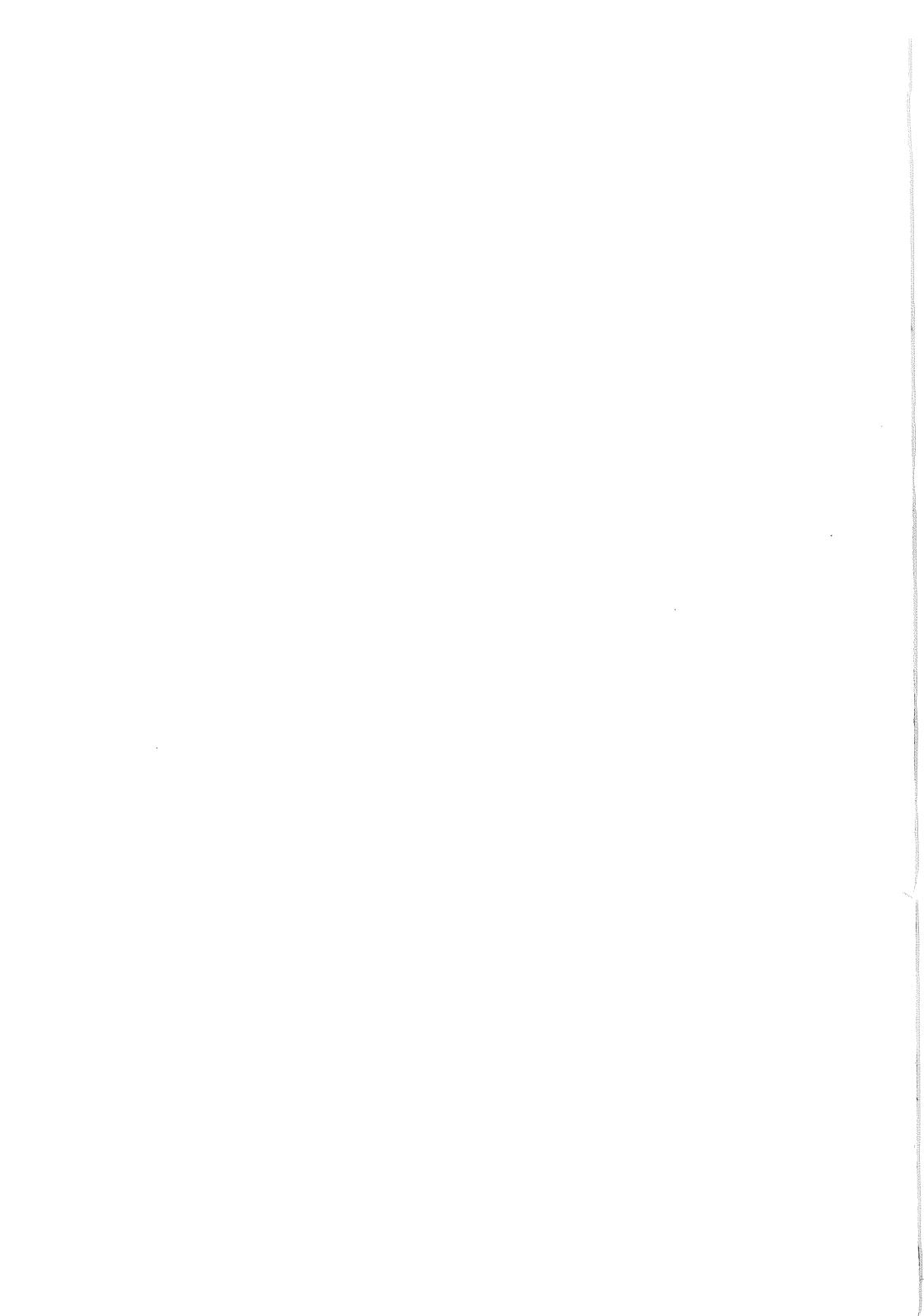


PERMASALAHAN PENGELOLAAN KELAUTAN DI PULAU SEBATIK

*Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil,
Serta Rekomendasi Pengelolaan*



PERMASALAHAN PENGELOLAAN KELAUTAN DI PULAU SEBATIK

*Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil,
Serta Rekomendasi Pengelolaan*

Oleh :

Masyhuri Imron

Ary Wahyono

Akhmad Solihin



L I P I

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2011 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Permasalahan Pengelolaan Kelautan di Pulau Sebatik
(Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Serta
Rekomendasi Pengelolaan)/Masyhuri Imron, Ary Wahyono,
Akhmad Solihin – Jakarta, 2011.

iv hlm + 99 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN : 978-602-221-102-0

1. Kelautan – Pulau Sebatik

333. 917

Penerbit:

PT. Gading Inti Prima (anggota IKAPI)

Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7

Kelapa Gading

Jakarta 14250

Telp: (021) 4508142



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Widya Graha Lt. VI dan IX,

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10

Jakarta, 12710

Telp.: 021-5701232

Faks.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Sebagai suatu negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia, Indonesia memiliki jumlah pulau sekitar 17.508. Sebagian besar di antara pulau-pulau itu merupakan pulau-pulau kecil, yang jumlahnya diperkirakan mencapai 10.000 pulau. Fakta geografis menunjukkan bahwa di antara pulau-pulau kecil tersebut, sebagian berada di wilayah perbatasan.

Karena lokasinya yang berbatasan dengan wilayah negara tetangga, maka pulau-pulau kecil yang berada di wilayah perbatasan itu memiliki fungsi strategis bagi negara Indonesia, yaitu sebagai titik dasar dari garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Landas Kontinen Indonesia. Karena fungsinya yang strategis, maka untuk menjaga keutuhan wilayah negara, pulau-pulau kecil di perbatasan itu perlu dikelola secara khusus dengan memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya yang ada di dalamnya, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Buku ini merupakan inventarisasi permasalahan pengelolaan kelautan di Pulau Sebatik, dan rekomendasi pengelolaan kelautan di daerah tersebut pada masa yang akan datang. Selain itu buku ini juga memuat rekomendasi pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil di masa yang akan datang, pasca dibatalkannya pasal-pasal yang berkaitan dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan kehadiran buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengelolaan kelautan dan pulau kecil di masa yang akan datang.

Kepada para penulis, kami mengucapkan selamat atas terbitnya buku ini. Kepada pihak-pihak yang telah membantu bagi terwujudnya tulisan ini, baik secara langsung ataupun tidak langsung, kami juga mengucapkan terima terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Secara khusus ucapan terima kasih juga kami

sampaikan kepada masyarakat di lokasi penelitian, yang telah banyak membantu dalam pelaksanaan penelitian ini. Ucapan syukur juga sudah selayaknya kami panjatkan ke hadapan Allah, atas selesainya penelitian ini.

Walaupun buku ini sudah disusun dengan sebaik-baiknya, namun tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa kekurangan mungkin masih terjadi. Untuk itu kritik dan saran sangat diharapkan untuk perbaikan di masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2011

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan – LIPI

Ttd.

Drs. Abdul Rachman Patji, MA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Kerangka Pemikiran.....	9
BAB II PERMASALAHAN PENGELOLAAN KELAUTAN DI PERAIRAN PULAU SEBATIK	17
A. Permasalahan Umum dalam Pengelolaan Kelautan di Sebatik.....	17
B. Permasalahan Khusus.....	19
BAB III REKOMENDASI PENGELOLAAN KELAUTAN DI PULAU SEBATIK	39
A. Rekomendasi Terkait Permasalahan Umum.....	39
B. Rekomendasi Terkait Permasalahan Khusus.....	45
BAB IV PERMASALAHAN PENGELOLAAN PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL, DAN REKOMENDASI PENGELOLAAN	61
A. Pengelolaan Pesisir dan Permasalahannya	61
B. Rekomendasi Pengelolaan Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil di Masa Depan	80
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	93
DAFTAR PUSTAKA	97

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Kewenangan Penerbitan Izin Usaha Perikanan	20
Tabel 2.2	Kewenangan Penerbitan Perizinan dan Rekomendasi Sesuai Permen KP No. Per. 12/Men/ 2007	32
Tabel 3.1	Matriks Permasalahan Pengelolaan Kelautan di Sebatik dan Usulan Rekomendasi Kebijakan	52
Tabel 4.1	Pasal-pasal yang Dibatalkan Mahkamah Konstitusi	65
Tabel 4.2	Matrik Analisis Perbandingan Pemanfaatan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia. Hal ini terbukti dengan wilayah Indonesia yang seluas 5,8 juta km², dua pertiganya (sekitar 3,1 juta km²) merupakan wilayah perairan laut, yang terdiri dari perairan laut teritorial sekitar 0,3 juta km² dan perairan laut nusantara sekitar 2,8 juta km². Tidak hanya itu, Indonesia memiliki 17.508 pulau-pulau yang tersebar di seluruh Perairan Indonesia, dan memiliki panjang pantai kedua di dunia setelah Kanada, yaitu ± 81.000 km. Selain itu, Indonesia juga mempunyai hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) dalam kegiatan pengelolaan perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) seluas 2,7 juta km², yang menduduki urutan pertama luas zona ekonomi eksklusif di kawasan Asia.

Sebagai masyarakat yang hidup di wilayah kepulauan, sejarah telah mencatat bangsa Indonesia pernah besar sebagai bangsa bahari. Identitas sebagai bangsa bahari tidak saja ditentukan oleh fakta geografis bahwa dua pertiga wilayah Indonesia adalah laut, tetapi juga karena ternyata fakta geografis tersebut berimplikasi pada fakta geopolitis, fakta sosial ekonomis, dan fakta ekologis. Ini perlu dipertegas mengingat seolah kini laut hanyalah merupakan fakta geografis semata. Bangsa Indonesia selalu bangga terhadap luasnya laut Indonesia, padahal "roh" laut yang menyimpan kekuatan geopolitis, sosial-ekonomis, dan ekologis seolah telah tercerabut.

Kondisi tersebut dapat dilihat pada beberapa hal. *Pertama*, secara geopolitis, wilayah laut kita masih rentan seiring keputusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice/ICJ*) yang memenangkan Malaysia atas status Pulau Sipadan-Ligitan, ketidakjelasan status blok Ambalat karena perbedaan penafsiran dalam penarikan garis batas pasca putusan Pulau Sipadan-Ligitan,

status hukum wilayah perairan di sekitar Celah Timor pasca kemerdekaan Timor Leste, Pulau Pasir yang oleh Pemerintah Australia dinamakan Pulau Ashmore. dan seterusnya yang mengancam keutuhan wilayah Indonesia, yang berbatasan dengan 10 negara. Sebagian besar perundingan wilayah perbatasan Indonesia saat ini belum tuntas, sehingga bisa menjadi bom waktu. Hal ini diperparah dengan belum didepositkannya daftar koordinat geografis titik-titik garis pangkal kepulauan Indonesia sebagaimana yang tertuang pada Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2002 kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Padahal, deposit koordinat geografis titik-titik garis pangkal suatu negara merupakan suatu kewajiban yang diamanatkan oleh *United Nation Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982).

Kedua, secara sosial ekonomis, aktivitas di laut masih dikuasai asing, dan seolah-olah nelayan Indonesia adalah tamu di rumah sendiri. Kapal asing masih terus menguasai sumberdaya laut baik secara legal maupun ilegal. Diduga ada 7000 kapal asing yang beroperasi di wilayah laut Indonesia, meski sekarang sudah mulai berkurang berkat kebijakan pemerintah. Kapal asing juga masih terus mendominasi aktivitas pelayaran untuk ekspor-impor, yang pangsa muatannya masih sekitar 90%. Hal itu tentunya merupakan ironi besar, karena potensi sumberdaya hayati dan non-hayati cukup besar, namun kemiskinan masyarakat pesisir masih terus terjadi.

Fakta geografis juga menunjukkan bahwa sebagian besar di antara pulau-pulau di Indonesia itu merupakan pulau-pulau kecil,¹ yang jumlahnya diperkirakan mencapai 10.000 pulau. Di antara

¹Dalam SK Menteri Kelautan dan Perikanan No. 41 tahun 2000 disebutkan bahwa yang dikategorikan pulau kecil adalah pulau yang memiliki luas maksimum 10.000 km², dengan jumlah penduduk maksimum 200.000 orang. Sedangkan menurut UNESCO, pulau kecil adalah yang memiliki luas maksimum 2000 km². Sedangkan pulau yang memiliki luas maksimum 100 km² atau lebar tidak lebih besar dari 3 km dikategorikan sebagai pulau sangat kecil.

pulau-pulau kecil tersebut, sebagian berada di wilayah perbatasan, yaitu sebanyak 92 pulau. Pulau-pulau kecil yang berada di wilayah perbatasan itu memiliki fungsi strategis bagi negara Indonesia, karena berkaitan dengan batas wilayah dengan negara tetangga, yaitu sebagai titik dasar dari garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Landas Kontinen Indonesia. Karena fungsinya yang strategis, maka untuk menjaga keutuhan wilayah negara, pulau-pulau kecil di perbatasan itu perlu dikelola secara khusus dengan memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumberdaya yang ada di dalamnya, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Kenyataan menunjukkan bahwa pulau-pulau kecil, baik yang berada di perbatasan maupun yang tidak, sebagian sudah berpenghuni, dan sebagian belum berpenghuni. Baik pulau yang berpenghuni maupun yang tidak berpenghuni, semuanya bukanlah ruang kosong, yang bisa dikelola semaunya, karena hal itu terkait dengan kepentingan masyarakat. Di pulau yang berpenghuni, masyarakat yang berkepentingan terhadap pulau itu terutama adalah yang tinggal di dalamnya. Sedangkan yang tidak berpenghuni, masyarakat yang berkepentingan terutama adalah mereka yang tinggal tidak jauh dari pulau itu, dan memanfaatkannya untuk berbagai kepentingan.

