian perairan laut yang dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar dari sungai maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan, pembuangan limbah, perluasan permukiman serta intensifikasi pertanian

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki potensi laut yang sangat besar. Namun, selama ini potensi laut tersebut belum termanfaatkan dengan baik dalam meningkatkan kesejahteraan bangsa pada umumnya, dan pemasukan devisa negara khususnya. Bahkan, sebagian besar hasil pemanfaatan laut selama ini justru “lari” atau “tercuri” ke luar negeri oleh para nelayan asing yang memiliki perlengkapan modern dan beroperasi hingga perairan Indonesia secara ilegal. Dalam konteks inilah upaya pemanfaatan laut Indonesia secara maksimal tidak saja tepat tetapi juga merupakan suatu keharusan. Pertanyaan yang timbul kemudian adalah pemanfaatan laut yang bagaimana? Seharusnya adalah pemanfaatan laut yang dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya pada masyarakat secara lestari. Dalam konteks inilah kerjasama dalam pengelolaan potensi sumberdaya tersebut sangat diperlukan, karena yang diinginkan bukan saja peningkatan hasil pemanfaatan laut, tetapi juga pemerataan hasil pemanfaatan yang dinikmati seluas-luasnya oleh masyarakat.

PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUT PADA ERA OTONOMI DAERAH

Dengan hadirnya otonomi daerah tahun 1999, Indonesia telah mengalami perubahan yang amat besar dalam sistem hukumnya. Pengelolaan pesisir dan sumberdaya alam lainnya telah berganti dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan bidang legislatif dianggap memiliki peran lebih besar dalam menyusun dan mengawasi

¹ Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004

² Direktur Kerjasama Pembangunan Sektoral dan Daerah, Bappenas

peraturan perundang-undangan. Pengelolaan sumberdaya pesisir juga mendapat perhatian lebih besar sejalan dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Sejalan dengan era otonomi, sejak tahun 2001 Pemda mempunyai kewenangan yang jelas dalam mengelola sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil secara bertanggungjawab sesuai Pasal 10 UU No. 22/99. Namun kapasitas Pemda untuk mengelola potensi sumberdaya tersebut masih relatif terbatas, khususnya pembangunan kelautan non-perikanan. Disisi lain sumberdaya kelautan tersebut dimanfaatkan berbagai pihak secara tidak bertanggung jawab (*intruders*) seperti *destructive fishing*, pencurian ikan di laut, serta reklamasi pantai yang kurang memperhatikan kelestarian lingkungan.

Pada saat ini terdapat kecenderungan bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan replikasi dari pendekatan sektor yang cenderung untuk mengeksplorasi sumberdayanya. Undang-undang yang ada dan peraturan daerah lebih berorientasi pada eksplorasi sumberdaya pesisir tanpa memperhatikan kelestarian sumberdaya dan regulasi lain sehingga menimbulkan kerusakan fisik. Sementara kesadaran nilai strategis dari pengelolaan wilayah pesisir secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis masyarakat relatif kurang. Selain itu, hak masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan sumberdaya laut seperti sasi, seke, panglima laot juga masih kurang dihargai sehingga ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya pesisir pun masih terbatas.

Berbagai persoalan yang masih menggantung dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut perlu direspon dan disikapi secara arif dan bijaksana. Untuk pelaksanaan otonomi daerah di masa mendatang haruslah yang mampu meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan warga dan mendorong kondisi dunia usaha yang kondusif bagi pengembangan ekonomi lokal/daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka beberapa hal yang masih perlu disempurnakan antara lain:

1. Adanya keikhlasan pusat agar daerah memperoleh hak-haknya untuk mengolah dan mengelola sumberdaya di daerahnya secara optimal. Sebelum Peraturan Pemerintah dikeluarkan, hendaknya pemerintah pusat mendengarkan aspirasi daerah dan mengakomodasikannya dalam substansi PP tersebut.
2. Untuk mencegah *disincentives*, pemda perlu mengembangkan strategi efisiensi dalam segala bidang (yang menjadi tolok ukur bukanlah besarnya dana, tapi seberapa optimal pelayanan diberikan kepada masyarakat sesuai dengan skala prioritas pembangunan daerahnya)
3. Untuk menopang pelaksanaan otonomi daerah, perlu dikembangkan ekonomi lokal yang kuat dan secara sistemik akan mensinergikan potensi sumberdaya lokal dengan basis kemitraan lintas aktor-aktor pembangunan (*stakeholders*). Dengan cara demikian, pertumbuhan ekonomi akan lebih merata antar kawasan dan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.
4. Memperbaiki fundamental ekonomi nasional dengan memberi kesempatan yang lebih luas kepada Usaha kecil-mikro (UKM) agar lebih berkembang melalui kebijakan ekonomi yang tidak diskriminatif.

