

# **PENGELOLAAN RUANG WILAYAH PESISIR DAN LAUTAN SEIRING DENGAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH\***

**Rokhimin Dahuri\*\***

## ***Abstrak***

*Indonesia merupakan negara kepulauan dengan luas wilayah lautan meliputi hampir dua per tiga bagian dari seluruh luas wilayah Nusantara yang potensial dengan sumberdaya pesisir dan lautan berupa sumberdaya perikanan, mangrove, terumbu karang, padang lamun, sumberdaya mineral minyak bumi dan gas alam termasuk bahan tambang lainnya yang memiliki nilai ekonomi tinggi.*

*Sejauh ini, pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir dan kelautan masih jauh dari optimal, dan seiring dengan berlakunya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka peran daerah dalam pengelolaan pembangunan di sektor kelautan akan menjadi besar. Diharapkan dengan dilaksanakannya otonomi daerah dapat mendorong pertumbuhan yang lebih merata ke seluruh daerah, serta peran masyarakat dalam pembangunan dapat lebih diberdayakan.*

*Untuk mencapai apa yang digariskan dalam UU No. 22/1999, maka implementasi desentralisasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan lautan, tetap harus dalam atribut dan koridor kerja NKRI yang diorientasikan sepenuhnya bagi kesejahteraan masyarakat luas, dan diwadahi dalam format aturan hukum, dukungan pengetahuan serta intelektualitas yang jelas, tegas dan memadai.*

*Kata kunci : pengelolaan, laut pesisir, partisipatif.*

---

\* Makalah ini disampaikan pada acara Semiloka dan Pelatihan Penataan Ruang Wilayah Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, kerjasama Bappeda Propinsi dan LPPM Unisba, Bandung 2-3 Mei 2001.

\*\* Dr. Rokhimin Dahuri, Ir.,MS, adalah Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Departemen Kelautan dan Perikanan, sekarang Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

## 1 Pendahuluan

Krisis moneter dan ekonomi yang dialami oleh bangsa Indonesia telah membuat pembangunan ekonomi nasional menjadi terpuruk. Sementara dalam upaya untuk keluar dari lingkaran krisis tersebut, Indonesia juga dihadapkan pada semakin terbatasnya sumber-sumber yang selama ini masih berorientasi di wilayah daratan. Dari perspektif ekonomi sektor riil, satu-satunya yang membuat bangsa Indonesia masih optimis untuk keluar dari jebakan krisis tersebut adalah kekayaan sumberdaya yang berada di wilayah pesisir dan lautan yang belum dimanfaatkan secara optimal. Sebagai negara kepulauan dan kelautan terbesar di dunia, pembangunan kelautan merupakan pilihan yang tepat dalam upaya mencari sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru.

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km (berkurang setelah Timor Timur lepas dari Indonesia) serta luas lautan sekitar 3,1 juta km<sup>2</sup> (0,3 juta km<sup>2</sup> perairan teritorial dan 2,8 juta km<sup>2</sup> perairan kepulauan), Indonesia memiliki potensi sumberdaya pesisir dan lautan yang sangat besar. Dengan memanfaatkan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Indonesia memiliki hak daulat atas kekayaan alam dan berbagai kepentingan pada seluas 2,7 juta km<sup>2</sup> dan hak berpartisipasi dalam pemanfaatan di laut lepas di luar batas 200 mil ZEE, serta pengelolaan dan pemanfaatan di dasar laut perairan internasional di laut landas kontinen.

Kekayaan alam kelautan dan sumberdaya pesisir yang dimiliki Indonesia tersebut antara lain berupa sumberdaya perikanan, sumberdaya hayati (*biodiversity*) seperti mangrove, terumbu karang, padang lamun, serta sumberdaya mineral seperti minyak bumi dan gas alam termasuk bahan tambang lainnya yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Lahan pesisir (*coastal land*) yang landai seperti pantai Timur Sumatera, Pantai Utara Jawa dan Pantai Barat Sulawesi Selatan pada umumnya secara geologis terbentuk oleh endapan alluvial yang subur dan dapat menjadi lahan pertanian produktif. Di samping itu, kini banyak terungkap bahwa wilayah lautan Indonesia memiliki harta

karun yang banyak di dasar laut akibat kapal-kapal pelayaran niaga yang karam pada masa lalu.

Namun demikian, sejauh ini pemanfaatan sumberdaya kelautan masih jauh dari optimal. Pembangunan yang dilakukan selama PJP II yang ditekankan pada wilayah daratan menyebabkan kurang berkembangnya wilayah pesisir sehingga pada umumnya masyarakat pesisir merupakan masyarakat miskin. Selain itu, kegiatan pembangunan di wilayah daratan juga menyisakan beragam permasalahan yang mengancam kesinambungan pembangunan, seperti pencemaran, gejala penangkapan ikan berlebih (*overfishing*), penangkapan ikan dengan bahan peledak, penambangan terumbu karang untuk bahan bangunan, degradasi fisik habitat pesisir, konflik pemanfaatan ruang, dan lain sebagainya.

Seiring dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, peran Daerah akan menjadi besar, termasuk pula dalam pengelolaan pembangunan di sektor kelautan. Selama masa Orde Baru, yang selain sistem pemerintahan cenderung sentralistis, juga telah menempatkan pembangunan kelautan kurang memperoleh prioritas penanganan. Diharapkan dengan dilaksanakannya otonomi daerah akan mendorong pertumbuhan lebih merata keseluruhan daerah, serta peran masyarakat dalam pembangunan dapat lebih diberdayakan.

## **2 Penataan Ruang Dan Otonomi Daerah**

Penataan ruang merupakan kebijakan publik yang dimaksudkan untuk mengoptimalkan kepentingan antar para pelaku pembangunan dalam kegiatan pemanfaatan ruang. Penataan ruang juga menterpadukan secara spatial fungsi-fungsi kegiatan pemanfaatan ruang, baik antar sektor maupun antar wilayah administrasi pemerintahan agar bersinergi positif dan tidak saling mengganggu.

Perihal penataan ruang wilayah negara diatur di dalam UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang. Di dalam penjelasan disebutkan bahwa Wilayah Negara Republik Indonesia adalah seluruh wilayah

negara meliputi daratan, lautan, dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk laut dan landas kontinen di sekitarnya, dimana Republik Indonesia memiliki hak berdaulat atau kewenangan hukum sesuai dengan ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1982 tentang Hukum Laut.

Perlunya penataan ruang lautan terdapat dalam pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penataan ruang wilayah propinsi dan wilayah kabupaten, disamping meliputi ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada ayat (2) disebutkan bahwa penataan ruang lautan dan penataan ruang udara di luar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur secara terpusat dengan Undang-Undang. Penataan ruang laut pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan kegiatan penataan ruang lautan sebagaimana dimaksud pada pasal tersebut.

**Otonomi daerah** dimaksudkan untuk membatasi kewenangan Pemerintah (Pusat) dan Propinsi sebagai daerah otonom, karena Pemerintah dan Propinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas sebagaimana yang diatur dalam *PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom*. Ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah tersebut bahwa kewenangan Pemerintah hanya mencakup kewenangan pada lima bidang (politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama) dan kewenangan bidang lain. Kini, peran Pemerintah lebih ditekankan dalam memberikan kebijaksanaan yang bersifat makro/umum khususnya dalam kerangka penyelenggaraan negara kesatuan. Kewenangan Pemerintah pada bidang lain antara lain adalah dalam hal kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dalam kerangka negara kesatuan, meskipun daerah diberikan otonomi secara luas tetapi tetap diperlukan adanya *konsistensi* baik dalam hal keterpaduan substansi (teknis) maupun kesamaan visi-misi

secara nasional. Oleh karena itu sesuai dengan kewenangannya, Pemerintah (Pusat) berkepentingan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis dan pedoman-pedoman teknis yang berlaku secara umum, termasuk dalam hal ini pada bidang penataan ruang yang masih dipersiapkan. Kewenangan tersebut akan dilaksanakan melalui penyelenggaraan tugas-tugas pembinaan dan bimbingan kepada para pelaku pembangunan (instansi terkait, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat).