Dengan kondisi tersebut, maka pengelolaan pulau kecil selayaknya memperhatikan kepentingan masyarakat, baik yang secara langsung ataupun tidak langsung telah memanfaatkan pulau itu untuk berbagai kepentingannya. Hal ini perlu ditekankan, mengingat masyarakat di pulau kecil, yang umumnya bermatapencarian sebagai nelayan, kebanyakan hidupnya masih miskin, dan selama ini tidak memiliki hak untuk ikut mengelola laut (*management right*), kecuali sekedar diberi hak akses (*access right*) dan hak melakukan penangkapan sumberdaya laut.

Permasalahan tersebut lebih parah lagi terjadi di kalangan masyarakat nelayan kecil dan nelayan tradisional. Hal ini disebabkan

di satu sisi masalah nelayan kecil dan nelayan tradisional kurang mendapat tempat dalam hukum Indonesia. Di sisi lain, nelayan kecil dan nelayan tradisional dihadapkan pada permasalahan lain seperti ketidakberdayaannya dalam persaingan penangkapan ikan, baik antar nelayan Indonesia apalagi dengan nelayan asing. Ironisnya, tidak sedikit persaingan tersebut berujung pada konflik yang selalu dimenangkan oleh nelayan-nelayan skala besar atau modern dan nelayan-nelayan asing. Selain itu, bagi nelayan-nelayan Indonesia yang daerahnya bertetangga dengan negara lain, maka nelayan-nelayan Indonesia sering dihadapkan pada penangkapan dan bahkan penembakan karena melakukan penangkapan ikan sampai melewati batas-batas perairan negara lain.

Penekanan pada kepentingan masyarakat dalam pengelolaan pulau kecil itu juga didasarkan pada asumsi bahwa laut tidak semata merupakan sebuah sistem ekologi, tetapi juga sistem sosial. Karena itu, pengembangan kelautan dengan memperhatikan sistem ekologi-sosial mereka yang khas menjadi penting. Dengan pengelolaan pulau kecil yang memperhatikan kepentingan masyarakat, maka diharapkan posisi masyarakat menjadi kuat, sehingga sebagai masyarakat bahari mereka dapat menjadi pilar bagi penjaga keutuhan batas wilayah Indonesia. Apabila mereka berdaya, maka dapat menjadi pengawas laut yang efektif, menjadi pengelola perikanan lokal karena didukung pengetahuan lokal yang memadai (*traditional ecological knowledge*), serta dapat menjadi pendorong bagi tumbuhnya ekonomi pesisir. Hal itu juga seiring dengan kecenderungan yang terjadi di dunia, yang sedang giat-giatnya mengupayakan penguatan institusi lokal dalam pengelolaan laut (pesisir).

Berkaitan dengan pengelolaan pulau kecil di perbatasan, saat ini pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Untuk menindaklanjuti Perpres tersebut, Ditjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau kecil Departemen Kelautan dan Perikanan juga telah mengeluarkan Rencana Induk Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Dalam rencana induk tersebut, disebutkan adanya tiga permasalahan yang terkait dengan pengelolaan pulau kecil di perbatasan, yaitu:

- (1) Isu keutuhan wilayah RI yang ditempatkan dalam prioritas pertama, karena merupakan hal yang esensial bagi kejelasan batas wilayah negara RI.
- (2) Isu kesejahteraan masyarakat yang ditempatkan dalam prioritas kedua, karena masyarakat yang tinggal di pulau terluar itu merupakan benteng pertama dari penjaga keutuhan batas wilayah.
- (3) Isu keamanan dan pertahanan yang ditempatkan dalam prioritas selanjutnya, karena tanpa ada upaya menciptakan keamanan, maka pulau di perbatasan berpotensi menjadi tempat terjadinya tindak kriminal, ilegal atau tindakan lain yang berpotensi mengganggu keutuhan negara.

Berkaitan dengan tiga isu permasalahan tersebut, maka pengelolaan pulau kecil di perbatasan mesti memperimbangkan ketiga hal tersebut, termasuk masalah kesejahteraan masyarakat yang ada di dalamnya.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) – LIPI di Pulau Sebatik pada tahun 2009 menunjukkan bahwa pengelolaan kawasan perairan laut di Pulau Sebatik masih didominasi oleh pihak pemerintah, terutama Pemerintah Pusat. Sedangkan pemerintah daerah masih kurang berperan. Walaupun masyarakat juga terlibat aktif dalam pengelolaan, namun masih terbatas pada pemanfaatan, dan belum ada upaya ke arah pelestarian (Imron dkk., 2009).

Dominasi pemerintah pusat dalam pengelolaan berakibat pada banyaknya kebijakan yang hanya berdasarkan pada aturan dari pusat, yang kadang tidak sesuai dengan kepentingan daerah. Selain itu, dengan dominannya kebijakan pemerintah pusat dalam pengelolaan kawasan perairan di daerah ini, maka keberadaan masyarakat lokal kurang diperhitungkan, sehingga beberapa

kebijakan dirasakan kurang mendukung kepentingan masyarakat lokal. Oleh karena itu jika model pengelolaan Hak Pengusahaan perairan pesisir (HP3) diterapkan di wilayah ini, dengan mengabaikan keberadaan masyarakat lokal, dikhawatirkan dukungan masyarakat terhadap pelestarian sumberdaya laut di kawasan pesisir akan semakin terabaikan, karena tidak ada dukungan dari masyarakat lokal.

Hasil penelitian yang dilakukan di lokasi yang sama pada tahun 2010 menunjukkan bahwa masyarakat memandang bahwa penerapan HP3 kepada individu atau badan (koperasi/yayasan) dianggap merugikan masyarakat, karena memperkecil akses masyarakat untuk melakukan kegiatan kenelayanan. Akan tetapi, penyerahan hak pengusahaan kepada individu atau badan itu bisa dilakukan jika kawasan yang diberikan HP3 nya itu bukan kawasan yang selama ini digunakan untuk kegiatan nelayan, dan ada MOU antara pihak pelaksana HP3 dengan nelayan Sebatik, yang diwakili oleh HNS (Himpunan nelayan Sebatik), yang di dalamnya terdapat kesepakatan bahwa minimal 70% tenaga kerja untuk pengusahaan di kawasan itu harus direkrut dari nelayan Sebatik. Meskipun demikian, masyarakat Sebatik lebih senang jika HP3 itu diberikan kepada komunitas nelayan Sebatik (Imron dkk., 2010). Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan model pengelolaan kawasan perairan laut Sebatik, yang dianggap bisa mewakili kepentingan masyarakat Sebatik.

Suatu kebijakan akan bisa berjalan dengan baik apabila memperoleh dukungan dari masyarakat, dan masyarakat akan memberikan dukungan pada suatu kebijakan apabila kebijakan itu memberikan keuntungan bagi mereka. Berkaitan dengan harapan masyarakat agar penerapan HP3 diprioritaskan kepada masyarakat lokal, maka muncul beberapa pertanyaan:

- (1) Bagaimana model penerapan HP3 di kawasan perairan Sebatik sebaiknya dilakukan?

- (2) Bagaimana model penerapan HP3 untuk kawasan pesisir di Indonesia sebaiknya dilakukan, faktor-faktor apa saja yang perlu diperhatikan jika HP3 akan diterapkan?

Buku ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan di Pulau Sebatik pada tahun-tahun sebelumnya (2009 dan 2010). Buku ini semula dimaksudkan untuk merumuskan solusi alternatif kebijakan penerapan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang dapat menjamin kelestarian sumberdaya, peduli terhadap masyarakat lokal, dan dapat meminimalisasi timbulnya konflik kenelayanan, selain memberikan rekomendasi pengelolaan kelautan Pulau Sebatik. Akan tetapi, oleh karena pasal-pasal yang berkaitan dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) itu telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka tujuan penulisan buku ini diganti menjadi menyusun draft naskah rekomendasi pengelolaan pesisir dan pulau kecil, di samping menyusun rekomendasi pengelolaan kelautan Pulau Sebatik. Adapun pengelolaan yang direkomendasikan adalah pengelolaan yang berbasis masyarakat serta berpedoman pada prinsip pengelolaan yang bersifat kolaboratif, sesuai dengan prinsip-prinsip ko-manajemen.

Untuk menyusun naskah rekomendasi ini para peneliti selain menggunakan data sekunder dari hasil penelitian tahun 2009 dan 2010 sebagai bahan masukan untuk membuat rumusan kebijakan, juga mendiskusikan draft yang sudah dibuat dengan stakeholder.

Pelaksanaan diskusi dengan stakeholder dilakukan secara bertingkat. Untuk membahas draft pengelolaan perairan Sebatik, dilakukan workshop di Kabupaten Nunukan. Untuk membahas draft penerapan HP3 tingkat nasional, dilakukan workshop di tingkat provinsi dan di Jakarta. Untuk pelaksanaan workshop di Kabupaten Nunukan maupun di tingkat provinsi akan dilakukan dengan

bekerjasama dengan pemerintah daerah setempat. Adapun peserta workshop terdiri dari para perwakilan stakeholder.

Untuk workshop di kabupaten Nunukan, pesertanya terdiri dari Camat Sebatik Barat dan Sebatik, HNS (Himpunan Nelayan Sebatik), aparat pemerintah yang terkait (Dinas kelautan dan Perikanan, Dinas perhubungan, Bappeda, Angkatan Laut, Polisi Air dan Udara) dan LSM. Untuk workshop di provinsi peserta yang diharapkan ikut berpartisipasi adalah tokoh nelayan, aparat pemerintah yang terkait (Dinas kelautan dan Perikanan, Dinas perhubungan, Bappeda, Angkatan Laut, Polisi Air dan Udara, perguruan tinggi dan LSM. Untuk tingkat nasional, pesertanya diharapkan dari Departemen kelautan dan Perikanan, Dirjen perhubungan Laut, Bangda, Bappeda, Angkatan Laut, Polisi Air dan Udara, perguruan tinggi, LSM yang bergerak di bidang kelautan dan kenelayanan, serta pers.

Dengan demikian langkah-langkah kegiatan yang dilakukan adalah:

- (1) Membuat draft naskah rekomendasi pengelolaan laut di Sebatik
- (2) Mencari masukan dari stakeholder untuk penyempurnaan draft naskah rekomendasi yang sudah dibuat melalui workshop di Kabupaten Nunukan
- (3) Mereview dan melakukan perbaikan draft rumusan yang sudah dibuat, dengan memperhatikan masukan dari para stakeholder.
- (4) Menyusun draft naskah rekomendasi penerapan HP3 secara nasional
- (5) Mendiskusikan draft yang sudah dibuat dengan stakeholder melalui workshop di Provinsi Kalimantan Timur dan di Jakarta.
- (6) Mereview dan melakukan perbaikan draft rumusan penerapan HP3 secara nasional yang sudah dibuat, dengan memperhatikan masukan dari para stakeholder.

Analisa data dilakukan dengan cara menganalisis isi masukan-masukan yang berasal dari stakeholder peserta worksop, untuk dipertimbangkan menjadi bahan perbaikan rumusan kebijakan yang sudah dibuat sebelumnya. Pengkajian masukan-masukan itu dilakukan dengan menggunakan teori-teori yang relevan.

B. Kerangka Pemikiran

Pengelolaan adalah pemanfaatan dengan mempertimbangkan aspek kelestariannya. Dengan demikian ada dimensi perencanaan di dalamnya, terkait dengan apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara melakukannya. Hal itu berbeda dengan pemanfaatan, yang dilakukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan, tanpa ada pertimbangan kelestarian di dalamnya (eksploitasi). Mungkin saja di dalam pemanfaatan terdapat unsur pengelolaan, namun pengelolaan yang dilakukan bersifat *on going process*.²

Pengelolaan sumberdaya terkait dengan tiga hal, yaitu sumberdaya yang dikelola (*resources*), praktik pengelolaan (*system management*), dan pihak-pihak yang mengelola (*human management*). Agar pengelolaan dapat efektif, kejelasan sumberdaya yang dikelola sangat diperlukan, sehingga dapat ditentukan sistem pengelolaan yang tepat. Meskipun demikian, karena sumberdaya itu berada di dalam suatu kawasan laut tertentu, maka permasalahan sumberdaya itu sering dipresentasikan dalam bentuk kejelasan wilayah pengelolaan.

Sistem pengelolaan merupakan cara yang diberlakukan dalam mengelola sumberdaya. Berkaitan dengan itu Anderson (1995) misalnya, membedakan sistem pengelolaan sumberdaya laut, terutama yang berkaitan dengan perikanan, menjadi dua kategori yaitu: dengan cara pembatasan *input* dan pembatasan *output*. Pengelolaan dengan pembatasan *input* dilakukan antara lain dengan cara membatasi jumlah pelaku, jumlah dan jenis kapal, serta jenis

² Dalam pengelolaan yang demikian perencanaan tidak dilakukan, tetapi hanya bersifat reaktif terhadap permasalahan yang timbul dalam pemanfaatan.

alat tangkap yang digunakan. Adapun pembatasan *output* dilakukan dengan membatasi jumlah tangkapan dan ukuran sumberdaya yang ditangkap.