5. Memanfaatkan dan mengelola SDA secara proporsional dan arif, agar kekayaan (*resources endowment*) tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal dan lestari (*green economic paradigm*)
6. Mendorong agregasi permintaan masyarakat (*public demand*) terhadap layanan publik dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pembuatan dan pengawasan dari kebijakan pembangunan (ekonomi) daerahnya.
7. Mendorong desentralisasi pembangunan daerah dan mendayagunakan kelembagaan di daerah untuk memiliki wewenang dan kemandirian dalam membuat produk hukum pembangunan di daerahnya.
8. Untuk memperkuat basis keuangan daerah, Pemda tidak harus selalu dan melulu menambah jenis pungutan, karena tidak sepantasnya dilakukan. Karena kemandirian ekonomi daerah tidaklah secara otomatis dapat melegitimasi Pemda (dan DPRD) untuk membuat aturan yang pada akhirnya justru menambah beban masyarakat.
9. Dalam era otonomi daerah ini, birokrat Pemda harus mampu bertindak layaknya seorang *entrepreneur* dan pemerintah daerah sebagai institusi harus juga mampu bertindak layaknya sebagai *enterprise*.

Era otonomi daerah telah mendorong pemerintah daerah / kabupaten untuk menggali potensi ekonomi secara optimal untuk membiayai kegiatan pembangunan daerah. Namun harus diwaspada agar kebijakan pemanfaatan potensi sumberdaya pesisir dan laut tetap bersandar pada kepantingan publik dan kelestarian lingkungan. Dua hal yang terlihat kontradiktif ini harus dapat disinergikan secara terpadu. Berkaitan dengan hal tersebut, maka prinsip pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut secara terpadu dapat difokuskan pada empat aspek yaitu:

- Keterpaduan antara berbagai sektor dan swasta yang berasosiasi.
- Keterpaduan antara berbagai level pemerintahan, mulai dari pusat, kabupaten/kota, kecamatan dan desa.
- Integrasi antara pemanfaatan ekosistem darat dan laut.
- Integrasi antara sain/teknologi dan manajemen.

Prinsip pengelolaan yang terpadu ini dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa pemanfaatan sumberdaya pesisir pada saat ini tidak boleh mengorbankan kebutuhan sumberdaya pesisir bagi generasi yang akan datang. Prinsip ini bisa lebih efektif dilaksanakan bila pengelolaannya bersifat demokratis, trasparan dan didesentralisasikan ke level pemerintahan yang rendah yang melibatkan masyarakat pesisir setempat.

ISU-ISU STRATEGIS DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUT

Dengan semakin mencuatnya paradigma pembangunan kelautan serta dilaksanakannya otonomi daerah, maka semakin terbaca beberapa persoalan serius

yang menjadi isu-isu strategis dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut ini, yaitu:

1. Kondisi sumberdaya pesisir dan laut yang bersifat *common property* (milik bersama) dengan akses yang bersifat *quasi open access*. Istilah *common property* ini lebih mengarah pada kepemilikan yang berada di bawah kontrol pemerintah atau lebih mengarah pada sifat sumberdaya yang merupakan *public domain*, sehingga sifat sumberdaya tersebut bukanlah tidak ada pemiliknya. Ini berarti sumberdaya tersebut tidak terdefinisi dalam hal kepemilikannya sehingga menimbulkan gejala yang disebut dengan *dissipated resource rent*, yaitu hilangnya rente sumberdaya yang semestinya diperoleh dari pengelolaan yang optimal. Dengan adanya sifat sumberdaya yang *quasi open access* tersebut, maka tindakan salah satu pihak yang merugikan pihak lain tidak dapat terkoreksi oleh pasar (*market failure*). Hal ini menimbulkan ketidak efisienan ekonomi karena semua pihak akan berusaha mengeksplorasi sumberdaya sebesar-besarnya, jika tidak maka pihak lain yang akan mendapat keuntungan. Kondisi seperti inilah yang terjadi saat ini. Dengan didukung oleh teknologi, pihak-pihak yang lebih kuat dan mampu mengeksplorasi sumberdaya secara berlebihan sehingga terjadi hukum rimba (siapa yang kuat, dia yang menang) dan daya produksi alamiah menjadi terganggu.
2. Adanya degradasi lingkungan pesisir dan laut. Pada awal tahun 80-an, banyak pihak yang tersentak setelah menyaksikan kebijakan pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi dan produktivitas ternyata telah menimbulkan kerusakan yang serius terhadap lingkungan. Program modernisasi perikan contohnya, yang bertujuan meningkatkan produksi hasil tangkapan nelayan menggunakan teknologi penangkapan yang semakin modern tidak disertai dengan sosialisasi pemahaman yang baik terhadap lingkungan kelautan. Hal ini berakibat fatal terhadap kelestarian lingkungan karena terjadi eksploitasi sumberdaya secara maksimal tanpa memperhatikan potensi lestari yang ada. Degradasi lingkungan pesisir dan laut yang menjadi ancaman bagi kelangsungan hidup masyarakat pesisir dan nelayan akibat faktor-faktor lain masih berlanjut hingga saat ini seperti misalnya pencemaran lingkungan perairan akibat limbah industri dan rumah tangga. Selain merusak potensi sumberdaya perairan, degradasi lingkungan ini juga berakibat buruk bagi kesehatan dan kelangsungan hidup manusia, terutama masyarakat pesisir.
3. Kemiskinan dan kesejahteraan nelayan. Perikanan di Indonesia melibatkan banyak *stakeholders*. Yang paling vital adalah nelayan kecil yang merupakan lapisan yang paling banyak jumlahnya. Mereka hidup dalam kemiskinan dan tekanan-tekanan sosial ekonomi yang berakar pada faktor-faktor kompleks yang saling terkait. Faktor-faktor tersebut dapat diklasifikasikan sebagai faktor alamiah dan non alamiah. Faktor alamiah berkaitan dengan fluktuasi musim dan struktur alamiah sumberdaya ekonomi desa. Sedangkan faktor non alamiah berhubungan dengan keterbatasan daya jangkau teknologi, ketimpangan dalam sistem bagi hasil, tidak adanya jaminan sosial tenaga

kerja yang pasti, lemahnya jaringan pemasaran, tidak berfungsinya koperasi nelayan yang ada, serta dampak negatif kebijakan modernisasi perikanan yang ada. Perubahan sosial ekonomi di desa-desa pesisir atau desa nelayan telah memperjelas garis stratifikasi sosial masyarakatnya. Nelayan buruh telah memberikan kontribusinya terhadap akumulasi kekayaan ekonomi pada sebagian kecil masyarakatnya yang memiliki alat produksi serta pihak yang menguasai modal dan pasar. Kemiskinan, kesenjangan sosial, dan tekanan kehidupan yang melanda tumah tangga nelayan buruh tidak memungkinkan anggota keluarganya terlibat aktif dalam tanggung jawab sosial di luar permasalahan kehidupan yang substansial bagi mereka. Faktor yang demikian sering menjadi alasan bagi pihak lain untuk menilai secara negatif perilaku sosial masyarakat nelayan. Persepsi seperti ini hanya melestarikan kesenjangan hubungan sosial dalam relasi politik antara pemerintah dan masyarakat nelayan. Dalam jangka panjang, hal ini tidak menguntungkan untuk mendorong perwujudan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Untuk itu diperlukan reorientasi model kepemimpinan dan sasaran perencanaan pembangunan agar lebih kontekstual dan partisipatif.