### **3 Potensi Pembangunan Kelautan Indonesia**

Secara umum sumberdaya kelautan (yang berada di wilayah pesisir dan lautan) dapat dibagi atas empat kelompok, yaitu (1) sumberdaya dapat pulih (renewable resources), (2) sumberdaya tidak dapat pulih (non-renewable resources), (3) energi kelautan, dan (4) jasa-jasa lingkungan kelautan (environmental services).

#### **3.1 Sumberdaya Dapat Pulih (Diperbaharui)**

Potensi sumberdaya dapat pulih terdiri dari sumberdaya perikanan tangkap, budidaya pantai (tambak) budidaya laut, dan bioteknologi kelautan. Perairan Indonesia memiliki potensi lestari ikan laut sebesar 6,2 juta ton, terdiri dari ikan pelagis besar (975,05 ribu ton), ikan pelagis kecil (3,235,50 ribu ton), ikan demersal (1,786,35 ribu ton), ikan karang konsumsi (63,99 ribu ton), udang penaid (74,00 ribu ton), lobster (4,80 ribu ton), dan cumi-cumi (28,25 ribu ton) (Aziz dkk, 1998). Dari potensi tersebut sampai pada tahun 1998 baru dimanfaatkan sekitar 58,5 persen. Dengan demikian masih terdapat 41 persen potensi yang belum dimanfaatkan atau sekitar 2,6 juta ton per tahun.

Sementara itu, potensi pengembangan budidaya laut untuk berbagai jenis ikan (kerapu, kakap, beronang, dan lain-lain), kerang-kerangan dan rumput laut, yaitu masing-masing 3,1 juta ha, 971.000 ha dan 26.700 ha. Sedangkan potensi produksi budidaya ikan dan kerang serta rumput laut adalah 46.000 ton per tahun dan 482.400 ton

per tahun. Dari keseluruhan potensi produk budidaya laut tersebut, sampai saat ini hanya sekitar 35 persen yang sudah direalisasikan. Potensi sumberdaya hayati (perikanan) laut lainnya yang dapat dikembangkan adalah ekstraksi senyawa-senyawa bioaktif (natural products), seperti squalence, omega-3, phycocolloids, biopolymers, dan sebagainya dari microalgae (fitoplankton), macroalgae (rumput laut), mikroorganisme, dan invertebrata untuk keperluan industri makanan sehat (healthy food), farmasi, kosmetik, dan industri berbasis bioteknologi lainnya. Padahal bila dibandingkan dengan Amerika Serikat yang memiliki potensi keanekaragaman hayati laut yang jauh lebih rendah dibandingkan Indonesia pada tahun 1994 sudah meraup devisa dari industri bioteknologi kelautan sebesar 14 milyar dolar (Bank Dunia dan Sida, 1995).

### **3.2 Sumberdaya Tidak Dapat Pulih**

Selain sumberdaya kelautan dapat pulih seperti diuraikan di atas, potensi kelautan lainnya yang dapat dikembangkan secara optimal adalah sumberdaya tidak dapat pulih. Menurut Deputy Bidang Pengembangan Kekayaan Alam, BPPT dari 60 cekungan minyak yang terkandung dalam alam Indonesia, sekitar 70 persen atau sekitar 40 cekungan terdapat di laut. Dari 40 cekungan itu 10 cekungan telah diteliti secara intensif, 11 baru diteliti sebagian, sedangkan 29 belum terjamah. Diperkirakan ke-40 cekungan itu berpotensi menghasilkan 106,2 milyar barel setara minyak, namun baru 16,7 milyar barel yang diketahui dengan pasti, 7,5 milyar barel diantaranya sudah dieksplotasi. Sedangkan sisanya sebesar 89,5 milyar barel berupa kekayaan yang belum terjamah. Cadangan minyak yang belum terjamah itu diperkirakan 57,3 milyar barel terkandung di lepas pantai, dan lebih dari separuhnya atau sekitar 32,8 milyar barel terdapat di laut dalam.

### **3.3 Energi Kelautan**

Energi kelautan merupakan energi-konvensional dan termasuk sumberdaya kelautan non hayati yang dapat diperbaharui yang memiliki potensi untuk dikembangkan di kawasan pesisir dan lautan

Indonesia. Keberadaan sumberdaya ini dimasa yang akan datang semakin signifikan manakala energi yang bersumber dari BBM (bahan bakar minyak) semakin menipis. Jenis energi kelautan yang berpeluang dikembangkan adalah ocean thermal energy conversion (OTEC), energi kinetik dari gelombang, pasang surut dan arus, konversi energi dari perbedaan salinitas.

Sumberdaya energi kelautan lainnya, antara lain energi yang berasal dari perbedaan pasang surut, dan energi yang berasal dari gelombang. Kedua macam energi tersebut juga memiliki potensi yang baik untuk dikembangkan di Indonesia. Kajian terhadap sumber energi ini pernah dilakukan oleh BPPT bekerjasama dengan Norwegia di Pantai Baron, D.I. Yogyakarta. Hasil dari kegiatan ini merupakan masukan yang penting dan pengalaman yang berguna dalam upaya Indonesia mempersiapkan sumberdaya manusia dalam memanfaatkan energi non konvensional. Sementara itu, potensi pengembangan sumber energi pasang surut di Indonesia paling tidak terdapat di dua lokasi, yaitu Bagan Siapi-api dan Merauke, Karena di Kedua lokasi ini kisaran pasang surutnya mencapai 6 Meter.

### **3.4 Jasa Kelautan**

Pemanfaatan sumberdaya kelautan secara berkelanjutan juga dapat dilakukan terhadap jasa-jasa lingkungan, terutama untuk pengembangan pariwisata dan pelayaran. Dewasa ini pariwisata berbasis kelautan (wisata bahari) telah menjadi salah satu produk pariwisata yang menarik. Pembangunan kepariwisataan bahari pada hakekatnya adalah upaya untuk mengembangkan dan memanfaatkan objek dan daya tarik wisata bahari yang terdapat di seluruh pesisir dan lautan Indonesia, yang terwujud dalam bentuk kekayaan alam yang indah (pantai), keragaman flora dan fauna seperti terumbu karang dan berbagai jenis ikan hias yang diperkirakan sekitar 263 jenis.

Potensi jasa lingkungan kelautan yang lainnya yang masih memerlukan sentuhan pendayagunaan secara profesional adalah jasa transportasi laut (perhubungan laut). Sebagai negara bahari ternyata pangsa pasar angkutan laut baik antar pulau maupun antar negara

masih dikuasai oleh armada niaga berbendera asing. Menurut catatan Dewan Kelautan Nasional, kemampuan daya angkut armada niaga nasional untuk muatan dalam negeri baru mencapai 54,5 persen, sedangkan untuk ekspor baru mencapai 4 persen, sisanya dikuasai oleh armada niaga asing.

#### **4 Permasalahan Yang Dihadapi Wilayah Pesisir**

(1) Kerusakan fisik habitat ekosistem pesisir

Kerusakan fisik habitat ekosistem wilayah pesisir di Indonesia umumnya terjadi pada ekosistem mangrove, terumbu karang dan rumput laut. Terumbu karang di Indonesia yang masih berada dalam kondisi sangat baik hanya 6,20 %, kondisi rusak 41,78 % , kondisi sedang 28,30%, dan kondisi baik 23,72 % (Moosa et.al. 1996).

Kerusakan terumbu karang umumnya disebabkan oleh kegiatan-kegiatan perikanan yang bersifat destruktif seperti penggunaan bahan peledak dan beracun, penambangan karang, reklamasi pantai, pariwisata, dan sedimentasi akibat erosi dari lahan atas.