Berkaitan dengan pihak yang mengelola (*human management*), dapat dibedakan dalam tiga bentuk, yaitu: pengelolaan oleh negara (*state*), oleh perorangan (*private*) dan oleh komunal. Hal itu sejalan dengan pendapat Schlager dan Ellinor Ostrom (1992:249) yang membedakan tiga kategori kepemilikan sumberdaya, yakni : (1) Milik pemerintah, (2) Milik komunal, dan (3) Tidak dimiliki oleh siapapun. Sedangkan David Fenny, dkk (1990:2) menambah satu kategori menjadi empat kategori kepemilikan sumberdaya dalam kaitannya dengan sumberdaya milik umum (*common property resources*), yaitu: (1) Milik perorangan; (3) Milik komunal, (4) Milik negara dan (4) *Open access*.³

Pengelolaan oleh negara antara lain diusulkan oleh Hardin (1968), dengan asumsi negara memiliki kekuatan untuk memaksa semua pihak, agar mematuhi praktik pengelolaan yang dilakukan. Dalam pengelolaan oleh negara, negara mengatur tingkat eksplotasi agar terjadi persamaan hak pemanfaatan setiap warga. Dalam perkembangannya kemudian, terbukti bahwa pengaturan oleh negara dengan memperlakukan seluruh wilayah laut yang ada dalam negara dengan pola yang sama, tidak mampu mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Hal itu karena pemerintah tidak mampu menegakkan aturan yang sudah ditetapkannya, antara lain karena luasnya wilayah yang dimiliki dan keterbatasan aparat yang harus mengawasi. Dengan demikian pengelolaan yang berbasis negara mengalami permasalahan, yaitu setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk mengeksploitasi sumberdaya tanpa ada yang bertanggung jawab

³Istilah '*open access*' yang digunakan Fenny pada dasarnya adalah sama dengan istilah 'tidak dimiliki oleh siapapun' yang digunakan oleh Schlager dan Ostrom, Keduanya menunjuk pada sumberdaya yang tidak dimiliki oleh siapapun, sehingga tidak ada regulasi yang secara khusus mengatur pemanfatannya.

untuk menjaga kelestariannya, sehingga terjadi kerusakan lingkungan yang ditandai oleh merosotnya daya dukung lingkungan. Akibat lebih lanjut adalah terancamnya kelangsungan hidup masyarakat pengguna, yang oleh Hardin disebut dengan “*tragedy of the common*” (Hardin, 1968).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka Cheung (1986) mengusulkan perlunya pemilikan yang bersifat pribadi (*private*), dengan cara kontrak atas suatu wilayah sumberdaya. Dengan adanya eksklusivitas berupa pemilikan pribadi, maka diharapkan orang cenderung akan mengatur pemanfaatan sumberdaya seefektif mungkin, sehingga kerusakan dapat dihindari. Di dalam *private property* ini hak-hak atas sumberdaya alam hanya berlaku bagi pemilik hak, dan hak ini dapat dipindahkan ke orang lain. Akan tetapi, hal itu juga tidak menjamin kelestarian sumberdaya, karena dengan cara demikian kerusakan sumberdaya tetap saja terjadi, terutama untuk wilayah yang sudah mendekati habis masa kontraknya. Dalam kondisi seperti itu, orang akan cenderung berbuat rasional, yaitu menguras habis sumberdaya yang ada di wilayah yang sudah dikontrak, untuk kemudian mengontrak lagi wilayah lain yang masih kaya dengan sumberdaya.

Untuk mengatasi kelemahan dari dua pendekatan tersebut, Wantrup mengusulkan pengelolaan yang bersifat komunal (*communal property*) (Wantrup, 1986). Dalam pengelolaan yang demikian, suatu kelompok masyarakat yang terikat oleh kesamaan teritorial atau ikatan kekerabatan dan norma-norma sosial yang sama membuat aturan yang harus dipatuhi bersama oleh warga, dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Oleh karena itu pemanfaatan sumberdaya bersifat eksklusif, yang artinya pihak luar yang bukan anggota kelompok tidak diperbolehkan memanfaatkan sumberdaya yang ada, kecuali dengan izin dari komunitas itu.

Wilayah pulau kecil merupakan kawasan yang selama ini pemilikan maupun pengelolaannya umumnya dikuasai oleh negara. Memang masyarakat memanfaatkan wilayah itu, namun hak yang

dimiliki hanyalah hak untuk mengakses (*access right*) dan memanfaatkan sumberdaya, tanpa disertai hak untuk mengelola (*management right*). Kondisi seperti itu mengakibatkan masyarakat hanya berpikir untuk pemanfaatan, tanpa memperhatikan aspek kelestarian. Akibat lebih lanjut adalah jika terjadi pelanggaran yang mengancam kelestarian, masyarakat sulit untuk berpartisipasi dalam pengelolaan, sehingga masyarakat juga menjadi apatis terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, merupakan hak pengelolaan yang diberikan oleh pemerintah kepada *private*, badan hukum atau kekomunal. Pemindahan hak pengelolaan itu dilakukan melalui sistem kontrak, yang diberikan selama 20 tahun. Hak itu bisa diperpanjang lagi jika sudah habis masa berlakunya, setelah dievaluasi sebelumnya.

Dengan dipindahkannya hak pengelolaan tersebut, maka sebagaimana yang dikemukakan oleh Ostrom and Schlager (1992:250), pihak yang mengontrak akan memiliki hak-hak sebagai berikut: (a) hak untuk mengakses (*access right*), (b) hak untuk melakukan penangkapan sumberdaya (*withdrawal right*), (c) hak untuk mengelola (*management right*), (d) hak untuk melakukan eksklusifitas (membatasi akses dan tingkat operasional (*exclusion right*), dan (e) hak untuk menjual atau menyewakan setiap bagian hak yang dimiliki (*Alienation right*). Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan HP3, pemegang hak tersebut bukan berarti pengakuan negara terhadap kepemilikan hak atas sumberdaya pesisir, melainkan negara memberikan hak pengelolannya.

Walaupun dalam Pasal 17 UU No. 27 Tahun 2007 HP3 bisa diberikan kepada masyarakat, namun penyerahan hak pengusahaan kepada dua kelompok yang lain (perorangan dan badan hukum) tersebut bisa menimbulkan masalah. Masalah pertama adalah terkait dengan kepentingan masyarakat lokal, yang mungkin tidak mendapatkan perhatian dari pihak pengelola. Jika itu terjadi, maka

akibatnya adalah masyarakat lokal yang selama ini memanfaatkan sumberdaya di wilayah itu justru termajinalisasi, sehingga kehidupan mereka yang sudah miskin akan menjadi semakin miskin. Dengan demikian yang terjadi bukanlah proses pemberdayaan masyarakat di pulau kecil yang berada di wilayah perbatasan, melainkan justru sebaliknya, yaitu proses pemiskinan masyarakat lokal.

Untuk memberdayakan masyarakat, maka dalam penerapan HP3, prioritas pemberian hak pengusahaan kepada masyarakat lokal perlu menjadi perhatian. Hal itu didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut: (1) Masyarakat lokal lebih memahami kondisi sumberdaya yang ada di wilayahnya, sehingga lebih mudah untuk mengelolanya. (2) Masyarakat selama ini memanfaatkan sumberdaya yang ada di wilayahnya, sehingga lebih merasa ikut memiliki wilayah itu dibandingkan dengan pihak lain. (3) Dengan adanya hak pengusahaan yang diserahkan kepada masyarakat lokal, maka masyarakat akan lebih terproteksi dari persaingan yang tidak seimbang dalam pemanfaatan sumberdaya laut dengan pihak lain, yang memiliki peralatan tangkap yang lebih eksploitatif.

Penyerahan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau kecil kepada masyarakat lokal juga sesuai dengan pasal 18, ayat 2 UUD 1945 yang diamandemen (perubahan kedua), yang menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Hal itu juga sesuai dengan Pasal 4 TAP MPR No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang menyatakan bahwa negara mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam. Salah satu bentuk pengakuan negara adalah negara menghormati terhadap identitas

budaya dan hak masyarakat adat tradisional yang diselaraskan dengan perkembangan jaman dan peradaban.

Di dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil, peluang tentang penyerahan pengelolaan kepada masyarakat lokal itu juga dinyatakan dalam Pasal 61, sebagai berikut:

- (1) Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun temurun.
- (2) Pengakuan hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan.

Pengakuan terhadap hak pengelolaan oleh masyarakat lokal itu juga sesuai dengan UU No.5 Tahun 1960 tentang Agraria, khususnya pasal 2, ayat 4 yang menyatakan bahwa hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, walaupun untuk pemindahan hak penguasaan kepada masyarakat adat tersebut, harus dibuktikan terlebih dahulu keberadaan masyarakat hukum adat itu. Dengan demikian, dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 18 UU No. 27 Tahun 2007, maka penyerahan HP3 (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir) kepada masyarakat lokal bukan sekedar telah mendapatkan legitimasi hukum, melainkan harus menjadi prioritas dibandingkan penyerahan HP3 kepada pihak-pihak yang lain.

Walaupun penyerahan hak pengusahaan perairan pesisir bisa diserahkan pada masyarakat lokal, namun penyerahan pengelolaan secara total kepada masyarakat juga memiliki beberapa kelemahan, antara lain: a) Masyarakat tidak memiliki modal untuk melakukan pengelolaan secara intensif. b) Jika pengelolaan bisa dilakukan secara

intensif, kelestarian sumberdaya dikhawatirkan tidak bisa dijamin. c) Sistem pengelolaan akan sangat mudah dipengaruhi oleh pasar, sehingga perubahan pengelolaan bisa terjadi setiap saat.

Berdasarkan pada hal tersebut, maka kontrol dari pihak pemerintah terhadap praktik pengelolaan masih tetap diperlukan. Selain itu, oleh karena masih lemahnya kemampuan masyarakat dalam mengelola sumberdaya pesisir, terutama dari aspek permodalan, maka keterlibatan swasta dalam masalah permodalan juga diperlukan. Terkait dengan itu maka pengelolaan perairan pesisir, walaupun dilakukan dengan menerapkan HP3, namun penerapannya harus tetap mendasarkan pada prinsip ko-manajemen, yaitu dengan melibatkan unsur masyarakat, pemerintah dan pengusaha. Dengan demikian di dalam penerapannya, bukan hanya kepentingan masyarakat yang dapat terwakili, melainkan juga kepentingan pemerintah dan pengusaha. Dengan terwakilinya tiga kepentingan, maka diharapkan kelestarian sumberdaya dapat dijaga, dan kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan.

BAB II

PERMASALAHAN PENGELOLAAN KELAUTAN DI PERAIRAN PULAU SEBATIK

Pemerintah Kabupaten Nunukan sudah melakukan berbagai kebijakan dalam pengelolaan kelautan. Berikut adalah beberapa permasalahan yang muncul di lapangan terkait dengan kebijakan kelautan yang sudah diambil oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan, yang dibedakan ke dalam permasalahan umum dan permasalahan khusus..

A. Permasalahan Umum dalam Pengelolaan Kelautan di Sebatik

Ada beberapa permasalahan umum yang terkait dengan kebijakan pengelolaan kelautan di kawasan perairan Sebatik, yaitu:

- (1) Permasalahan yang terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pengelolaan kelautan. Pada saat ini pengelolaan kelautan yang dilakukan masih bersifat *government based*, yaitu peran pemerintah masih sangat dominan, dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat dan industri (*bersifat government based*). Padahal kita tahu bahwa tenaga pemerintah sangat terbatas, sehingga kurang dapat melaksanakan pengawasan dengan baik. Itulah yang mengakibatkan banyak pelanggaran yang tidak bisa terdeteksi oleh pemerintah. Hal itu karena di satu sisi pemerintah kekurangan tenaga untuk melakukan pengawasan di lapangan, dan di sisi lain masyarakat yang lokasinya strategis untuk melakukan pengawasan justru tidak dilibatkan.

Kebijakan yang bertumpu pada peran negara, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan dan penerapannya, di satu sisi bisa dipahami, karena negara merupakan lembaga sentral yang memiliki hak untuk menguasai dan mendistribusikan sumberdaya

yang ada, termasuk mengembangkan kebijakan dalam pemanfaatannya. Akan tetapi, pada sisi yang lain, tanpa adanya dukungan masyarakat, maka kebijakan yang demikian cenderung mengalami kegagalan.

Walaupun kebijakan pengelolaan mesti melibatkan masyarakat, tetapi tidak berarti bahwa pengelolaan kelautan bisa sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat (*community based management*) ataupun sektor industri, karena selain bisa bertentangan dengan kepentingan pemerintah, juga sistem pengelolaan bisa berubah, baik karena perubahan jumlah penduduk, maupun karena permintaan pasar yang tinggi terhadap suatu jenis sumberdaya. Perubahan-perubahan tersebut dapat mendorong masyarakat maupun industri untuk mengeksploitasi sumberdaya secara lebih besar, sehingga aspek kelestarian menjadi terabaikan.

- (2) Pengelolaan kelautan yang dilakukan masih berorientasi pada retribusi dan belum mengarah ke peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akibatnya masyarakat merasa tidak diuntungkan dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah kabupaten, sehingga hal itu juga mengakibatkan keengganan masyarakat untuk membayarkan retribusinya
- (3) Karena minimnya bantuan modal kenelayan dari pemerintah, dan tidak adanya akses yang dimiliki oleh nelayan terhadap lembaga keuangan yang ada, maka nelayan berusaha mencari pinjaman modal kepada siapa pun yang bisa memberikan. Kondisi seperti itu dimanfaatkan oleh para toke di Tawau Malaysia untuk menjerat para nelayan, dengan memberi bantuan modal kenelayan yang dibutuhkan. Akibatnya tingkat ketergantungan nelayan Sebatik dengan para toke di Tawau sangat tinggi. Dalam kondisi yang demikian maka posisi tawar yang dimiliki oleh nelayan juga lemah, sehingga merugikan para nelayan dalam proses penjualan hasil tangkapan.

B. Permasalahan Khusus

Beberapa permasalahan khusus berkaitan dengan pengelolaan kelautan di Sebatik meliputi masalah perizinan, pengamanan laut, kawasan konservasi laut daerah (KKLD), baganisasi, budidaya dan masalah mini trawl.