4. Akses pemanfaatan teknologi yang terbatas. Semakin tingginya persaingan dalam pemanfaatan sumberdaya laut dan pesisir, menuntut masyarakat untuk memaksimalkan produksi mereka. Salah satu cara yang digunakan adalah dengan penggunaan teknologi. Keterbatasan pengetahuan dan kemampuan dalam penggunaan teknologi ini menjadi salah satu kendala dan pemicu adanya eksplorasi sumberdaya yang merusak potensi lestari dan berdampak negatif bagi lingkungan. Salah satu contohnya adalah penggunaan bom ikan dan potassium sianida untuk menangkap jenis-jenis ikan dengan nilai ekonomis tinggi di habitat terumbu karang telah merusak dan menimbulkan pencemaran lingkungan yang parah. Contoh lain adalah adanya kesenjangan penggunaan teknologi antara nelayan besar dan tradisional yang berakibat pada makin terdesaknya nelayan tradisional dalam persaingan pemanfaatan sumberdaya laut, sehingga banyak yang beralih profesi menjadi buruh nelayan atau buruh bangunan.
5. Peraturan dan kebijakan yang kurang kondusif. Dengan lahirnya aturan main yang menyangkut hak kepemilikan sumberdaya pada tingkat lokal, secara tidak langsung akan memberikan hak kepemilikan (*property rights*) kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat mengelola sumberdaya pesisir dan laut secara lebih rasional mengingat ketersediaan sumberdaya serta terdegradasinya sumberdaya akan menentukan tingkat kemakmuran masyarakat di daerah yang bersangkutan. Kebijakan pembangunan perikanan yang dijalankan seharusnya tidak hanya mengejar kepentingan ekonomi (khususnya peningkatan devisa negara dari ekspor hasil laut), tetapi juga diimbangi secara proporsional dengan komitmen menjaga kelestarian sumberdaya perikanan yang ada. Disamping itu, harus pula ada komitmen yang tinggi dan konsisten dalam menegakkan peraturan hukum yang berlaku agar dapat menghindari terjadinya konflik-konflik sosial dan ekonomi. Kearifan lokal harus dapat diakomodir sebagai salah satu pranata hukum

yang dapat memperkecil terjadinya konflik antar nelayan. Salah satu bentuk akomodasi kearifan lokal ini adalah melalui penyusunan tata ruang wilayah pesisir. Hingga saat ini masih belum banyak daerah dan kawasan pesisir yang memiliki sehingga belum memiliki kesamaan misi dari berbagai pengaturan dan kebijakan yang dibuat untuk pengelolaan sumberdaya tersebut.

KERJA SAMA PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUT

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dan isu-isu yang mucul dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut ini, dibutuhkan suatu model pengelolaan yang kolaboratif yang memadukan antara unsur masyarakat pengguna (kelompok nelayan, pengusaha perikanan, dll) dan pemerintah yang dikenal dengan *Co-management* yang menghindari peran dominan yang berlebihan dari satu pihak dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut sehingga pembiasaan aspirasi pada satu pihak dapat dieliminasi. Melalui model ini, pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut dilaksanakan dengan menyatukan lembaga-lembaga terkait terutama masyarakat dan pemerintah serta *stakeholder* lainnya dalam setiap proses pengelolaan sumberdaya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan. Pembagian tanggung jawab dan wewenang antar *stakeholder* dapat terjadi dalam berbagai pola, tergantung kemampuan dan kesiapan sumberdaya manusia dan institusi yang ada di masing-masing daerah. Susunan dalam model pengelolaan ini bukanlah sebuah struktur legal yang statis terhadap hak dan aturan, melainkan sebuah proses yang dinamis dalam menciptakan sebuah struktur lembaga yang baru.

Dalam jangka panjang, pelaksanaan *Co-management* ini diyakini akan memberikan perubahan-perubahan ke arah yang lebih baik yaitu:

- Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya sumberdaya pesisir dan laut dalam menunjang kehidupan.
- Meningkatkan kemampuan masyarakat, sehingga mampu berperan serta dalam setiap tahapan pengelolaan secara terpadu.
- Meningkatkan pendapatan masyarakat dengan bentuk-bentuk pemanfaatan yang lestari dan berkelanjutan serta berwawasan lingkungan.

Keberhasilan pengelolaan dengan model *Co-management* ini sangat dipengaruhi oleh kemauan pemerintah untuk mendesentralisasikan tanggung jawab dan wewenang dalam pengelolaan kepada nelayan dan *stakeholder* lainnya. Oleh karena *Co-management* membutuhkan dukungan secara legal maupun finansial seperti formulasi kebijakan yang mendukung ke arah *Co-management*, mengijinkan dan mendukung nelayan dan masyarakat pesisir untuk mengelola dan melakukan restrukturisasi peran para pelaku pengelolaan perikanan.

Pengelolaan *Co-management* menggabungkan antara pengelolaan sumberdaya yang sentralistik yang selama ini banyak dilakukan oleh pemerintah (*government based management*) dengan pengelolaan sumberdaya yang berbasis masyarakat

(*community based management*). Hirarki tertinggi berada pada tataran hubungan saling kerjasama (*cooperation*), baru kemudian pada hubungan *consultative* dan *advisory*. Hubungan kerjasama yang dilakukan dapat mencakup kerjasama antar sektor, antar wilayah, serta antar aktor yang terlibat.