(2) Over-eksploitasi sumberdaya hayati laut

Meskipun secara agregat (nasional) sumberdaya perikanan laut baru dimanfaatkan sekitar 58,5 % dari total potensi lestariannya, namun di beberapa kawasan perairan, beberapa stok sumberdaya perikanan telah mengalami kondisi tangkap lebih (*overfishing*) seperti di perairan Selat Malaka (112,38 %), Laut Jawa (88,98,%), dan Selat Makasar serta Laut Flores (66,70 %).

(3) Pencemaran

Tingkat pencemaran di beberapa kawasan pesisir dan lautan di Indonesia pada saat ini telah berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan. Kawasan yang termasuk dalam katagori dengan tingkat pencemaran tinggi adalah Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Riau, Lampung, dan Sulawesi Selatan. Kawasan yang termasuk katagori tingkat pencemaran rendah

adalah Irian Jaya, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Bengkulu, dan Nusa Tenggara Timur.

Sumber utama pencemaran pesisir dan lautan terdiri dari tiga jenis kegiatan di darat, yaitu kegiatan industri, kegiatan rumah tangga, dan kegiatan pertanian. Sedangkan sumber pencemaran yang berasal dari berbagai kegiatan di laut meliputi perhubungan laut dan kapal pengangkut minyak, kegiatan pertambangan dan energi lepas pantai.

- (4) Konflik pemanfaatan ruang  
Ketidakterpaduan berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dalam memanfaatkan sumberdaya wilayah pesisir telah memicu konflik kepentingan sektor, swasta, dan masyarakat. Penyebab utamanya karena selama ini belum adanya aturan yang jelas baik dari segi hukum maupun substansi mengenai penataan ruang wilayah pesisir dan lautan. Kegiatan yang tidak terpadu itu selain kurang bersinergi juga sering saling mengganggu dan merugikan antar kepentingan, seperti kegiatan industri yang polutif dengan kegiatan perikanan yang berdampingan.
- (5) Permasalahan lain yang merupakan permasalahan klasik meliputi keterbatasan sumber dana pembangunan, rendahnya kualitas sumberdaya manusia, kemiskinan masyarakat pesisir, kurangnya koordinasi antar pelaku pembangunan, dan lemahnya penegakan hukum.

## 5 Pentingnya Pengelolaan Wilayah Pesisir

Pada hakekatnya terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi pentingnya pengelolaan wilayah pesisir, yaitu :

*Pertama*, wilayah pesisir merupakan salah satu kawasan yang memiliki produktivitas hayati yang tinggi. Perairan (*coastal waters*) daerah tropis seperti Indonesia, mendapatkan masukan unsur hara (*nutrients*) dari daratan melalui aliran sungai dan aliran air permukaan (*run off*) ketika hujan, serta siraman sinar matahari sepanjang tahun, sehingga memungkinkan proses fotosintesa terjadi sepanjang tahun

pula. Oleh sebab itu berbagai ekosistem paling produktif di dunia, seperti mangrove, padang lamun (*seagrass beds*), dan terumbu karang, tumbuh dan berkembang di wilayah pesisir. Ekosistem-ekosistem tersebut menjadi tempat pemijahan (*spawning grounds*) dan tempat asuhan (*nursery grounds*) bagi kebanyakan biota laut tropis seperti udang, kepiting, dan moluska. Selain berbagai jenis ekosistem tersebut, perairan pesisir daerah tropis juga kaya akan produser primer lainnya, termasuk fitoplankton (*micro algae*) dan rumput laut (*macro algae – seaweeds*). Oleh karena produser primer merupakan makanan utama dari organisme (biota) konsumen zooplankton (plankton hewani) dan berbagai jenis ikan, maka wajar jika sekitar 85 % hasil tangkapan ikan dunia berasal dari perairan pesisir (perairan dangkal) (FAO, 1993): dan hampir 90 % dari biota laut tropis sebagian atau seluruh daur hidupnya bergantung pada ekosistem wilayah pesisir (Poerwito dan Naamin, 1979; Berwick, 1982; Turner, 1985; dan Garcia, 1992). Dengan demikian, apabila kita ingin mendukung kelestarian (*sustainability*) dan produktivitas usaha perikanan, baik penangkapan maupun budidaya, maka kita harus memelihara daya dukung dan kualitas lingkungan wilayah pesisir.

**Kedua**, wilayah pesisir memiliki potensi keindahan dan kenyamanan sebagai tempat rekreasi dan pariwisata. Selain itu karena adanya kemudahan transportasi dan distribusi barang dan jasa, sumber air pendingin bagi industri, dan tempat pembuangan limbah; maka wilayah pesisir berfungsi sebagai pusat permukiman, pelabuhan, kegiatan bisnis, dll. Oleh sebab itu, wajar bila lebih dari separuh jumlah penduduk dunia bermukim di wilayah pesisir dan dua pertiga dari kota-kota besar dunia juga terletak di wilayah ini (World Bank, 1994 ; Cicin-Sain and Knecht, 1998).

**Ketiga**, karena tingkat kepadatan penduduk dan intensitas pembangunan yang tinggi di wilayah pesisir, maka wilayah pesisir pada umumnya mengalami tekanan lingkungan (*environmental stresses*) yang tinggi pula. Selain dampak lingkungan yang berasal dari kegiatan-kegiatan pembangunan di wilayah pesisir, wilayah ini juga menerima dampak kiriman dan berbagai kegiatan manusia di

lahan atas (*upland areas*), terutama berupa bahan pencemar dan sedimen dari erosi tanah.

**Keempat**, wilayah pesisir biasanya merupakan sumberdaya milik bersama (*common property resources*), sehingga berlaku rejim *open access* (siapa saja boleh memanfaatkan wilayah ini untuk berbagai kepentingan). Pada rejim *open access* ini, setiap pengguna ingin memanfaatkan sumberdaya pesisir semaksimal mungkin sehingga sulit dilakukan pengendalian, dan sering kali terjadi kehancuran ekosistem sebagai akibat tragedi bersama (*tragedy of the common*). Keadaan demikian dapat menjadi potensi konflik. Dengan karakteristik wilayah pesisir seperti di atas, maka jelas bahwa pemanfaatan sumberdaya pesisir secara optimal dan berkesinambungan hanya dapat terwujud jika pengelolaannya dilakukan secara terpadu, menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), serta pendekatan pembangunan secara hati-hati (*precautionary approach*).

## **6 Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Di Masa Lalu**

Kebijakan pemerintah selama 32 tahun terakhir, yang “meng-anaktirikan” sektor kelautan tidak semata-mata didasari oleh pertimbangan rasionalitas ekonomi, mengingat besarnya potensi sumberdaya alam dan peluang pasar sebagaimana tersebut di atas. Bahkan bila dicermati secara jeli, kebijakan itu lebih berkaitan dengan persoalan politik. Artinya, kebijakan kelautan merupakan resultan dari lemahnya posisi politik sektor ini di mata pemerintah, sehingga bagi pemerintah, aspirasi dan kepentingan sektor kelautan tidak begitu penting untuk diakomodasi dalam kebijakan publik. Karena itu, upaya rekonstruksi kebijakan kelautan perlu diperjuangkan di dua arena sekaligus, yakni di arena ekonomi dan arena politik.

Kebijakan kelautan dengan bertumpu pada pendekatan perlindungan hukum, baik kepada para pihak yang terkait (*stakeholders*) maupun terhadap sumberdaya alamnya, menarik untuk dipertimbangkan. Strategi ini, selain bermakna secara ekonomi, juga pada derajat

tertentu memiliki implikasi politik. Konfigurasi kebijakan kelautan Orde Baru misalnya ditandai dengan tiga ciri utama, yakni didasarkan pada doktrin “milik bersama” (common property), sentralistik, dan mengabaikan pluralisme hukum masyarakat. Kebijakan kelautan yang didasarkan pada doktrin “milik bersama” telah menyebabkan wilayah laut nasional menjadi arena pertarungan bagi pelaku-pelaku kelautan di bawah kekuasaan “hukum rimba” atau “hukum samudera”. Siapa yang lebih kuat dan keluar sebagai pemenang. Akibatnya, kebijakan kelautan gagal memberikan perlindungan hukum, baik kepada pelaku-pelaku kelautan maupun bagi sumberdaya alam.