1). Perizinan

Ada tiga dasar hukum yang terkait dengan perizinan bidang usaha perikanan, yaitu: (1) Undang-undang (UU) Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan; dan (3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No. Per.5/Men/2008 tentang Usaha Perikanan Tangkap. Berdasarkan ketiga dasar hukum tersebut, setiap orang atau setiap kapal perikanan yang digunakan di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia harus memiliki izin. Meskipun demikian, kewajiban tersebut dikecualikan bagi nelayan kecil, yaitu nelayan yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) *gross ton* (GT).¹

Berdasarkan peraturan perundangan di atas, beberapa surat izin yang harus dimiliki dalam sistem usaha perikanan tangkap adalah: (1) Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut; (2) Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan penangkapan ikan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari SIUP; dan (3) Surat

¹Definisi tersebut sesuai dengan Undang-undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang menyebutkan bahwa nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) *gross ton* (GT).

Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan pengangkutan ikan.

Adapun pembagian kewenangan pemberian izin dibagi berdasarkan skala besaran armada, keberadaan tenaga kerja asing, dan penanaman modal. Lembaga pemerintah yang berwenang memberikan izin tersebut adalah: (1) Menteri, untuk kapal perikanan diatas 30 GT; (2) Gubernur, untuk kapal perikanan 10-30 GT; dan (3) Bupati/Walikota, untuk kapal perikanan 5-10 GT. Meskipun demikian, menteri dapat mendelegasikan kewenangan penerbitan SIPI dan/atau SIKPI kepada Gubernur bagi kapal perikanan berbendera Indonesia yang berukuran di atas 30 – 60 GT sebagaimana diatur dalam Permen KP No. Per. 16/Men/2010.

Tabel 2.1 Kewenangan Penerbitan Izin Usaha Perikanan

No.	Kewenangan Penerbitan Izin	Pasal
1.	Menteri	Pasal 19 ayat (1)* Menteri memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal untuk menerbitkan dan/atau memperpanjang: a. SIUP, SIPI, dan/atau SIKPI kepada orang atau badan hukum Indonesia yang menggunakan kapal dengan ukuran di atas 30 GT; b. SIUP, SIPI, dan/atau SIKPI kepada orang atau badan hukum Indonesia yang menggunakan tenaga kerja asing; dan c. SIUP, SIPI, dan/atau SIKPI di bidang penanaman modal kepada badan hukum Indonesia yang melakukan kegiatan penangkapan ikan dan/atau pengangkutan ikan dengan fasilitas penanaman modal.
2.	Gubernur	Pasal 21 ayat (1)* Gubernur diberikan kewenangan untuk menerbitkan SIUP kepada orang atau badan hukum Indonesia yang melakukan usaha perikanan, SIPI dan/atau SIKPI bagi kapal perikanan yang berukuran di atas

No.	Kewenangan Penerbitan Izin	Pasal
		<p>10 GT sampai dengan 30 GT kepada orang atau badan hukum Indonesia yang berdomisili di wilayah administrasinya dan beroperasi di wilayah pengelolaan perikanan yang menjadi kewenangannya, serta tidak menggunakan modal dan/atau tenaga kerja asing.</p> <p>Pasal 2 ayat (1)** Menteri memberikan kewenangan penerbitan SIPI dan SIKPI kepada Gubernur untuk kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan berukuran di atas 30 – 60 GT.</p>
3.	Bupati/Walikota	<p>Pasal 21 ayat (2)* Bupati/Walikota diberikan kewenangan untuk menerbitkan SIUP kepada orang atau badan hukum Indonesia yang melakukan usaha perikanan, SIPI dan/atau SIKPI bagi kapal perikanan yang berukuran 5 GT sampai dengan 10 GT kepada orang atau badan hukum Indonesia yang berdomisili di wilayah administrasinya dan beroperasi di wilayah pengelolaan perikanan yang menjadi kewenangannya, serta tidak menggunakan modal dan/atau tenaga kerja asing</p>

Keterangan:

* Permen KP No.Per.05/Men/2008

** Permen KP No.Per.16/Men/2010

Kewajiban memiliki surat izin (SIUP, SIPI dan SIKPI) tersebut tidak berlaku bagi nelayan kecil. Meskipun demikian, nelayan kecil tetap diwajibkan untuk melaporkan kegiatan penangkapannya. Dengan demikian, hal yang melekat dalam nelayan kecil adalah pencatatan administrasi dalam rangka pembenahan data statistik perikanan. Hal ini diperkuat dalam Pasal 21 ayat (3) Permen KP No. Per.05/Men/2008, bahwa Bupati/Walikota wajib melakukan pendaftaran terhadap kapal perikanan berukuran di bawah 5 GT yang berdomisili di wilayah administrasinya.

Dalam pelaksanaannya di daerah, sebagaimana yang terdapat di Pemerintah Kabupaten Nunukan melalui Dinas Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan (TPKP) yang berlaku hanya untuk satu tahun dan dapat diperpanjang untuk setiap tahunnya. Biaya yang dikenakan untuk pembuatan dan perpanjangan TPKP adalah sebesar Rp 35.000. Selain TPKP, setiap nelayan harus memiliki surat-surat kapal dari Dinas Perhubungan, yaitu Sertifikat Kesempurnaan dan Pas Kecil Kapal Penangkap Ikan.

Terkait dengan pengurusan perizinan tersebut, terdapat beberapa permasalahan sebagaimana yang diungkapkan oleh nelayan, yaitu:

- (a) Umumnya masyarakat nelayan kurang mengerti mengenai proses pembuatan surat izin, baik Sertifikat Kesempurnaan, Pas Kecil Kapal Penangkap Ikan, maupun TPKP.
- (b) Tidak adanya pemberian sanksi terhadap nelayan yang tidak memiliki surat-surat perizinan, menimbulkan kecemburuan di kalangan nelayan yang memiliki surat-surat tersebut.
- (c) Pengurusan surat-surat yang harus dilakukan secara langsung oleh nelayan ke Dinas Perhubungan dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Nunukan memerlukan biaya yang dirasakan memberatkan masyarakat nelayan.

Permasalahan lain terkait perizinan adalah masalah perizinan ganda yang dialami oleh nelayan Sebatik dan juga Nunukan pada umumnya, pada saat melakukan penangkapan ikan di kawasan perairan di Kabupaten Berau. Pada dasarnya perizinan hanya dilakukan oleh nelayan Sebatik di Nunukan, yaitu dengan menggunakan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Akan tetapi, pada saat mereka menangkap ikan di wilayah Kabupaten Berau, selain SIPI mereka juga diwajibkan untuk mengurus izin di Berau, dengan membayar sejumlah uang. Izin itu berlaku untuk satu minggu, dan jika penangkapan lebih dari satu minggu maka izin yang sudah diperoleh itu harus diperpanjang. Oleh

karena izin itu hanya berlaku untuk satu minggu, maka setiap kali akan melaut ke daerah ini nelayan juga harus mengurus izin kembali.

Adanya keharusan untuk mengurus izin, padahal sudah memiliki SIPI tersebut memiliki dua dampak: pertama, merugikan nelayan Nunukan dan Sebatik, karena mereka harus mengeluarkan uang lebih besar untuk mengurus izin. Kedua, mengakibatkan kacanya statistik jumlah kapal untuk tingkat provinsi. Hal itu karena satu kapal yang sama bisa terdaftar di lebih dari satu kabupaten. Oleh karena data di provinsi bersumber dari kabupaten, maka data jumlah di tingkat provinsi juga akan lebih besar dari yang seharusnya. Meskipun demikian, menurut informasi, apa yang harus dilakukan nelayan Nunukan di wilayah Kabupaten Berau itu bukan mengurus perizinan, tetapi melaporkan bahwa mereka akan menangkap ikan di perairan Berau. Meskipun demikian, karena untuk keperluan tersebut mereka harus membayar sejumlah uang, dan itu dilakukan berulang kali setiap akan melaut di daerah itu, maka dampaknya dirasakan sangat merugikan nelayan.

Selain itu, permasalahan dalam perizinan adalah adanya perbedaan pengukuran antara yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan dengan Dinas Kelautan dan Perikanan. Akibatnya, nelayan kebingungan dalam mengurus surat izin. Masih terkait dengan perizinan, nelayan kecil keberatan dengan persyaratan dalam pembuatan Surat Izin Berlayar (SIB), dimana nelayan kecil diharuskan memiliki alat keselamatan seperti GPS, pelampung dan radio panggil. Biaya peralatan keselamatan tersebut cukup mahal, sehingga nelayan tidak mampu membelinya.

2). Pengamanan Laut

Kegiatan pengamanan laut dilakukan untuk mencegah dan mengatasi terjadinya kegiatan *illegal fishing* yang banyak terjadi di kawasan perairan Sebatik. Kegiatan itu dilakukan dengan mengadakan patroli laut secara terpadu yang melibatkan aparat terkait.

Permasalahannya adalah koordinasi antar instansi jarang dilakukan, sehingga masing-masing instansi sering melakukan patroli sendiri-sendiri. Akibatnya hasilnya kurang efektif. Pihak Dinas Kelautan dan Perikanan memang mencoba melakukan koordinasi dengan instansi-instansi lain dalam melakukan patroli laut, namun hal itu tidak bisa dilakukan secara intensif. Hal itu karena terbatasnya biaya operasional yang hanya mencukupi untuk melakukan 8 patroli, sehingga sulit diharapkan bahwa kegiatan pemberantasan *illegal fishing* dapat dilakukan secara rutin di perairan sekitar Pulau Sebatik.

Selain itu, permasalahan infrastruktur dan peralatan pendukung untuk mengatasi *illegal fishing* kapasitasnya juga jauh dari memadai. Polisi Air misalnya, hanya memiliki beberapa kapal dengan tingkat kecepatan yang rendah, sehingga untuk mengejar kapal nelayan asing yang memiliki kecepatan tinggi yang masuk ke perairan Sebatik mereka tidak mampu. Memang benar bahwa Polisi Air saat ini sudah didukung oleh dua kapal cepat yang merupakan bantuan dari Amerika, namun biaya operasional untuk itu juga kurang memadai, sehingga kapal cepat yang cukup canggih itu jarang digunakan. Begitu pula dengan kapal yang dimiliki oleh Pemda.

Masyarakat melihat bahwa kebijakan pemerintah tidak pernah konsisten dan tidak pernah jelas dalam melihat fenomena *illegal fishing* di perairan perbatasan. Banyaknya armada penangkapan berupa trawl yang beroperasi di perairan Indonesia di Kalimantan Timur sebelah utara yang bukan milik orang Indonesia, walaupun ABK dan nahkondanya pada umumnya orang Indonesia, menunjukkan hal itu. Upaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam penangkapan trawl justru dikriminalisasi oleh aparat, karena dianggap telah melakukan tindakan anarksis, sehinggamenimbulkan keengganan masyarakat untuk bertindak jika menemukan pengoperasian trawl.

Kepercayaan masyarakat nelayan Sebatik terhadap penegakan hukum di laut sebenarnya tidak jelek sekali, paling tidak masih ada sebagian warga yang percaya adanya proses hukum, tetapi yang terjadi lebih kepada ketidakpedulian masyarakat Sebatik terhadap perilaku

aparatus pemerintah yang menyimpang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, walaupun masyarakat mengetahuinya.

Keberadaan aparat negara di Pulau Sebatik untuk pengamatan laut teritorial bagi kepentingan masyarakat nelayan Sebatik juga dianggap tidak memberikan dampak yang berarti. Fenomena perampokan di Tanjung Haus yang tidak direspon aparat negara semakin memberikan keyakinan masyarakat bahwa kehadiran aparat keamanan tidak memberikan keyakinan bahwa pengamanan laut tidak ada keterkaitan dengan masyarakat. Masyarakat merasa tidak diajak berpartisipasi dalam pengamanan laut tetapi sebaliknya masyarakat nelayan Sebatik sering tidak diuntungkan dengan adanya operasi SIUP yang dilakukan aparat penegak hukum. Ada kesan di masyarakat bahwa nelayan kecil di pulau ini dijadikan sasaran aparat pemerintah. Ketidaktahuan nelayan soal peraturan perikanan menjadi potensi kegiatan penegakan hukum laut. Kebijakan pemerintah di bidang pengamanan laut dirasakan tidak pernah memihak kepentingan masyarakat nelayan Sebatik.

Masyarakat belum pernah diorganisir untuk membantu pelaporan keamanan laut yang berkaitan *illegal fishing*. Dalam konteks kebijakan keamanan laut di perbatasan peran serta masyarakat lebih cenderung diminta keterlibatan mempertahankan kedaulatan NKRI tetapi dampak kebijakan trawl terhadap kehidupan ekonomi nelayan serta gangguan kamtibmas di laut tidak pernah mendapat perhatian.

3). Kawasan Konservasi Laut Daerah

Era otonomi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola kawasan konservasi di wilayahnya. Hal ini sejalan dengan mandat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengaturan pengelolaan wilayah laut dan konservasi. Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut tersebut meliputi:

- (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- (b) Pengaturan administratif;
- (c) Pengaturan tata ruang;
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- (e) Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
- (f) Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya dalam mengelola KKP yang telah ditetapkan dapat melibatkan masyarakat, melalui kemitraan antara unit organisasi pengelola dengan kelompok masyarakat dan/atau masyarakat adat, lembaga swadaya masyarakat, korporasi, lembaga penelitian, maupun perguruan tinggi. Dengan demikian, dalam konteks pengelolaan KKP, sebenarnya pemerintah pusat hanya memfasilitasi dan menetapkan kawasan konservasi. Sedangkan proses identifikasi, pencadangan maupun pengelolaannya secara keseluruhan dilakukan oleh pemerintah daerah.