1. Kerjasama Lintas Sektor

Pada kawasan pesisir, tidak hanya sektor perikanan yang berperan besar. Sektor-sektor lainnya pun memiliki peranan besar karena saling terkait untuk dapat memecahkan permasalahan yang ada. Misalnya saja yang berkaitan dengan perekonomian masyarakat pesisir, sektor industri dan jasa menjadi sektor yang memiliki kontribusi besar dalam pengembangan usaha produktif masyarakat. Yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan juga tidak lepas dari peran serta dan keterlibatan sektor industri dimana biasanya limbah industri dibuang ke perairan. Infrastruktur pendukung juga menjadi hal penting untuk dapat mengembangkan wilayah dan menjaga kelestarian lingkungan. Untuk itu, kerjasama lintas sektor sangat perlu diperhatikan karena masing-masing sektor memiliki kepentingannya sendiri-sendiri. Masing-masing sektor harus saling mendukung. Peran pemerintah daerah dalam hal ini sangat besar agar terjadi sinergi yang baik dalam pengembangan setiap sektor, sehingga tidak ada yang saling merugikan.

2. Kerjasama Antar wilayah

Kawasan pesisir pada dasarnya tidak dapat dibatasi secara administratif. Berkaitan dengan hal ini, maka wilayah yang termasuk dalam suatu kawasan (adanya homogenitas baik secara ekologis maupun ekonomis) haruslah saling bekerjasama untuk meminimalisir konflik kepentingan. Kerjasama antar wilayah dapat digalang melalui pembentukan forum kerjasama atau forum komunikasi antar pemerintah daerah yang memiliki kawasan pesisir dan laut untuk mengantisipasi sejak dulu timbulnya perkembangan terburuk seperti konflik antar nelayan. Kesepakatan dan penetapan norma-norma kolektif tentang pemanfaatan sumberdaya lokal sesuai dengan semangat otonomi daerah harus disosialisasikan secara luas dan benar kepada masyarakat nelayan agar mereka memiliki cara pandang yang sama.

3. Kerjasama Antar Aktor (*stakeholders*)

Upaya pengurangan kesenjangan sektoral dan daerah jelas memerlukan strategi khusus bagi penanganan secara komprehensif dan berkesinambungan. Untuk itu, diperlukan adanya kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk menjembatani persoalan kemiskinan dan kesenjangan sektoral dan daerah tersebut, melalui mekanisme kerjasama antar aktor (*stakeholders*) yang melibatkan unsur-unsur masyarakat (kelompok nelayan), pihak swasta / pengusaha perikanan (*Private Sector*), dan pemerintah (*Government*). Sebagai anak bangsa yang prihatin melihat kondisi yang menjadi potret buram dalam pengelolaan kawasan pesisir dan laut yang belum memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya tersebut, maka diperlukan perhatian yang serius berupa terobosan pemikiran bagi upaya percepatan pembangunan dan pengembangan ekonomi lokal yang

melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses dan pelaksanaan pengelolaannya. Upaya penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan sektoral dan daerah tersebut yang berintikan suatu paradigma baru, dimana inisiatif pembangunan daerah tidak lagi digulirkan dari pusat, namun merupakan inisiatif lokal (daerah) untuk memutuskan langkah-langkah yang terbaik dalam mengimplementasikan rencana pengelolaan kawasan dan rencana aksi yang sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas yang dimiliki.

PENUTUP

Dalam pelaksanaan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut yang ditujukan untuk memberdayakan sosial ekonomi masyarakat maka masyarakat seharusnya memiliki kekuatan besar untuk mengatur dirinya sendiri dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut di era otonomi ini. Proses peralihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat harus dapat diwujudkan. Namun ada beberapa hal yang masih menjadi tanggung jawab pemerintah seperti soal kebijakan fiskal sumberdaya, pembangunan sarana dan prasarana, penyusunan tata ruang pesisir, serta perangkat hukum pengelolaan sumberdaya. Meski hal tersebut menjadi bagian dari kewenangan pemerintah, namun tidak berarti masyarakat tidak memiliki kontribusi dan partisipasi dalam setiap formulasi kebijakan. Dengan adanya kontribusi dan partisipasi masyarakat maka kebijakan yang diformulasikan tersebut akan lebih menyentuh persoalan yang sebenarnya dan tidak merugikan kepentingan publik.