Kegagalan dalam memberikan perlindungan hukum kepada pelaku-pelaku pembangunan kelautan telah menyebabkan sektor ini dipandang sebagai sektor yang “berisiko sangat tinggi” (high cost economy) di mata pengusaha swasta maupun lembaga keuangan. Sedangkan kegagalan perlindungan hukum terhadap sumber daya alam telah memporak-porandakan agenda konservasi, suatu agenda yang telah menjadi tuntutan masyarakat bangsa-bangsa sebagaimana tercermin dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (FAO, 1995). Dalam code ini, tanggung jawab konservasi sumberdaya alam terutama dibebankan kepada negara pantai.

Sentralisme kebijakan dan antipluralisme hukum juga tidak kalah destruktifnya. Keduanya secara sinergis telah menciptakan konflik antar pelaku kelautan dan tumpang tindihnya wilayah pemanfaatan. Di mata pelaku usaha kecil, kebijakan kelautan lebih dipahami sebagai legalisasi persekongkolan pemerintah dengan pengusaha untuk menguras sumberdaya alam, tanpa mempedulikan kepentingan pelaku-pelaku kecil. Diatas realitas kebijakan kelautan yang demikian itulah, konstruksi kebijakan kelautan yang bertumpu pada perlindungan hukum harus ditegakkan. Konstruksi baru kebijakan kelautan ini menyangkut tiga hal, yakni proses perumusan, substansi kebijakannya dan keberadaan aparat yang bersih dan berwibawa.

## **7 Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Di Masa Yang Akan Datang**

### **a. Landasan Umum**

Sejalan sengan semangat reformasi yang berintikan demokrasi, dimana terciptanya aparat birokrasi yang bersih dan berwibawa merupakan landasannya, maka demokratisasi perumusan kebijakan kelautan merupakan tuntutan yang tidak bisa dihindarkan. Sementara itu, kebijakan kelautan yang karena karakteristiknya lebih bernuansa lokal, seyogyanya dirumuskan melalui mekanisme desentralisasi (otonomi daerah).

Untuk itu kebijakan kelautan yang berskala nasional, dalam proses perumusannya disusun sedemikian rupa sehingga kepentingan-kepentingan pihak yang terkait dapat terakomodasi secara adil dan proporsional. Untuk mengimplementasikan dan mengembangkan kebijakan nasional ini, di daerah diperlukan organisasi birokrasi yang kukuh dan tidak terkooptasi sehingga mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat yang diwakilinya sampai ke tingkat perumusan kebijakan. Peranan aparat birokrasi yang bersih dan berwibawa dalam konteks ini sangat penting.

Hal ini menjadi sangat penting dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 serta PP No. 25 tahun 2000, yang secara bertahap akan mengubah sistem pembangunan yang berlaku selama ini. UU tersebut akan memberikan kewenangan yang luas, nyata, demokratis, dan bertanggung jawab kepada daerah dalam pengaturan pembagian sumberdaya nasional serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah secara proporsional dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

Kebijakan pembangunan kelautan yang ditetapkan menempatkan daerah dan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pengelolaan sumberdaya, dan mereka akan mendapatkan pembagian dana pembangunan yang lebih besar berdasarkan pengaturan fiskal yang baru. Proses yang sedang berlangsung ini diharapkan dapat menciptakan

rasa memiliki masyarakat terhadap sumberdaya kelautan, menyediakan peluang bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan meningkatkan transparansi dalam pengalokasian ruang dan sumberdaya bagi semua stakeholder. Namun demikian, kurangnya kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengelolaan berkelanjutan sumberdaya pesisir dan laut, serta adanya penundaan dalam penetapan sistem yang memadai dapat menciptakan eksploitasi sumberdaya alam secara bebas hanya untuk memacu penghasilan daerah.

### **b. Visi Pembangunan Sumberdaya Pesisir dan Laut**

Bertitik tolak dari potensi, kendala dan permasalahan, dan tujuan pembangunan kelautan di Indonesia serta semangat desentralisasi, maka visi pembangunan sumberdaya pesisir dan lautan di Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut : *Wilayah pesisir dan laut beserta segenap sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan yang terkandung di dalamnya, merupakan sumber penghidupan dan sumber pembangunan yang harus dimanfaatkan secara berkelanjutan, guna meningkatkan kemakmuran rakyat menuju terwujudnya bangsa Indonesia yang sejahtera, maju dan mandiri.*

### **c. Kebijakan**

Selanjutnya, di dalam kerangka mewujudkan *good governance* (akuntabilitas, transparansi, demokrasi, dan lain-lain), Departemen Kelautan dan Perikanan melalui Ditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan, telah menetapkan 5 (lima) pedoman pelaksanaan kebijakan pembangunan pesisir dan laut sebagai berikut :

- (1) Kebijakan pembangunan kelautan harus bersifat “*constraint-based development*”, dengan pengertian bahwa setiap kegiatan pembangunan di wilayah pesisir, harus memenuhi segenap kriteria pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yakni secara ekonomi efisien dan optimal (*economically sound*), secara sosial-budaya berkeadilan dan dapat diterima (*socio-culturally accepted*)

*and just*), secara ekologis tidak melampaui daya dukung lingkungan (*environmental friendly*), dan secara politis dapat memperkokoh kesatuan serta persatuan bangsa.

- (2) Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus berorientasi kepada kepentingan umum, bukan kepentingan perorangan atau golongan, apalagi untuk kepentingan pejabat birokrasi.
- (3) Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus merupakan milik umum (*public domain*).
- (4) Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat (seluruh *stakeholder* kelautan).
- (5) Kebijakan pembangunan pesisir dan laut semaksimal mungkin diusahakan untuk tidak menciptakan beban anggaran negara. Hal ini sehubungan dengan beban utang negara (*debt burden*). Pemerintah yang telah melampaui batas psikologis. Oleh karena itu, sumber-sumber keuangan pembangunan sumberdaya pesisir dan laut, selain dari anggaran negara, akan diusahakan semaksimal mungkin dari : (1) iuran para pengguna sumberdaya dan jasa-jasa lingkungan kelautan (*user fee*), (2) hibah (*grant*) dari berbagai negara dan lembaga internasional, (3) kemitraan usaha antara pengusaha besar dan pengusaha kecil, dan (4) jika terpaksa dari pinjaman yang sangat lunak untuk kegiatan pembangunan kelautan yang sifatnya dapat meningkatkan kemandirian dan produktivitas.

#### **d. Program Kerja Ditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Sebagai penjabaran dari kebijakan Departemen tersebut, maka Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil telah merencanakan Program Kerja lima tahunan periode tahun 2000 – 2004 mencakup 8 (delapan) program utama, yaitu :

- a. Penyusunan kebijakan umum pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil
- b. Program Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu
- c. Program Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil

- d. Program Penyusunan Tata Ruang Pesisir, Pantai dan Pulau-Pulau Kecil.
- e. Program Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir
- f. Program Perlindungan dan Konsevasi Taman Nasional Laut
- g. Program Rehabilitasi Kerusakan dan Pengkayaan Lingkungan Pesisir
- h. Program Mitigasi Bencana dan Pengendalian Pencemaran dari darat.

Dalam pelaksanaannya, program kerja tersebut akan disosialisasikan dan disinergikan dalam implementasinya dengan program kerja masing-masing daerah dalam pembangunan sektor kelautan di wilayah masing-masing.