Keterlibatan Pemerintah Daerah dan masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan konservasi itu kemudian diatur secara rinci dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, PP No. 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber daya Ikan, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Per.02/Men/2009 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Konservasi Perairan.

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan misalnya, disebutkan secara jelas bahwa konservasi sumber daya ikan menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat (Pasal 3). Artinya, kegiatan konservasi dilakukan secara bersama-sama seluruh pihak, dari tingkat lokal hingga nasional.

Pada saat ini di Kawasan perairan Sebatik sudah terdapat konservasi mangrove, yaitu berada di Desa Liang Bunyu, Kecamatan Sebatik Barat. Berdasarkan tahapan di atas, KKLD Pulau Sebatik tersebut berada pada tahapan perencanaan, yang kegiatannya baru pada tahap identifikasi dan penilaian potensi calon KKP. Laporan DKP 2009 menyebutkan bahwa beberapa jenis pohon bakau yang umum dijumpai di Pulau Sebatik dan Desa Liang Bunyu khususnya adalah bakau (*Rhizophora* spp), api-api (*Avicennia* spp), tanjung (*Bruguiera* spp), tengar (*Ceriops* spp) dan buta-buta (*Exoecaria* spp).

Permasalahan dalam rencana pembuatan KKP itu adalah belum ada sosialisasi ke masyarakat, dan masyarakat belum dilibatkan dalam perencanaan pembuatan KKP.

4). Baganisasi

Bagan merupakan salah satu jenis alat tangkap yang digunakan nelayan di tanah air untuk menangkap ikan pelagis kecil. Dasar hukum penggunaan alat tangkap bagan, salah satunya adalah Permen KP No. Per.02/Men/2011 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Jalur penangkapan ikan adalah wilayah perairan yang merupakan bagian dari Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI) untuk pengaturan dan pengelolaan kegiatan penangkapan yang menggunakan alat penangkapan ikan yang diperbolehkan dan/atau yang dilarang.

Dalam Permen KP No. Per.02/Men/2011, Jalur Penangkapan Ikan di WPP-NRI dibagi menjadi tiga, yaitu:

- (a) Jalur penangkapan ikan I, yang terdiri dari: (1) jalur penangkapan ikan IA, meliputi perairan pantai sampai dengan 2 mil laut yang diukur dari permukaan air laut pada surut terendah; dan (2) jalur penangkapan ikan IB, meliputi perairan pantai di luar 2-4 mil laut.

- (b) Jalur penangkapan ikan II, yaitu meliputi perairan di luar jalur penangkapan ikan I sampai dengan 12 mil laut diukur dari permukaan air laut pada surut terendah.
- (c) Jalur penangkapan ikan III, yaitu meliputi ZEEI dan perairan di luar jalur penangkapan ikan II.

Alat tangkap bagan masuk ke dalam kelompok jaring angkat (*lift nets*), dan berdasarkan Pasal 11 Permen KP No. Per.02/Men/2011 jaring angkat (*lift nets*) alat penangkapan ikan (API) itu dikelompokkan menjadi:

- (a) Anco (*portable lift nets*);
- (b) Jaring angkat berperahu (*boat-operated lift nets*); dan
- (c) Bagan tancap (*shore-operated stationary lift nets*).

Adapun penempatan alat penangkapan ikan (API) tersebut diatur secara lebih rinci pada Bab 5, yaitu:

- (a) Penempatan API pada jalur penangkapan ikan dan WPP-NRI disesuaikan dengan: (1) sifat API; (2) tingkat selektifitas dan kapasitas API; (3) jenis dan ukuran Alat Bantu Penangkapan Ikan; (4) ukuran kapal perikanan; dan (5) wilayah penangkapan.
- (b) Sifat API dibedakan menjadi: (1) Statis, merupakan API yang dipasang menetap dan tidak dipindahkan untuk jangka waktu lama; (2) Pasif, merupakan API yang dipasang menetap dalam waktu singkat; dan (3) Aktif, merupakan API yang dioperasikan secara aktif dan bergerak.
- (c) Tingkat selektifitas dan kapasitas API, ditentukan berdasarkan ukuran: *mesh size*, nomor mata pancing, tali ris atas, bukaan mulut, luasan, penaju, dan jumlah mata pancing.

API bagan tancap (*shore-operated stationary lift nets*) merupakan API yang bersifat statis, dan dioperasikan dengan menggunakan ukuran *mesh size* ≥ 1 mm, panjang ≤ 5 m, dan lebar ≤ 5 m, menggunakan alat bantu penangkapan ikan (ABPI) berupa lampu

dengan total daya ≤ 2.000 watt, dan dioperasikan pada jalur penangkapan ikan IA dan IB di WPP-NRI 571, WPP-NRI 572, WPP-NRI 573, WPP-NRI 711, WPP-NRI 712, WPP-NRI 713, WPP-NRI 714, WPP-NRI 715, WPP-NRI 716, WPP-NRI 717 dan WPP-NRI 718, di luar alur Pelayaran.

Dengan demikian, penggunaan bagan tancap diperbolehkan di seluruh Wilayah Pengelolaan Negara Republik Indonesia, yang dibagi menjadi 11, yaitu:

- (a) WPP-RI 571 meliputi perairan Selat Malaka dan Laut Andaman.
- (b) WPP-RI 572 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Barat Sumatera dan Selat Sunda.
- (c) WPP-RI 573 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Selatan Jawa hingga sebelah Selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu, dan Laut Timor bagian Barat.
- (d) WPP-RI 711 meliputi perairan Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut China Selatan.
- (e) WPP-RI 712 meliputi perairan Laut Jawa.
- (f) WPP-RI 713 meliputi perairan Selat Makassar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali.
- (g) WPP-RI 714 meliputi perairan Teluk Tolo dan Laut Banda.
- (h) WPP-RI 715 meliputi perairan Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram dan Teluk Berau.
- (i) WPP-RI 716 meliputi perairan Laut Sulawesi dan sebelah Utara Pulau Halmahera.
- (j) WPP-RI 717 meliputi perairan Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik.
- (k) WPP-RI 718 meliputi perairan Laut Aru, Laut Arafuru, dan Laut Timor bagian Timur.

Pada saat ini di kawasan perairan Sebatik banyak dioperasikan bagan tancap oleh para nelayan, dengan komoditas tangkapan utama berupa ikan-ikan pelagis, seperti teri.. Selain tingginya potensi sumber daya ikan pelagis kecil, pemasangan bagan di sekitar perairan Ambalat itu juga disebabkan oleh tingginya kegiatan *illegal fishing* yang dilakukan oleh nelayan Malaysia dengan menggunakan trawl. Dengan kata lain, pemasangan bagan oleh nelayan Sebatik antara lain dimaksudkan sebagai strategi untuk menutup ruang gerak aktivitas nelayan trawl Malaysia. Sesuai dengan Permen KP No. Per.02/Men/2011 di atas, pemasangan alat tangkap bagan di perairan Sebatik bias dikatakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena pemasangan bagan bukan pada alur pelayaran.

Walaupun pemasangan bagan tidak melanggar peraturan yang berlaku, namun dalam perkembangannya pemasangan alat tangkap bagan ini menimbulkan permasalahan, yaitu konflik pemasangan alat tangkap bagan. Hal ini disebabkan, pemasangan bagan baru tidak mengindahkan jarak dengan bagan yang sudah lama terpasang, sehingga mengganggu migrasi ikan tangkapan. Selain itu, konflik juga terjadi antara pemilik bagan yang sudah rusak dengan nelayan yang akan memasang bagan di tempat yang sama.

Terkait permasalahan pemasangan bagan tersebut, pernah terdapat kesepakatan di masyarakat untuk pengaturan pemasangan bagan, yaitu jarak antar bagan tidak boleh kurang dari 150 meter ke samping, dan jika dalam satu arus tidak boleh kurang dari 300 meter. Hal itu dimaksudkan agar sinar lampu dari bagan tidak bertabrakan, yang dapat mengakibatkan sulit mendapatkan ikan. Meskipun demikian, dalam parktikk di lapangan banyak terjadi pelanggaran, tanpa ada satu sanksi pun yang bisa dilakukan. Bahkan sebagian warga beranggapan bahwa kesepakatan tersebut sekarang sudah tidak diberlakukan lagi.

5). Budidaya

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Peikanan No. Per.12/Men/2007 tentang Perizinan Usaha Pembudidayaan Ikan, disebutkan bahwa usaha di bidang pembudidayaan ikan dilaksanakan dalam sistem bisnis perikanan yang meliputi pra produksi, produksi, pengolahan dan pemasaran, yang dilakukan di air tawar, air payau dan di laut. Adapun kegiatan sistem bisnis perikanan pada masing-masing tahap, yaitu:

- (a) Tahap pra produksi meliputi: pemetaan lahan, identifikasi lokasi, status kepemilikan lahan, dan/atau pencetakan lahan pembudidayaan ikan.
- (b) Tahap produksi meliputi: pembenihan, pembesaran, dan/atau pemanenan ikan.
- (c) Tahap pengolahan meliputi: penanganan hasil, pengolahan, penyimpanan, pendinginan dan/atau pengawetan ikan hasil pembudidayaan.
- (d) Tahap pemasaran meliputi: pengumpulan, penampungan, pemuatan, pengangkutan, penyaluran dan/atau pemasaran ikan hasil pembudidayaan

Sebagaimana usaha perikanan tangkap, usaha di bidang pembudidayaan ikan juga memerlukan perizinan. Dalam hal ini ada dua surat izin yang harus dimiliki para pembudidaya ikan yaitu: (1) Surat Izin Usaha Perikanan, yang disebut SIUP, yaitu izin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut; dan (2) Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan, yang disebut SIKPI, yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan pengangkutan ikan. Kewenangan penerbitan perizinan tersebut dapat dilihat pada tabel

Tabel 2.2 Kewenangan Penerbitan Perizinan dan Rekomendasi sesuai Permen KP No. Per. 12/Men/2007

No.	Kewenangan	Pasal
1.	Menteri	<p>Pasal 10</p> <p>Menteri memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal untuk menerbitkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. SIUP di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang menggunakan tenaga kerja asing, lokasi pembudidayaan ikan lebih dari 12 mil laut, dan/atau lokasi pembudidayaan ikan meliputi 2 provinsi atau lebih; b. SIKPI di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang menggunakan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT atau menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing; dan c. RPIPM kepada badan hukum yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan dengan fasilitas penanaman modal.
2.	Gubernur	<p>Pasal 11</p> <p>Menteri memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk menerbitkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. SIUP di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing, dengan lokasi pembudidayaan ikan lebih dari 4 mil laut sampai dengan 12 mil laut, dan/atau meliputi 2 Kabupaten/Kota atau lebih; b. SIKPI di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya sertatidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja

No.	Kewenangan	Pasal
		<p>asing, dengan menggunakan kapal berukuran di atas 10 GT - 30 GT dan berpangkalan di wilayah administrasinya; dan</p> <p>c. Surat rekomendasi lokasi usaha dalam batas 4 mil sampai dengan 12 mil atau mencakup 2 kabupaten/kota kepada perusahaan di bidang pembudidayaan ikan dengan fasilitas penanaman modal.</p>
3.	Bupati/Walikota	<p>Pasal 12</p> <p>Menteri memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk menerbitkan:</p> <p>a. SIUP di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing, dengan lokasi pembudidayaan ikan sampai dengan 4 mil laut.</p> <p>b. SIKPI di bidang pembudidayaan ikan kepada setiap orang yang melakukan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing, dengan menggunakan kapal perikanan berukuran di atas 5 GT – 10 GT, dan berpangkalan di wilayah administrasinya; dan</p> <p>c. Surat rekomendasi lokasi usaha dalam batas sampai dengan 4 mil kepada perusahaan di bidang pembudidayaan ikan dengan fasilitas penanaman modal.</p>

Walaupun budidaya perikanan diwajibkan untuk memiliki SIUP, namun sebagaimana tertuang dalam UU No. 31/2004, pembudidaya ikan kecil tidak perlu SIUP (Pasal 26 ayat (1)), dan tidak dikenakan pungutan (Pasal 48 ayat (1)). Sebagai turunan UU No. 31 Tahun 2004, Permen KP No. Per.12/Men/2007 memuat hal yang sama terkait dengan pengecualian pembudidaya ikan kecil terhadap

kewajiban kepemilikan SIUP. Pasal 39 ayat (1) menyebutkan bahwa kewajiban memiliki SIUP sebagaimana dimaksud dalam ayat 7 dikecualikan bagi kegiatan usaha di bidang pembudidayaan ikan yang dilakukan oleh pembudidaya ikan kecil dengan luas lahan atau perairan tertentu. Khusus untuk budidaya rumput laut, kewajiban memiliki SIUP itu dikecualikan untuk pembudidaya dengan menggunakan metode:

- (a) Lepas dasar tidak lebih dari 8 unit dengan ketentuan 1 unit berukuran $100 \times 5 \text{ m}^2$;
- (b) Rakit apung tidak lebih dari 20 unit dengan ketentuan 1 unit = 20 rakit, 1 rakit berukuran $5 \times 2,5 \text{ m}^2$;
- (c) *Long line* tidak lebih dari 2 unit dengan ketentuan 1 unit berukuran 1 ha;

Meskipun pembudidaya ikan kecil tidak diwajibkan memiliki SIUP, namun mereka diwajibkan mendaftarkan kegiatan usahanya kepada Dinas Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab di bidang perikanan di daerah setempat. Pembudidaya ikan kecil yang telah mendaftar kemudian diberi Tanda Pendaftaran Usaha Pembudidayaan Ikan (TPUPI), tanpa dikenakan biaya. TPUPI dipergunakan untuk beberapa keperluan:

- (a) Keperluan statistik.
- (b) Pengumpulan data dan informasi untuk pembinaan usaha perikanan.
- (c) Pengelolaan sumber daya ikan yang bertanggung jawab.