## **8 Otonomi Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Dan Laut Indonesia**

### **a. Kewenangan Daerah dalam Desentralisasi**

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru telah menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi : kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Sedang kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten, Daerah Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya seperti :

- Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;

- Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi;
- Pengelolaan pelabuhan regional;
- Pengendalian lingkungan hidup;
- Promosi dagang dan budaya/pariwisata;
- Penanganan penyakit menular hama tanaman, dan
- Perencanaan tata ruang propinsi.

### **b. Peran Serta Tantangan Sektor Kelautan dalam Era Desentralisasi Pembangunan dan Pemulihan Ekonomi Nasional**

Desentralisasi pembangunan dan keuangan dalam sistem pemerintahan kita, dimulai pada saat negara sedang berada pada krisis multi dimensi baik ekonomi, sosial, budaya, maupun politik. Disisi lain, dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi kita akan memasuki periode perdagangan bebas di kawasan ASEAN maupun Asia Pasific. Kondisi tersebut tentu saja akan mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Salah satu tantangan yang paling mendasar bagi bangsa Indonesia -- termasuk masing-masing Pemda -- dalam memasuki era desentralisasi dan globalisasi serta perdagangan bebas adalah mencari sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru dan peningkatan devisa, guna memelihara dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan (baik regional maupun nasional). Ini merupakan konsekuensi logis dari peningkatan jumlah penduduk dan keterpurukan ekonomi akibat krisis moneter yang berkepanjangan. Di samping itu peningkatan devisa diharapkan dapat mendukung berkelanjutan pembangunan yang sedang dilaksanakan. Karena hanya dengan ketersediaan devisa yang cukuplah proses pembangunan akan mampu berjalan dengan stabil.

Sektor kelautan dan perikanan -- sebagai salah satu sektor yang menopang pertumbuhan sektor pertanian -- diharapkan akan mampu berkembang, sehingga dapat meningkatkan laju kontribusinya terha-

dap ekonomi nasional. Selain itu, pengelolaan sektor kelautan dan perikanan di era otonomi ini -- dimana Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) akan menjadi *leading* departemennya -- akan menjadi contoh bagaimana desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam dilakukan, bagaimana masing-masing pihak baik pemerintah dan pemerintah daerah memainkan peran dan fungsi sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, bagaimana pemerintah dapat memastikan bahwa alokasi dan pemanfaatan ruang serta sumberdaya wilayah pesisir telah memenuhi rasa keadilan masyarakat dan memihak pada kelestarian lingkungan. Kita tidak ingin kesalahan masa lalu dalam pengelolaan sumberdaya lahan dan hutan akan terulang di sektor kelautan dan perikanan.

Dengan tantangan yang semakin besar tersebut, termasuk untuk mengatasi krisis moneter yang berkepanjangan dan peningkatan kesejahteraan rakyat, pertumbuhan sektor perikanan perlu mendapat perhatian dan kemauan poklitik agar peran sektor ini menjadi salah satu lokomotif perekonomian Indonesia dapat diwujudkan.

Peluang pembangunan sektor kelautan dan perikanan di Indonesia pada abad 21 akan sangat ditentukan oleh dua kekuatan atau faktor utama (*driving forces*), yakni pertumbuhan jumlah penduduk dan ekonomi. Pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia, yang diperkirakan akan mencapai 302,7 juta jiwa pada tahun 2023, dan meningkatnya intensitas kegiatan ekonomi global akan meningkatkan permintaan terhadap produk-produk kelautan dan perikanan dari Indonesia. Oleh karena itu, selain berdasarkan perikanan jumlah penduduk, memperkirakan peluang pembangunan sektor perikanan untuk abad 21 juga mempertimbangkan perkembangan perekonomian nasional dan dunia serta kondisi (kontribusi) pembangunan perikanan nasional saat ini. Namun kondisi di atas dapat pula menciptakan eksploitasi baru terhadap sumberdaya pesisir dan laut yang diakibatkan oleh :

- (a) Belum adanya kepastian mekanisme kelembagaan termasuk pengawasan dalam desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam;
- (b) Kecenderungan untuk mengejar pertumbuhan akan menyebabkan tekanan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan;

- (c) Kebijakan-kebijakan yang saling lepas dan tidak integrative dari masing-masing daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam;
- (d) Belum adanya mekanisme pembangunan yang mengharuskan adanya pertimbangan nilai ekonomi pada lingkungan, sehingga lingkungan merupakan aset yang harus dipertimbangkan dalam setiap pelaksanaan pembangunan.

Dengan demikian, tantangan mendasar bagi sektor ini adalah bagaimana menggunakan sumberdaya internal secara lebih baik dan efisien, sehingga mampu menopang perekonomian daerah dan negara. Dua hal yang menjadi komponen pendukung ke arah itu adalah potensi sumberdaya dan potensi pasar (ekonomi), tinggal bagaimana hal itu dapat diakomodasikan dan didukung oleh *political will* pemerintah baik pusat maupun daerah, sehingga sektor kelautan dan perikanan mampu mendorong ekspor nonmigas secara optimal, menjadi penyumbang devisa negara, dan akhirnya memberikan kesejahteraan bagi masyarakat namun dengan meminimalkan dampak bagi kelestarian lingkungan.

### **c. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut.**

Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, Pemerintah Pusat telah memberikan otonomi yang lebih jelas dan nyata termasuk kewenangan pengelolaan sumberdaya kelautan. Kewenangan ini meliputi :

- (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas 12 mil laut.
- (b) Pengaturan kepentingan administratif
- (c) Pengaturan tata ruang
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah
- (e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara khususnya di laut.

Secara lebih detail, kewenangan-kewenangan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

- (1) Pengelolaan Sumberdaya Alam Laut :  
Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota berwenang terhadap pengelolaan sumberdaya alam laut untuk kesejahteraan masyarakat, pembangunan daerah dan pembangunan nasional.
- (2) Kewenangan Eksplorasi
  - a. Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota berwenang melakukan eksplorasi terhadap sumberdaya alam laut.
  - b. Kegiatan eksplorasi mencakup kegiatan pemantauan, survei atau penelitian terhadap sumber alam hayati dan non hayati yang berada di dasar , di badan air maupun di permukaan laut.
- (3) Kewenangan Eksploitasi
  - a. Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota berwenang melakukan eksploitasi secara bijaksana dan berwawasan lingkungan terhadap sumberdaya alam laut.
  - b. Kegiatan eksploitasi mencakup kegiatan pemanfaatan, pengembangan fasilitas, pengangkutan, penyimpanan, pengolahan dan pemasaran sumberdaya alam laut, dan rehabilitasi wilayah eksploitasi
  - c. Tata cara dan prosedur pelaksanaan eksploitasi ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan mengacu pada peraturan perundangan yang ada.
- (4) Kewenangan Konservasi
  - a. Daerah berwenang mengkonservasi sumberdaya alam laut yang ada di wilayah kewenangannya mencakup kewenangan melindungi, melestarikan, dan merehabilitasi sumberdaya alam laut.

- b. Daerah berwenang merencanakan, menyusun, menetapkan dan mengelola kawasan konservasi sumberdaya alam laut setelah berkonsultasi dengan instansi teknis terkait.
- c. Perencanaan dan penyusunan kawasan konservasi laut dimulai dari kebutuhan dan kesepakatan masyarakat serta pemerintah daerah yang diintegrasikan dengan kebijakan nasional melalui musyawarah dan dialog terbuka.

(5) Pengaturan Administrasi dan Perizinan

- a. Daerah berwenang mengatur dan menjalankan sistem administrasi (izin, pajak dan retribusi) dalam menerapkan kewenangan daerah di bidang eksplorasi, eksploitasi, konservasi sumberdaya alam, penataan ruang laut dan pengelolaan kekayaan laut.
- b. Izin Eksplorasi mencakup :
  - Eksplorasi sumberdaya alam hayati laut, kondisi biogeofisik
  - Eksplorasi sumberdaya pertambangan, benda peninggalan sejarah
  - Pemasangan pipa kabel atau konstruksi bawah laut
- c. Izin Eksploitasi mencakup :
  - Perikanan tangkap s/d 30 GT
  - Pembangunan pelabuhan perikanan tipe C dan D
  - Pembangunan dan pengelolaan pelabuhan regional
  - Pembangunan desa wisata bahari
  - Pertambangan umum lepas pantai
  - Pengelolaan pulau-pulau kecil
- d. Izin pengelolaan ruang mencakup :
  - Pemanfaatan ruang untuk budidaya, pembangunan pelabuhan perikanan, pelabuhan regional
  - Pemanfaatan ruang untuk pertambangan
  - Pemanfaatan ruang untuk pengelolaan pulau-pulau kecil

- e. Masyarakat tradisional/adat dibebaskan dari perizinan dalam pemanfaatan sumberdaya alam laut.
- f. Tata cara dan prosedur administrasi ditetapkan dengan peraturan daerah dan mengacu pada peraturan perundangan yang ada.

(6) Kewenangan Penataan Ruang Laut

- a. Daerah memiliki kewenangan atas penataan ruang laut.
- b. Tata ruang laut daerah disusun dalam tiga kawasan, yaitu kawasan konservasi, kawasan pemanfaatan umum dan kawasan tertentu.
- c. Dalam melaksanakan penataan ruang di wilayah laut, propinsi menyusun renstra pengelolaan sumberdaya laut secara terpadu lintas kabupaten dengan memperhatikan kesatuan daerah aliran sungai.

(7) Kewenangan Penegakan Hukum

- a. Daerah melakukan penegakan hukum terhadap peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.
- b. Dalam rangka penegakan hukum tersebut, daerah membentuk satuan tugas pengamanan laut.
- c. Daerah dapat melakukan pemeriksaan dan penindakan secara hukum oleh pejabat pegawai negeri sipil sesuai dengan kewenangannya.

(8) Bantuan Penegakan Keamanan dan Kedaulatan Negara

- a. Daerah dapat memberikan bantuan penegakan hukum dan kedaulatan negara atas segala bentuk ancaman dari dalam maupun luar negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut ditetapkan dengan keputusan menteri yang berwenang.

#### (9) Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan

- a. Dalam melaksanakan kewenangan eksplorasi, eksploitasi, dan konservasi sumberdaya alam laut, daerah dapat bekerjasama dengan instansi/badan/lembaga penelitian dalam dan luar negeri dan atau melibatkan dunia usaha/masyarakat.
- b. Pemerintah dan daerah propinsi membentuk badan mediasi penyelesaian perselisihan antar daerah di wilayah laut yang berkedudukan di Ibu Kota Negara (Perselisihan antar propinsi) dan Ibu Kota Propinsi (perselisihan antar Kabupaten/Kota).

Kewenangan-kewenangan daerah atas wilayah laut tersebut akan membantu penyelesaian permasalahan di laut yang membutuhkan tindakan cepat dan strategis. Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya menyangkut pengamanan laut dari jarahan nelayan-nelayan asing yang melakukan pencurian ikan dengan cara pengeboman dan peracunan ikan, pengambilan biota yang dilindungi, serta masalah kerusakan ekosistem laut lainnya.

Selain kewenangan tersebut diatas, daerah juga dapat membentuk dan atau mengembangkan lembaga teknis/dinas untuk menangani kewenangan-kewenangan di bidang eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumberdaya laut, administrasi, penataan ruang, penegakan hukum, serta bantuan keamanan dan kedaulatan negara.

#### **d. Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut**

Pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam hal ini desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam akan memberikan implikasi dan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi yang berbeda -- lebih baik atau lebih buruk -- dibandingkan dengan praktek-praktek pengelolaan sumberdaya dimasa lalu. Terhadap pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut, implikasi dan konsekuensi tersebut diantaranya adalah :

### **(1) Kelembagaan**

Dalam era desentralisasi ini setiap daerah harus membenahi struktur dan peran serta integrasi fungsi kelembagaan yang ada. Khusus untuk sumberdaya pesisir dan laut, hal ini menjadi sangat penting mengingat seluruh daerah propinsi dan sebagian besar daerah kabupaten memiliki wilayah laut yang luas. Tanpa pendekatan kebijakan dan kelembagaan yang punya kewenangan jelas terpadu maka masalah pengelolaan sumberdaya kelautan dimasa lalu akan terulang kembali di daerah.

### **(2) Sumberdaya Manusia**

Sebagai bagian terpenting dalam pembangunan, peningkatan kemampuan sumberdaya manusia dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut mutlak diprioritaskan oleh setiap daerah yang menjadikan pesisir dan laut sebagai tumpuan pertumbuhan daerah. Kegiatan-kegiatan pelatihan baik *degree* maupun *non-degree* yang sifatnya teknis atau manajerial harus terus dikembangkan.

### **(3) Fiskal/Keuangan**

Kebijakan desentralisasi fiskal mengharuskan setiap daerah untuk meningkatkan akuntabilitas, optimalisasi/efisiensi anggaran dan mengembangkan mekanisme pendanaan yang lebih terpadu. Kesatuan pendanaan dinilai sangat penting, karena banyak proyek yang terkait dalam pengelolaan sumberdaya pesisir bersumber dari dana yang berbeda-beda. Setiap daerah harus menyadari bahwa pembangunan kelautan tidak lagi menjadi semata-mata tanggung jawab sektor terkait (DKP, Depkimpraswil dll), departemen sektoral tidak lagi mempunyai alokasi dana pembangunan yang besar sesuai dengan kebijakan desentralisasi fiskal yang baru. Penentuan skala prioritas, bentuk dan jangka waktu penanganan masalah merupakan satu cara untuk mengefektifkan pendanaan yang ada.

### **(4) Praktek Pengelolaan**

Masa-masa sepanjang tiga dekade yang lampau telah menjadi beban yang berat bagi sumberdaya pesisir dan laut di Indonesia. Seperti halnya hutan, sumberdaya ini telah mengalami kerusakan

parah akibat beban eksploitasi komersial yang hanya bertujuan mengejar keuntungan jangka pendek semata. Hal ini jelas menghancurkan dan merusak sistem tradisional pengelolaan berkelanjutan yang dilakukan oleh masyarakat dan menjadikan masyarakat nelayan sebagai golongan paling miskin diantara kelompok masyarakat miskin lainnya di Indonesia. Dalam era desentralisasi praktek-praktek pengelolaan tersebut harus diatur sedemikian rupa sehingga tujuan ekonomi tidak akan mengorbankan aspek kelestarian lingkungan. Pemerintah daerah dan masyarakat -- sebagai pemain utama di daerahnya -- harus saling mendukung dan mengontrol pelaksanaan pembangunan kawasan pesisir dan laut di wilayahnya.

#### **(5) Partisipasi Masyarakat**

Pendekatan pembangunan selama ini yang bersifat masif dan seragam tidak membawa dampak positif bagi masyarakat, karena umumnya desain pembangunan dibuat berdasarkan aspirasi kelompok dominan (mainstream) dalam kekuasaan, modal, dan akses terhadap birokrasi. Sebagai satu kesatuan sosial, masyarakat dan khususnya masyarakat adat tidak diuntungkan. Masyarakat khususnya untuk masyarakat adat yang berada di kawasan pesisir dan laut, seringkali tidak terwakili aspirasinya dalam proses pembangunan atau mendapatkan keuntungan dari proses itu. Padahal mereka harus diberi keleluasaan untuk melindungi dirinya dan budayanya serta menolak perubahan yang berdampak negatif bagi kehidupannya. Konsep penentuan nasib sendiri ini (*self determination*) telah luas diterima dalam prinsip-prinsip internasional, namun memang masih jauh dalam pelaksanaannya di Indonesia.