Pada saat ini kegiatan budidaya yang banyak dilakukan di sekitar perairan Pulau Sebatik adalah budidaya rumput laut. Walaupun saat ini program budidaya rumput laut tersebut sedang digalakkan, namun program tersebut belum berhasil secara keseluruhan. Hal itu disebabkan oleh beberapa hal: keterbatasan bibit, permasalahan pemasaran, dan kurangnya pendampingan teknis yang berdampak pada kualitas dan kuantitas produksi budidaya rumput laut.

Permasalahan lain terkait budidaya rumput laut adalah munculnya konflik antara nelayan yang melakukan budidaya rumput laut dan nelayan yang tidak melakukan budidaya rumput laut, walaupun tidak sampai menjadi konflik terbuka. Hal itu karena penanaman rumput laut yang tidak teratur, bahkan di tempat-tempat yang mestinya menjadi jalur perahu. Akibatnya banyak orang yang berhenti memasang jaring, karena lokasinya digunakan untuk budidaya rumput laut. Hal itu dirasakan sangat merugikan, apa lagi jika yang melakukan budidaya itu orang dari luar desa.

Konflik juga terjadi antar pembudidaya rumput laut, karena perebutan lokasi budidaya. Konflik umumnya terjadi karena lokasi budidaya yang sudah digunakan kemudian digunakan oleh orang lain, tanpa izin pengguna yang lebih dulu.

6). Mini Trawl

Pengoperasian alat tangkap mini trawl atau pukot hela di Kabupaten Nunukan mendapatkan legitimasi dari Permen KP No. Per.06/Men/2008 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Kalimantan Timur bagian Utara, yang dipicu oleh permasalahan *illegal fishing* di perairan Kalimantan Timur bagian Utara yang dilakukan oleh kapal trawl Malaysia. Menurut Permen tersebut, pukot hela adalah semua jenis alat penangkapan ikan berbentuk jarring berkantong, berbadan dan bersayap yang dilengkapi dengan pembuka jaring yang dioperasikan dengan cara ditarik/dihela menggunakan satu kapal yang bergerak. Pukat hela termasuk dalam klasifikasi pukot hela dasar berpapan (*bottom otter board trawl*) dengan menggunakan simbol OTB dan berkode ISSCFG 03.1.2, sesuai dengan *International Standard Statistical Classification of Fishing Gears* – FAO.

Dalam perkembangannya, penggunaan alat tangkap pukot hela diatur pada Permen KP No. Per.02/Men/2011, yaitu:

- (a) Alat penangkapan ikan pukat hela (*trawls*), terdiri dari: pukat hela dasar (*bottom trawls*), pukat hela pertengahan (*midwater trawls*), pukat hela kembar berpapan (*otter twin trawls*), dan pukat dorong.
- (b) Pukat hela dasar (*bottom trawls*), terdiri dari: pukat hela dasar berpaling (*beam trawls*), pukat hela dasar berpapan (*otter trawls*), pukat hela dasar dua kapal (*pair trawls*), *nephrops trawl*, dan pukat hela dasar udang (*shrimp trawls*), berupa pukat udang.
- (c) Pukat hela pertengahan (*midwater trawls*), terdiri dari: pukat hela pertengahan berpapan (*otter trawls*), berupa pukat ikan; pukat hela pertengahan dua kapal (*pair trawls*); dan pukat hela pertengahan udang (*shrimp trawls*).

Sementara itu, API pukat hela dasar berpaling (*beam trawls*) merupakan API yang bersifat aktif dioperasikan dengan menggunakan ukuran mesh size ≥ 1 inch dan tali ris atas ≤ 10 m, menggunakan kapal motor berukuran < 5 GT, dan dioperasikan pada jalur penangkapan ikan IB, II dan III di WPP-NRI 571, WPP-NRI 572, dan WPP-NRI 573, WPP-NRI 711, WPP-NRI 712, WPP-NRI 713, WPP-NRI 714, WPP-NRI 715, WPP-NRI 716, WPP-NRI 717 dan WPP-NRI 718.

Di tingkat provinsi, Gubernur Kalimantan Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) No. 47 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Kalimantan Timur Bagian Utara. Pada umumnya, ketentuan yang dituangkan dalam Pergub No. 47/2009 sesuai dengan Permen KP No. Per,06/Men/2008. Namun demikian, berdasarkan kesepakatan Bupati Bulungan, Nunukan, Tana Tidung dan Walikota Tarakan, disepakati kapal pukat hela yang diperbolehkan beroperasi di perairan Kalimantan Timur bagian Utara adalah yang berukuran 5 GT.

Di tingkat kabupaten, Bupati Nunukan mengeluarkan Peraturan Bupati Nunukan No. 35 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Nunukan. Ketentuan Peraturan Bupati ini sesuai dengan Pergub No. 47 Tahun 2009, dimana kapal pukat hela yang diperbolehkan untuk menangkap ikan di perairan

Kalimantan Timur bagian Utara adalah yang berukuran 5 GT. Namun batasan ini diatur lebih lanjut dalam Perbup Nunukan No. 36 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nunukan No. 35 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Nunuka, dimana batasan tersebut tambahkan dengan aturan kekuatan mesin 24 PK atau 1 silinder. Adapun pelabuhan pangkalan dan pusat pendaratan ikan yang ditunjuk adalah:

- (a) PPN Mansapa;
- (b) PPI Sebatik;
- (c) Pos Perikanan Inhutani;
- (d) Pos Perikanan Pulau Iting-iting;
- (e) Pasar Ikan Yamaker.

Meskipun di tingkat wilayah telah disepakati bahwa kapal pukat hela yang diperbolehkan digunakan adalah sebesar 5 GT, namun dalam parktinya, beberapa nelayan di Kota Tarakan banyak menggunakan kapal pukat hela berukuran 10-20 GT. Dengan demikian, pengoperasian kapal pukat hela berukuran 10-20 GT tidak sesuai dengan kesepakatan bupati dan walikota yang dituangkan dalam Pergub No. 47 Tahun 2009. Hal ini bisa menimbulkan konflik *fishing ground*, karena nelayan 10-20 GT kerap memasuki wilayah nelayan kecil.

Adapun di perairan Pulau Sebatik, konflik yang disebabkan penggunaan alat tangkap pukat hela ukuran 5 GT tidak pernah terjadi. Hal ini dikarenakan, wilayah tangkapan kapal pukat hela di pinggir pantai sejauh 1 mil, berbeda dengan alat tangkap pukat udang yang beroperasi diatas 1 mil hingga 6 mil.

BAB III

REKOMENDASI PENGELOLAAN KELAUTAN DI PULAU SEBATIK

Berikut merupakan usulan rekomendasi kebijakan pengelolaan, dengan mempertimbangkan permasalahan yang muncul di lapangan, yang dibedakan ke dalam permasalahan umum dan permasalahan khusus.

A. Rekomendasi Terkait Permasalahan Umum

Terkait dengan permasalahan umum diperairan Sebatik, maka beberapa solusi alternatif yang diusulkan adalah sebagai berikut:

- (1) Mengingat pada saat ini pengelolaan yang bersifat sentralisasi dan mobilisasi rakyat tampaknya sudah tidak tepat lagi, maka perlu diganti dengan pendekatan yang menggunakan prinsip-prinsip demokratisasi, partisipasi dan transparansi. Dengan demikian, yang perlu dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengelolaan kelautan adalah dengan cara melibatkan masyarakat secara penuh, dari berbagai kelompok yang ada. Hal itu mengingat pengelolaan yang tidak melibatkan masyarakat terbukti kurang memperhitungkan kondisi lokal, baik dari segi ekologis maupun aspek sosial ekonominya, sehingga dalam beberapa kasus, masyarakat justru merasa dirugikan dengan praktik pengelolaan yang dijalankan.

Berkaitan dengan hal tersebut, cara terbaik yang perlu dilakukan dalam pengelolaan kelautan adalah melakukan sinergi bukan saja antara pemerintah dan masyarakat, melainkan juga dari kalangan pengusaha perikanan. Melalui cara demikian, bukan saja pemerintah melibatkan masyarakat dan pengusaha dalam mengelola lingkungan, melainkan ketiga pihak diharapkan bisa duduk bersama untuk mencari permasalahan yang terjadi dan

mencari alternatif solusinya. Dengan pengelolaan yang demikian maka diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan dan dapat meminimalisasi konflik. Hal itu karena pengelolaan dilakukan melalui proses negosiasi di antara mereka.

Atas dasar itu, maka agar pengelolaan kelautan bisa berjalan dengan efektif, terencana dan tidak salah sasaran, maka perlu dibentuk **kelompok pengelola (forum stakeholder)** yang bertugas melakukan pengelolaan laut dan pesisir pada semua tingkatan, mulai dari tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten/kota, yang anggotanya mewakili berbagai kelompok kepentingan yang ada. Kelompok pengelola itu bisa dalam bentuk forum, atau dalam bentuk yang lain.

Di tingkat kabupaten, anggota kelompok pengelola itu terdiri dari wakil-wakil instansi terkait seperti: Dinas-Dinas terkait, Perguruan tinggi, LSM, perwakilan pemerintah kecamatan dan desa pesisir, dan perwakilan tokoh masyarakat di wilayah pesisir. Personel dari luar dinas/instansi terkait dipilih secara demokratis dan terbuka, melalui musyawarah pada masing-masing komunitas, untuk diusulkan dan ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati.

Di tingkat kecamatan, anggota kelompok pengelola terdiri dari wakil-wakil instansi pemerintah yang terkait, wakil dari desa-desa pesisir dan wakil dari kelompok pengelola di desa-desa pesisir. Adapun di tingkat desa, anggota kelompok pengelola terdiri dari wakil-wakil kelompok nelayan dari berbagai jenis alat tangkap yang berbeda, wakil pedagang hasil laut dan wakil pemerintah desa.

Meskipun demikian untuk kawasan Sebatik, mungkin cukup dibentuk satu kelompok pengelola yang anggotanya mewakili dari setiap desa yang ada, ditambah wakil dari dua kecamatan, yaitu Kecamatan Sebatik dan Kecamatan Sebatik Barat, sebagai wakil dari pihak pemerintah. Oleh karena saat ini di Sebatik sudah ada HNS, maka HNS ini bisa digunakan sebagai cikal bakal kelompok

pengelola, dengan penambahan anggota dari setiap desa di dua kecamatan dan wakil dari dua kecamatan.

Kelompok pengelola (forum stakeholder) itu memiliki tugas-tugas sebagai berikut:

- (a) Mengkoordinasikan setiap kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan kelautan wilayah pesisir yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten, sampai ke tingkat desa;
- (b) Menjabarkan setiap kebijakan pemerintah;
- (c) Menyebarluaskan kebijakan dan peraturan yang berlaku;
- (d) Mengkordinasikan pelaksanaan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir;
- (e) Mengkoordinasikan bantuan teknis di bidang pengelolaan sumberdaya maupun dana ke desa-desa pesisir (untuk tingkat kabupaten), yang melakukan atau akan melakukan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir;
- (f) Mengidentifikasi, mengklarifikasi, memverifikasi serta mencari solusi atas masalah yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir, yang muncul di wilayahnya;
- (g) Melakukan monitoring dan evaluasi atas setiap kegiatan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir yang dilakukan oleh pihak-pihak manapun di wilayah pesisir;
- (h) Berfungsi sebagai pusat informasi pesisir;
- (i) Mengadakan pertemuan koordinasi secara rutin atau setiap saat sesuai kebutuhan;
- (j) Tugas lain yang dianggap penting yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat dan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip, tujuan, manfaat dan prioritas yang telah diatur;

- (k) Melaporkan kegiatan perkembangan sumberdaya alam di wilayah pesisir secara tertulis setiap tahun dan pada akhir masa tugas pimpinan daerah setempat (kepala desa, camat atau bupati).

Selain tugas-tugas tersebut, kelompok pengelola (forum stakeholder) memberikan pertimbangan teknis kepada Bupati/Walikota dan Dinas Perikanan dan Kelautan serta instansi teknis terkait lainnya di tingkat kabupaten, kepada camat di tingkat kecamatan dan kepada kepala desa di tingkat desa. Terkait dengan itu, instansi teknis terkait memiliki kewajiban untuk memberikan penilaian dan pertimbangan terhadap usul kegiatan usaha di wilayah pesisir. Adapun penilaian dan pertimbangan itu wajib diserahkan secara tertulis kepada forum stakeholder.

Dalam pelaksanaannya, kelompok pengelola bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain yang ada, jika diperlukan, untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan di tingkat desa maupun kapasitas kelembagaan yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir. Kelompok pengelola menyusun program melalui konsensus bersama antara anggota pengelola, setelah memperoleh masukan secara tertulis dari masyarakat desa. Kelompok pengelola pesisir bersama-sama pemerintah desa, masyarakat desa dan badan perwakilan desa dapat mengajukan rencana tata ruang wilayah pesisir desa yang bersangkutan. Dengan demikian, kelompok pengelola itu bertugas mulai dari menyusun program pengelolaan (termasuk aturan pengelolaan dan sanksi bagi pelanggar), melaksanakan dan melakukan monitoring dan evaluasi.

Selain bekerjasama dengan lembaga lain, setiap kelompok pengelola juga perlu berkoordinasi dengan kelompok pengelola yang lain. Koordinasi itu dilakukan selain untuk menyosialisasikan sistem pengelolaan yang dilakukan di wilayahnya, juga untuk membuat sistem pengelolaan bersama dengan wilayah lain yang berdekatan. Dengan demikian, konflik antara satu desa atau satu

wilayah dengan desa atau wilayah lain dalam pemanfaatan sumberdaya laut dapat diantisipasi.

Jika dilihat sepintas, pengelolaan model demikian memang mirip pengkavlingan. Akan tetapi, yang terjadi sebenarnya adalah desentralisasi pengelolaan laut yang tidak berhenti sampai di tingkat kabupaten, melainkan sampai ke tingkat desa. Ini berbeda dengan pengkavlingan yang menutup sama sekali orang luar desa untuk menangkap sumberdaya di wilayah desa lain, tetapi penangkapan sumberdaya tetap dapat dilakukan secara bebas, dengan memperhatikan persyaratan tertentu yang merupakan hasil kesepakatan kelompok pengelola dalam satu desa. Penangkapan sumberdaya yang berbeda dengan yang disepakati harus memperoleh izin lebih dulu dari kelompok pengelola. Dengan cara demikian maka kemungkinan terjadinya *destructive fishing* dan *over fishing* dalam satu kawasan, dan kemungkinan terjadinya konflik kenelayanan diharapkan akan dapat diminimalisasi.

Untuk menuju semua itu, langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk kelompok pengelola dari perwakilan stakeholders
 - (2) Anggota kelompok tidak ditunjuk dari atas, tetapi dari perwakilan setiap stakeholder
 - (3) Anggota kelompok diajak berembuk bersama untuk menyusun dan membahas aturan pengelolaan dan sanksinya, termasuk kawasan laut yang dikelola jika diperlukan
 - (4) Melakukan pertemuan-pertemuan rutin untuk membahas rencana pengelolaan, pengawasan dan mengevaluasi pelaksanaan.
- (2) Terkait dengan masalah pengelolaan yang masih berorientasi pada retribusi, maka paradigma yang digunakan perlu dirubah. Retribusi bukanlah tujuan, tetapi dijadikan sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir (nelayan). Oleh

karena itu, yang menjadi tujuan utama dari pembangunan kelautan adalah peningkatan kesejahteraan itu sendiri. Dengan kesejahteraan yang meningkat, maka pembayaran retribusi apapun namanya akan semakin lencer dan semakin meningkat.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan kebijakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan Sebatik, dengan bantuan permodalan yang cukup besar dari pemerintah, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal itu mengingat posisi nelayan Sebatik yang berada di kawasan perbatasan.

Selain itu, keberadaan industri perikanan juga sangat diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan Sebatik khususnya dan nelayan Nunukan pada umumnya. Meskipun demikian, industri perikanan tidak dibolehkan melakukan penangkapan sendiri, melainkan harus membeli hasil tangkapan nelayan. Untuk itu maka industri perikanan dapat bekerjasama dengan para nelayan dengan sistem bapak angkat, melalui pola semacam PIR dalam industri perkebunan. Dalam hal ini industri perikanan menyediakan peralatan dan modal kenelayanan, dan nelayan wajib menjual hasil tangkapannya ke industri perikanan. Dengan demikian, akan tercipta *simbiosis mutualisme* di antara keduanya.

- (3) Untuk mengatasi masalah ketergantungan nelayan Sebatik terhadap para toke di tawau, sekaligus meningkatkan posisi tawar nelayan Sebatik, maka ketergantungan itu secara bertahap harus dihilangkan. Untuk itu ada tiga hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah. **Pertama**, pemerintah membuat PPI di Sebatik yang dilengkapi dengan *cold storage* dan pelelangan. Dengan cara demikian masyarakat tidak perlu lagi harus menjual hasil tangkapannya ke luar Sebatik. Memang saat ini sudah ada PPI, tetapi fungsinya hanya untuk menarik retribusi, yang justru dianggap merugikan nelayan. **Kedua**, secara bertahap membayar hutang yang dimiliki oleh nelayan, dan mengalihkan beban hutangnya ke pemerintah, dan masyarakat mengangsur hutang secara bertahap ke pemerintah. Untuk itu perlu dicari

mekanismenya. **Ketiga**, membuka akses nelayan ke lembaga keuangan yang ada. Dengan cara demikian maka ketergantungan terhadap modal dari negara lain akan dapat diatasi, sekaligus akan dapat meningkatkan harga diri bangsa.

Untuk mengalihkan beban hutang masyarakat Sebatik dari toke di Tawau, Malaysia ke pemerintah RI, beberapa hal perlu dilakukan oleh pemerintah. Pertama, mengidentifikasi jumlah hutang dan nama nelayan yang berhutang. Ini dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan. Kedua, mengalokasikan dana talangan untuk membayar hutang masyarakat Sebatik ke toke di Tawau Malaysia secara bertahap, melalui DIPA Kementerian kelautan dan Perikanan. Ketiga, pemerintah bersama dengan pihak yang berhutang, membayarkan hutang masyarakat ke toke di Tawau, Malaysia. Mekanisme pembayaran perlu pengaturan lebih lanjut. Keempat, menunjuk bank di daerah (di Pulau Sebatik) untuk menerima setoran cicilan pengembalian hutang masyarakat, dan selanjutnya masyarakat menyetor angsuran pinjaman melalui bank yang ditunjuk.

B. Rekomendasi Terkait Permasalahan Khusus

Pada bagian berikut dikemukakan beberapa rekomendasi terkait dengan permasalahan kelautan di Sebatik yang bersifat khusus, yaitu yang berkaitan dengan masalah perizinan, pengamanan laut, baganisasi, KKLD, budidaya dan mini trawl

1). Perizinan

Berdasarkan permasalahan perizinan, beberapa hal yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan, yaitu:

- (a) Perlu sosialisasi atau penyuluhan proses pembuatan perizinan perikanan tangkap bagi nelayan, khususnya nelayan kecil.

- (b) Diperlukan kontrol dan investigasi ke pemukiman nelayan atau lokasi penangkapan ikan terkait dengan kepemilikan surat-surat perizinan, dan pemberian sanksi bagi yang tidak memiliki surat izin
- (c) Perlu pelimpahan pembuatan surat perizinan kepada UPTD Perhubungan dan UPTD Kelautan dan Perikanan atau Kantor Penyuluh Kelautan dan Perikanan di Pulau Sebatik.
- (d) Perlu koordinasi yang baik antara Dinas Perhubungan dan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam mengeluarkan surat izin.
- (e) Terkait dengan masalah perizinan ganda yang dialami oleh nelayan Sebatik dan Nunukan pada umumnya, maka Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten Berau untuk klarifikasi permasalahan tersebut, dan jika perlu dibuatkan nota kesepahaman (MOU) antara Pemerintah Kabupaten Nunukan dan Pemerintah Kabupaten Berau yang mengatur tentang tata cara pengoperasian kegiatan penangkapan ikan di wilayah Kabupaten Berau.

2). Pengamanan Laut

Pengamanan laut sangat diperlukan, baik untuk mengatasi terjadinya tindakkejahatan di laut maupun untuk melakukan pencegahan dan penanganan terjadinya *illegal fishing*. Lebih-lebih dengan kondisi perairan laut Sebatik yang berbatasan langsung dengan Negara lain.

Untuk mengatasi terjadinya permasalahan dan kendala pengamanan laut, beberapa hal yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- (a) Koordinasi antar instansi perlu ditingkatkan, dengan memperbanyak patroli bersama. Mengingat keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh setiap instansi, maka perlu dipertimbangkan agar dana yang dimiliki setiap instansi bisa digabungkan untuk mengadakan patroli bersama. Dengan demikian, frekuensi patroli laut bisa lebih ditingkatkan, sehingga menimbulkan keengganan

bagi pihak-pihak untuk melakukan pelanggaran, baik yang berkaitan dengan *illegal fishing* maupun tindak kejahatan di laut.

- (b) Pelibatan masyarakat nelayan untuk pengamanan laut perlu dilakukan, mengingat kegiatan nelayan yang sehari-hari di laut, sehingga mudah mendeteksi terjadinya pelanggaran yang terjadi di lautan. Bentuk pelibatan mungkin semacam Forum Komunikasi Polisi dan Masyarakat di daratan. Untuk itu beberapa nelayan tertentu perlu difasilitasi dengan radio komunikasi.
- (c) Bagi masyarakat yang melakukan penangkapan terhadap pelaku pelanggaran di laut, seperti penangkapan pengoperasian trawl, semestinya tidak direspons secara negatif dengan diproses hukum karena dianggap telah melakukan tindakan anarkhis, karena hal itu menimbulkan keengganan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penjagaan keamanan di laut. Sebaliknya kepada mereka perlu diberi apresiasi karena telah ikut serta melakukan pengamanan laut. Meskipun demikian agar ke depan peristiwa yang bisa dikatakan main hakim sendiri itu tidak terulang kembali, kepada masyarakat perlu disosialisasikan hal-hal yang perlu dilakukan jika melihat terjadinya pelanggaran.
- (d) Banyaknya tindak kejahatan di laut di sekitar Tanjung Haus dan di kawasan lain di perairan Sebatik, maka perlu dipikirkan untuk mendirikan pos polisi di lokasi di dekat pantai yang dianggap rawan terhadap tindak kejahatan, sehingga memudahkan masyarakat untuk melapor jika terjadi tindak kejahatan di laut.
- (e) Konsistensi penegakan hukum perlu dilakukan, untuk menimbulkan efek jera bagi pelaku pelanggaran di laut. Konsistensi penegakan hukum itulah yang selama ini dirasakan lemah oleh masyarakat.

3). KKLD

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam kaitannya dengan konservasi, perlu dilakukan langkah-langkah berikut:

- (a) Melakukan sosialisasi ke masyarakat tentang rencana pembuatan kawasan konservasi
- (b) Melibatkan masyarakat dalam menentukan lokasi kawasan konservasi
- (c) Membuat dokumen rencana pengelolaan (rencana konservasi yang akan dilakukan) dengan melibatkan masyarakat
- (d) Membuat zonasi kawasan konservasi menjadi zona konservasi, zona penyangga dan zona ekonomi atau zona bebas. Di zona konservasi masyarakat sama sekali tidak boleh memanfaatkan sumber daya inti yang ada di dalamnya (sumber daya yang dikonservasi). Di zona penyangga masyarakat bisa memanfaatkan sumber daya secara terbatas. Adapun di zona ekonomi masyarakat bisa memanfaatkan sumber daya secara bebas. Knodisi demikian disesuaikan dengan sifat sumber daya yang dikonservasi
- (e) Melibatkan masyarakat dalam melakukan pengawasan.

Khusus dalam kaitannya dengan konservasi mangrove, seperti di Liang Bunyu, keseluruhan kawasan mangrove dijadikan sebagai kawasan konservasi. Hal itu selain disebabkan keberadaan zona ekonomi akan dapat mengganggu konservasi yang dilakukan, selama ini masyarakat juga tidak memanfaatkan mangrove untuk keperluan mereka, kecuali hanya digunakan untuk kayu bakar; itupun terbatas pada ranting-ranting yang sudah kering. Pemberlakuan zona ekonomi di kawasan ini justru dikhawatirkan akan dimanfaatkan oleh orang dari luar Sebatik untuk menebang mangrove.

Jika karena sesuatu hal terpaksa akan dilakukan penebangan mangrove di kawasan konservasi, maka semua bentuk penebangan harus direkomendasikan oleh kepala desa setempat untuk diproses di instansi terkait. Adapun pengelolaan mangrove perlu dijadikan satu paket dengan paket pariwisata..

4). Baganisasi

Pelaksanaan kebijakan baganisasi di perbatasan dirasakan menguntungkan secara ekonomi bagi masyarakat lokal, dan bernilai politis bagi pemerintah dalam menjaga kedaulatan wilayah NKRI. Berdasarkan permasalahan baganisasi, beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan, yaitu:

- (a) Perlunya menetapkan zonasi untuk pemasangan bagan
- (b) Perlunya penataan kawasan dalam pemasangan alat tangkap bagan dengan jarak 150-200 meter ke samping, dan jika dalam satu arus tidak boleh kurang dari 300 meter.
- (c) Bagi bagan yang sudah hancur selama 6 bulan lebih, maka orang lain berhak memasang bagan di tempat bagan yang hancur tersebut namun harus izin terlebih dahulu kepada pemilik bagan yang lama.
- (d) Guna menghindari konflik, baik konflik pemasangan maupun konflik pemanfaatan, maka diperlukan Peraturan Bupati yang lebih teknis. Hal ini untuk menciptakan kepastian hukum.
- (e) Dalam penyerahan kepemilikan lahan bagan, diperlukan legalisasi guna menciptakan kepastian hukum.
- (f) Perlunya pembangunan bagan yang permanen, sehingga alat tangkap bagan mampu beroperasi sepanjang tahun. Hal ini dikarenakan, bagan yang terbuat dari bambu/nibung hanya mampu bertahan 6 bulan.

5). Budidaya

Budidaya rumput laut saat ini sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, terutama dalam hal peningkatan ekonomi keluarga. Untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam kaitannya dengan budidaya rumput laut, maka diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

- (a) Diperlukan keseriusan pemerintah daerah dalam membina usaha budidaya di Pulau Sebatik, baik budidaya rumput laut maupun

komoditas lainnya yang dapat meningkatkan matapencaharian alternatif.

- (b) Perlunya kepastian pasar dalam menampung produksi budidaya rumput laut yang saling menguntungkan antara produsen (pembudidaya) dan pembeli (konsumen atau pengusaha).