Pelaksanaan PP No. 25/2000 telah menimbulkan berbagai interpretasi kurang kondusif bagi pelaksanaan ekonomi sehubungan dengan batas kewenangan daerah di wilayah laut yang menyatakan kewenangan propinsi sampai batas 12 mil, sepertiganya kewenangan kabupaten, dan pusat di luar 12 mil. Selain peraturan ini masih memerlukan penjabaran kedalam peraturan lebih teknis, juga

menyiratkan perlunya sosialisasi dan pengaturan penataan ruang yang memperhatikan masalah batas-batas kewenangan daerah tersebut.

Dalam menyikapi interpretasi tersebut diperlukan kearifan dan wawasan pengetahuan yang luas. Wilayah negara meliputi wilayah darat dan laut, merupakan satu kesatuan dan tidak dipecah dalam wilayah-wilayah kekuasaan daerah. Wilayah laut berbeda dengan wilayah darat karena sifat “fluida”-nya sehingga tidak memungkinkan untuk membuat batas-batas pengkavlingan yang berarti dapat meniadakan seluruh mekanisme sistem yang ada di dalamnya.

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah mengembalikan penegasan kewenangan daerah atas pengelolaan sumberdaya alam di wilayahnya. Namun demikian yang harus disadari, bahwa sumberdaya kelautan selain terdiri dari sumberdaya yang bersifat tetap (seperti terumbu karang, mangrove, mineral, jasa lingkungan dan kepariwisataan, dan lain-lainnya) juga sumberdaya yang bersifat *mobile*/bergerak (seperti perikanan, bahan pencemar dll). Semangat pengelolaan itu hendaknya tidak kemudian diterjemahkan kedalam semangat persaingan untuk mengklaim kekayaan sumberdaya kelautan yang berada dalam batas wilayah administrasinya. Tetapi perlu disadari bersama bahwa di wilayah laut dan pesisir, ada asas rejim “*open access*” dalam konteks yang positif.

Mempelajari pelaksanaan otonomi daerah pada bidang penataan ruang laut dan pesisir, kiranya disini dapat dikemukakan kasus Propinsi Jawa Barat. Paling tidak ada tiga hal yang harus dicermati, yaitu menyangkut *karakteristik*, *potensi*, dan *permasalahannya*. Dari karakteristik fisik dan sosial-ekonomi kawasan pesisir pantai Propinsi Jawa Barat berbeda antara Wilayah Bagian Utara dan Selatan. Wilayah Utara dicirikan oleh kondisi pesisir yang landai sebagai bagian terusan dari daratan alluvial, arus dan gelombang laut yang relatif tenang, serta memungkinkan terjadinya proses sedimentasi pantai dengan penduduk nelayan yang relatif padat serta dengan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan permukiman yang marginal atau kurang layak. Sementara Wilayah Selatan dicirikan oleh kondisi fisik pesisir pantai yang sebagian besar bersifat terjal dan sempit, arus

dan gelombang laut yang kuat, serta proses abrasi pantai. Penduduk nelayan dan permukimannya relatif jarang, dan prasarana-sarana wilayah masih sangat terbatas. Namun demikian kondisi lingkungan pesisir pantai di Wilayah Selatan secara umum masih relatif baik.

Potensi sumberdaya pesisir laut di Wilayah Utara didominasi oleh ikan demersal dan pelagis kecil, dan tingkat pemanfaatan sudah pada kondisi *over-fishing*. Selain itu terdapat potensi sumber minyak bumi pada kawasan lepas pantai. Kawasan pesisir yang landai juga merupakan potensi bagi pengembangan areal pertambakan. Pada saat sekarang juga telah terjadi konversi areal persawahan pada beberapa lokasi menjadi areal tambak dengan menggunakan sistem perairan tawar. Potensi sumberdaya lain yang belum optimal dikembangkan di Wilayah Utara adalah jasa kelautan dan kepariwisataan, termasuk pengembangan pulau-pulau kecil.

Wilayah Selatan memiliki potensi perikanan yang didominasi oleh ikan pelagis besar dan pelagis kecil. Potensi lain meliputi jasa kelautan dan kepariwisataan. Seluruh potensi yang ada tersebut masih belum dikembangkan secara optimal terutama karena kendala-kendala investasi prasarana-sarana teknologi, dan permodalan.

Permasalahan yang dihadapi dalam penataan ruang wilayah pesisir laut Propinsi Jawa Barat meliputi beberapa aspek yaitu :

#### **(1) Konflik pemanfaatan ruang**

Ketidak terpaduan berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dalam memanfaatkan sumberdaya wilayah pesisir telah memicu konflik antar kepentingan sektor, swasta, dan masyarakat. Penyebab utamanya karena selama ini belum adanya aturan yang jelas baik dari segi hukum maupun substansi mengenai penataan ruang wilayah pesisir dan lautan. Kegiatan yang tidak terpadu itu selain kurang bersinergi juga seringkali saling mengganggu dan merugikan antar kepentingan, seperti kegiatan industri yang polutif dengan kegiatan budidaya perikanan yang berdampingan, dll.

**(2) Ketidakesesuaian fungsi pemanfaatan ruang**

Banyak kasus pemanfaatan ruang di wilayah pesisir yang tidak sesuai dengan fungsi kewasannya sehingga menurunkan fungsi konservasi lingkungan pesisir laut. Misalnya kegiatan pertambangan yang mereklamasi hutan mangrove secara tidak terkendali, seringkali telah meningkatkan proses abrasi pantai, disamping rusaknya ekosistem mangrove sebagai tempat bergantung bagi sebagian besar siklus biota laut; Kegiatan pertambangan dan industri yang merusak ekosistem kawasan konservasi terumbu karang di wilayah perairan dan sekitarnya berupa dampak pencemaran dan sedimentasi limbah. Serta masih banyak lagi kasus pemanfaatan ruang lain yang tidak memperhatikan fungsi-fungsi kawasan konservasi pesisir laut.

**(3) Belum adanya arahan lokasi perizinan/kegiatan pemanfaatan ruang**

Swasta/dunia usaha membutuhkan arahan lokasi dan kepastian hukum bagi kegiatan investasinya. Belum adanya rencana tata ruang laut pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat dijadikan pedoman arahan lokasi kegiatan pemanfaatan ruang akan menyulitkan Daerah dalam memberikan perizinan kepada para investor dan para pelaku kegiatan pembangunan lainnya. Selain itu untuk dapat dijadikan sebagai dasar perizinan, rencana tata ruang juga perlu memiliki landasan hukum pengesahannya.

**(4) Kurangnya keterpaduan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai**

Perlunya keterpaduan kegiatan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai, karena berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di lahan atas memberikan dampak kiriman berupa bahan pencemar dan sedimen dari erosi tanah yang berpengaruh terhadap kelestarian daya dukung di wilayah pesisir laut. Keterpaduan tersebut akan menyangkut keterpaduan dari aspek substansi rencana tata ruang maupun koordinasi kelembagaan antar pemerintah daerah bersebelahan.

**(5) Kurangnya keterpaduan pengembangan antar wilayah daratan dan pesisir laut**

Sekarang ini belum ada rencana pengembangan yang terpadu antar wilayah daratan dan pesisir laut. Rencana tata ruang dan rencana pembangunan lain yang ada, masih berorientasi pada pengembangan di wilayah darat. Sistem perkotaan, prasarana, dan pusat-pusat kegiatan dirancang untuk pertumbuhan sistem kegiatan produksi, pengolahan, distribusi, dan pemasaran yang bertumpu pada penggunaan bahan baku dari sumberdaya alam wilayah daratan. Belum ada keterkaitan fungsional antar sistem kegiatan produksi di wilayah laut dengan sistem pemasaran dan pengolahan di wilayah daratnya.

**(6) Ketimpangan pembangunan antar Wilayah Utara dan Selatan**

Ketimpangan pembangunan ini telah mengakibatkan terkonsentrasinya kegiatan permukiman dan budidaya di Wilayah Pesisir Bagian Utara yang melewati daya dukungnya. Kondisi tersebut menyebabkan degradasi lingkungan pada beberapa lokasi kawasan pesisir laut, lingkungan permukiman nelayan padat dan tidak layak, serta tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan yang buruk. Sebaliknya, di Wilayah Selatan karena relatif masih kurang tersentuh oleh investasi pembangunan menyebabkan wilayah ini kurang berkembang dan banyak potensi sumberdaya pesisir laut belum dimanfaatkan secara optimal.

Menyiasati karakteristik, potensi dan permasalahan pengembangan wilayah pesisir laut Propinsi Jawa Barat tersebut, maka beberapa aspek kiranya perlu memperoleh perhatian, yaitu :

- a) Daerah dituntut untuk pro-aktif dalam penyelenggaraan program-program pembangunan wilayah pesisir laut, meliputi penyiapan aspek kelembagaan, koordinasi, perencanaan yang bersifat detail-teknis, pelaksanaan, pendanaan, dan pengendaliannya.
- b) Perlunya kepekaan dalam menjaring berbagai issues pengembangan yang konkrit di lapangan seperti kebutuhan akan program-program pembangunan yang lebih cepat dapat memberikan

manfaat langsung bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan, peningkatan lingkungan hidup, dan percepatan otonomi daerah.

- c) Kemampuan daerah dalam mempromosikan potensi sumberdaya kelautan yang dimiliki, serta kesiapan dukungan prasarana-sarana dan kebijakan yang dapat ditawarkan untuk menarik minat investasi.
- d) Peranserta masyarakat dan para pelaku pembangunan. Pada masa sekarang cenderung terjadi pergeseran paradigma pendekatan, dari “*top down*” ke “*bottom up*” di dalam proses perencanaan tata ruang yang lebih demokratis dan akomodatif terhadap semua kepentingan para pelaku pembangunan. Pengalaman-pengalaman masa lalu banyak menunjukkan bahwa perencanaan yang prosedural, normatif, dan kurang mengakomodasikan kepentingan para pelaku pembangunan yang ada di dalam proses penyusunannya, menjadi kurang dapat diimplementasikan karena menghadapi berbagai kendala di lapangan. Rencana-rencana seperti itu selain kurang aspiratif juga cenderung tidak *legitimate* (diakui), tidak diterima, dan tidak ditaati didalam pelaksanaannya.
- e) Asas kompensasi; Salah satu dari banyak hal yang selama ini hampir tidak pernah diperhatikan di dalam proses penataan ruang adalah masyarakat sama sekali tidak mengetahui ataupun diberi hak untuk ikut menegosiasikan penyelesaian konflik ataupun aspek *kompensasi* terhadap konsekuensi-konsekuensi biaya dampak yang ditimbulkan oleh akibat diberlakukannya rencana tata ruang pada suatu kawasan baik terhadap timbulnya dampak lingkungan fisik maupun sosial ekonomi. Oleh karena itu kiranya masih perlu dipertimbangkan perlunya keberadaan lembaga protokol penataan ruang wilayah laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil yang bersifat operasional, independen, bekerja atas dasar profesi, serta mampu dan berkewenangan untuk memediasi konflik dan kepentingan antar para pelaku pembangunan (*stakeholders*; pemerintah-swasta-masyarakat).

- f) Perlunya musyawarah dan penghargaan terhadap hak adat masyarakat tradisional. Selama ini banyak penyelesaian kasus penataan ruang ditempuh melalui cara-cara formal yang sebetulnya tidak lebih dari cermin masih kurangnya perhatian terhadap arti peranserta masyarakat dan para pelaku pembangunan terkait dalam proses penataan ruang. Pendekatan musyawarah, *public hearing*, dan media partisipatif lainnya masih belum diberdayakan yang sebetulnya merupakan cara efektif untuk memperoleh kesepakatan-kesepakatan di luar jalur formal. Penataan ruang perlu memperhatikan dan menghargai akan adanya hak adat/tradisional dan hak-hak lainnya yang sudah hidup dan berlaku dalam sistem tatanan sosial setempat.
- g) Rencana pengembangan perlu disusun dalam satu struktur tata ruang yang terpadu antar wilayah darat dan pesisir laut yang memungkinkan bagi berlangsungnya keterkaitan fungsional antar keduanya. Dalam rencana ini juga ditentukan sektor-sektor unggulan (*leading sectors*) pengembangan dimana sektor-sektor kegiatan lain harus menyesuaikan dan mendukungnya.

## 10 Penutup

Sebagai penutup dapat dirangkum hal-hal sebagai berikut :

- (1) Sumberdaya pesisir dan laut merupakan ekosistem yang sangat strategis bagi pembangunan nasional, maka dalam penetapan program dan kebijakannya harus diupayakan adanya efisiensi dalam pemanfaatan ruang dan sumberdaya pesisir, peningkatan pendapatan/kesejahteraan masyarakat pesisir, member-dayakan masyarakat pesisir, dan memperkaya dan meningkatkan mutu sumberdaya alam.
- (2) Desentralisasi pengelolaan sumberdaya pesisir merupakan kebijakan Pemerintah untuk mengefektifkan dan mendekatkan pengelolaan sumberdaya alam ke pemerintah daerah dan masyarakat.

- (3) Implementasi desentralisasi dilaksanakan dalam atribut dan koridor kerja Negara Kesatuan Republik Indonesia, diorientasikan bagi kesejahteraan masyarakat luas, diselesaikan dalam format aturan hukum dan dengan dukungan pengetahuan serta intelektualitas.
- (4) Implikasi dan konsekuensi desentralisasi harus disadari dan diantisipasi oleh semua pihak baik pusat maupun daerah.
- (5) Desentralisasi pengelolaan sumberdaya pesisir merupakan salah satu kebijakan Pemerintah untuk mengefektifkan dan mendekatkan pelayanan pemerintah ke masyarakat dan klien.
- (6) Desentralisasi kewenangan kepada daerah harus dipandang sebagai pemberian hak dan kewajiban untuk melaksanakannya secara bertanggung jawab dan demi kepentingan masyarakat, bukan pemberian kedaulatan sehingga terjadi pengkaplingan laut.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Aziz, K.A., dkk. 1998. *Potensi Pemanfaatan dan Peluang Pengembangan Sumberdaya Ikan Laut di Perairan Indonesia*. Komisi Nasional Pengkajian Sumberdaya Perikanan Laut, Jakarta.
- Berwick, N.K. 1982. *Guidelines for the Analysis of Biophysical Impacts to Tropical Coastal Marine Resources*. The Bombay Natural History Society Centenary Seminar Conservation in Developing Countries. Bombay, India.
- Cicin-Sain, B., and Knecht, R.W. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management*. Concept and Practices. Island Press, Washington DC.
- Dahuri, R., J. Rais, S.P. Ginting, M.J. Sitepu. 1996. *Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. PT. Pradnya Paramita, Jakarta.

- Dahuri, R. 2000. *Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan untuk Kesejahteraan Rakyat*. LISPI-Ditjen. Pesisir Pantai dan Pulau-pulau Kecil, Dep. Kelautan dan Perikanan.
- Hardin. 1968. *Tragedy of the Commons*.
- Kay, R., and J. Alder. 1999. *Coastal Planning and Management*. E & FN SPON, London, N.Y.
- UNESCO. 1993. *Coastal: Managing Complex Systems. Economics Development*. Briefs No. 6
- Yudohusodo, S. 1997. *Pembangunan Pulau-pulau Kecil Strategis dan Kasus Pembangunan Kepulauan Mentawai*. Dep. Transmigrasi dan Permukiman Perambah Hutan, Padang.

### **Bahan Referensi Lain**

- PP No. 25/2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom*.
- UU No. 22/1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
- UU No. 24/1992 tentang *Penataan Ruang*
- Program Kerja Ditjen. Pesisir Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Tahun 2000
- Prosiding Temu Pakar I: *Penyusunan Pedoman Teknis Penataan Ruang Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*. 2000. Ditjen. Peisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dep. Kelautan dan Perikanan.