Untuk mengatasi timbulnya konflik antara pembudidaya rumput laut dengan pihak lain, diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

- (a) Tim terpadu yang sudah dibuat oleh Dinas Perikanan Kabupaten Nunukan yang anggotanya terdiri dari: Dinas Perikanan, TNI AL, Adpel, Dinas Perhubungan dan Pol Air untuk memberi penyuluhan kepada pembudidaya rumput laut, mengenai tempat-tempat yang tidak boleh dilakukan budidaya, karena mengganggu pelayaran dan kegiatan lainnya, perlu dilanjutkan, dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat.
- (b) Perlu dibuat zonasi untuk menentukan lokasi budidaya, baik rumput laut maupun sumber daya yang lain
- (c) Diperlukan batasan luas lahan budidaya per keluarga untuk mencegah terjadinya penumpukan penguasaan lahan oleh orang tertentu.
- (d) Bagi orang luar desa yang akan melakukan budidaya rumput laut di suatu kawasan perairan, untuk mengantisipasi timbulnya konflik, maka sebelum budidaya dilakukan harus memperoleh izin lebih dulu dari kepala desa terdekat.
- (e) Perlunya pengaturan lama pemanfaatan kawasan perairan yang sudah tidak digunakan untuk budidaya rumput laut untuk bisa digunakan oleh pembudidaya lainnya
- (f) Baik penentuan zonasi budidaya, izin bagi orang luar desa, lama pemanfaatan kawasan perairan yang sudah tidak digunakan untuk budidaya rumput laut untuk bisa digunakan oleh pembudidaya

lainnya, maupun aturan lain yang terkait perlu dibuatkan Peraturan Bupati supaya ada legalitasnya sehingga kedudukannya lebih kuat

6). Mini Trawl

Berdasarkan permasalahan mini trawl atau pukat hela di Kabupaten Nunukan, beberapa hal yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan, yaitu:

- (a) Perlunya sosialisasi aturan mengenai pukat hela.
- (b) Perlu kajian zonasi tangkapan, yang dibedakan atas dasar alat tangkap yang digunakan dan ukuran kapal (GT).
- (c) Untuk mengurus permohonan pengoperasian kapal pukat hela diharapkan bisa dilakukan secara kolektif.
- (d) Pukat hela yang dalam izin operasinya disebutkan hanya berbobot 5 GT perlu ditinjau kembali, jika dilihat keadaan kapalnya ternyata ada indikasi bahwa bobotnya di atas itu
- (e) Walaupun bobot kapalnya hanya 5 GT, tetapi jika kekuatan mesinnya di atas 24 PK atau lebih dari satu silinder. maka supaya aparat penegak hukum melakukan tindakan tegas untuk melarangnya, sesuai dengan Perbup Nunukan No. 36 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nunukan No. 35 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Nunukan.
- (f) Penggunaan mesin berkekuatan 24 PK tidak sesuai dengan ukuran kapal yang 5 GT, sehingga kurang optimal dalam operasinya. Berdasarkan hal tersebut, maka para pihak mengusulkan mencabut pembatasan mesin 24 PK.
- (g) Terkait dengan banyaknya nelayan dari Kota Tarakan yang menggunakan pukat hela di atas 5 GT atau mesin di atas 24 PK, Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota Trakan untuk mengatasi masalah tersebut, dan jika perlu dibuatkan nota kesepahaman (MOU) antara

Pemerintah Kabupaten Nunukan dan Pemerintah Kota Tarakan yang mengatur tentang tata cara pengoperasian kegiatan penangkapan ikan menggunakan pukot hela di wilayah Kabupaten Nunukan.

Berkaitan dengan permasalahan khusus dan usulan rekomendasi kebijakan yang perlu ditempuh tersebut, dapat dibuat matriks sebagai berikut.

Tabel 3.1 Matriks Permasalahan Pengelolaan Kelautan di Sebatik dan Usulan Rekomendasi Kebijakan

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
A.	Permasalahan Umum:		
1	Pengelolaan masih bersifat <i>government based</i>	Peraturan perundangan	Melakukan sinergi antara pemerintah, masyarakat dan pengusaha perikanan, dengan membentuk forum stakeholder pada tingkat desa, kecamatan dan kabupaten
2	Berorientasi pada retribusi dan belum mengarah ke peningkatan kesejahteraan masyarakat.	Kebijakan daerah	Perubahan paradigma. Tujuan pembangunan kelautan adalah peningkatan kesejahteraan itu sendiri. Dengan kesejahteraan yang meningkat, maka pembayaran retribusi akan semakin meningkat.
3	(a) Minimnya bantuan modal kenelayaan dari pemerintah (b) Tidak adanya akses yang dimiliki oleh nelayan terhadap	Peraturan perundangan	(a) Pemerintah membuat PPI di Sebatik yang dilengkapi dengan <i>cold storage</i> dan pelelangan. (b) Secara bertahap membayar hutang yang

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
	lembaga keuangan yang ada (c) Ketergantungan nelayan Sebatik dengan para toke di Tawau, Malaysia		dimiliki oleh nelayan, dan mengalihkan beban hutangnya ke pemerintah, dan masyarakat mengangsur hutang secara bertahap ke pemerintah. (c) Membuka akses nelayan ke lembaga keuangan yang ada.
B.	Permasalahan Khusus:		
1	Perizinan: (a) Nelayan kurang mengerti proses pembuatan surat izin (b) Tidak adanya pemberian sanksi terhadap nelayan yang tidak memiliki surat-surat perizinan (c) Pengurusan surat-surat dilakukan langsung ke Dinas Perhubungan dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Nunukan memerlukan biaya yang memberatkan nelayan.	Peraturan Daerah	(a) Perlu sosialisasi proses pembuatan perizinan perikanan tangkap bagi nelayan kecil. (b) Perlu kontrol ke pemukiman nelayan atau lokasi penangkapan ikan terkait kepemilikan surat-surat perizinan, dan pemberian sanksi bagi yang tidak memiliki surat izin (c) Perlu pelimpahan pembuatan surat perizinan kepada UPTD Perhubungan dan UPTD Kelautan dan Perikanan atau Kantor Penyuluh Kelautan dan Perikanan di Pulau Sebatik. (d) Perlu koordinasi yang

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			baik antara Dinas Perhubungan dan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam mengeluarkan surat izin.
2	<p>Pengamanan Laut:</p> <p>(a) Koordinasi antar instansi jarang dilakukan</p> <p>(b) Terbatasnya biaya operasional</p> <p>(c) Infrastruktur dan peralatan pendukung jauh dari memadai</p> <p>(d) Masyarakat tidak diorganisir untuk membantu pelaporan keamanan laut</p>	Implementasi di lapangan	<p>(a) Koordinasi antar instansi perlu ditingkatkan dengan memperbanyak patroli bersama.</p> <p>(b) Untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh setiap instansi, perlu dipertimbangkan agar dana yang dimiliki setiap instansi bisa digabungkan untuk mengadakan patroli bersama.</p> <p>(c) Pelibatan masyarakat nelayan untuk pengamanan laut perlu dilakukan. Bentuk pelibatan semacam Forum Komunikasi Polisi dan Masyarakat di daratan. Untuk itu beberapa nelayan tertentu perlu difasilitasi dengan radio komunikasi.</p> <p>(d) Bagi masyarakat yang melakukan</p>

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			<p>penangkapan terhadap pelaku pelanggaran di laut, tidak direspons secara negatif tetapi perlu diberi apresiasi karena telah ikut serta melakukan pengamanan laut. Kepada masyarakat perlu disosialisasikan hal-hal yang perlu dilakukan jika melihat terjadinya pelanggaran.</p> <p>(e) Banyaknya tidak kejahatan di laut di sekitar Tanjung Haus dan di kawasan lain di perairan Sebatik, maka perlu dipikirkan untuk mendirikan pos polisi di lokasi di dekat pantai yang dianggap rawan terhadap tindak kejahatan.</p> <p>(f) Konsisten dalam penegakan hukum</p>
3	<p>Kawasan Konservasi Laut Daerah: Belum ada sosialisasi ke masyarakat, dan masyarakat belum dilibatkan dalam perencanaan pembuatan KKP.</p>	Implementasi di lapangan	<p>(a) Melakukan sosialisasi ke masyarakat tentang rencana pembuatan kawasan konservasi</p> <p>(b) Melibatkan masyarakat dalam menentukan lokasi kawasan konservasi</p>

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			<ul style="list-style-type: none"> (c) Membuat dokumen rencana pengelolaan (rencana konservasi yang akan dilakukan) dengan melibatkan masyarakat (d) Membuat zonasi kawasan konservasi menjadi zona konservasi, zona penyangga dan zona ekonomi atau zona bebas. (e) Melibatkan masyarakat dalam melakukan pengawasan
4	<p>Baganisasi: Konflik pemasangan alat tangkap bagan, disebabkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Pemasangan bagan baru tidak mengindahkan jarak dengan bagan yang sudah lama terpasang (b) konflik antara pemilik bagan yang sudah rusak dengan nelayan yang akan memasang bagan di tempat yang sama. 	Belum ada peraturan yang mengatur	<ul style="list-style-type: none"> (a) Menetapkan zonasi untuk pemasangan bagan (b) Penataan kawasan dalam pemasangan alat tangkap bagan dengan jarak 150-200 meter ke samping, dan jika dalam satu arus tidak boleh kurang dari 300 meter. (c) Bagan yang sudah hancur selama 6 bulan lebih, maka orang lain berhak memasang bagan di tempat bagan yang hancur tersebut namun harus izin terlebih dahulu kepada

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			<p>pemilik bagan yang lama.</p> <p>(d) Untuk menghindari konflik pemasangan maupun konflik pemanfaatan bagan, diperlukan Peraturan Bupati yang lebih teknis.</p> <p>(e) Dalam penyerahan kepemilikan lahan bagan, diperlukan legalisasi guna menciptakan kepastian hukum.</p> <p>(f) Perlu pembangunan bagan yang permanen, sehingga alat tangkap bagan mampu beroperasi sepanjang tahun.</p>
5	<p>Budidaya: Muncul konflik antara nelayan yang melakukan budidaya rumput laut dan nelayan yang tidak melakukan budidaya rumput laut</p>	Belum ada peraturan yang mengatur	<p>(a) Tim terpadu yang sudah dibuat oleh Dinas Perikanan Kabupaten Nunukan untuk memberi penyuluhan kepada pembudidaya rumput laut, mengenai tempat-tempat yang tidak boleh dilakukan budidaya, perlu dilanjutkan dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat.</p> <p>(b) Perlu dibuat zonasi</p>

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			<p>untuk menentukan lokasi budidaya, baik rumput laut maupun sumber daya yang lain</p> <p>(c) Diperlukan batasan luas lahan budidaya per keluarga untuk mencegah terjadinya penumpukan penguasaan lahan oleh orang tertentu.</p> <p>(d) Bagi orang luar desa yang akan melakukan budidaya rumput laut di suatu kawasan perairan, untuk mengantisipasi timbulnya konflik, maka sebelum budidaya dilakukan harus memperoleh izin lebih dulu dari kepala desa terdekat.</p> <p>(e) Perlunya pengaturan lama pemanfaatan kawasan perairan yang sudah tidak digunakan untuk budidaya rumput laut untuk bisa digunakan oleh pembudidaya lainnya</p> <p>(f) Keseluruhan pengaturan tersebut perlu dibuatkan Peraturan Bupati lebih kuat</p>

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
6	<p>Mini Trawl: Beberapa nelayan dari daerah lain menggunakan kapal pukat hela berukuran 10-20 GT dengan kekuatan mesin di atas 24 PK atau lebih dari 1 silinder, yang tidak sesuai dengan Peraturan Bupati Nunukan No. 35 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Nunukan.</p>	Implementasi di lapangan	<ul style="list-style-type: none"> (a) Perlu sosialisasi aturan mengenai pukat hela. (b) Perlu kajian zonasi tangkapan, yang dibedakan atas dasar alat tangkap yang digunakan dan ukuran kapal (GT). (c) Untuk mengurus permohonan pengoperasian kapal pukat hela diharapkan bisa dilakukan secara kolektif. (d) Pukat hela yang dalam izin operasinya disebutkan hanya berbobot 5 GT perlu ditinjau kembali, jika dilihat keadaan kapalnya ternyata ada indikasi bahwa bobotnya di atas itu (e) Walaupun bobot kapalnya hanya 5 GT, tetapi jika kekuatan mesinnya di atas 24 PK atau lebih dari satu silinder. maka supaya aparat penegak hukum melakukan tindakan tegas untuk melarangnya, sesuai dengan Perbup Nunukan No. 36 Tahun 2009 tentang

No	Permasalahan	Level Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan
			<p>Perubahan Atas Peraturan Bupati Nunukan No. 35 Tahun 2009 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela di Perairan Nunukan.</p> <p>(f) Penggunaan mesin berkekuatan 24 PK tidak sesuai dengan ukuran kapal yang 5 GT, sehingga kurang optimal dalam operasinya. Berdasarkan hal tersebut, maka para pihak mengusulkan mencabut pembatasan mesin 24 PK.</p> <p>(g) Terkait dengan banyaknya nelayan dari Kota Tarakan yang menggunakan pukat hela di atas 5 GT atau mesin di atas 24 PK, Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota Trakan untuk mengatasi masalah tersebut</p>

BAB IV

PERMASALAHAN PENGELOLAAN PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL, DAN REKOMENDASI PENGELOLAAN

A. Pengelolaan Pesisir dan Permasalahannya

Sampai dengan saat ini pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil masih bertumpu pada peran negara. Walaupun pengelolaan kelautan sudah diupayakan untuk melibatkan masyarakat, namun pendekatan yang dilakukan cenderung masih bersifat *government based*, yaitu peran pemerintah masih sangat dominan, dan peran masyarakat masih berada di pinggiran. Padahal kita tahu bahwa tenaga pemerintah sangat terbatas, sehingga kurang dapat melaksanakan pengawasan dengan baik. Itulah yang mengakibatkan banyak pelanggaran yang tidak bisa terdeteksi oleh pemerintah. Hal itu karena di satu sisi pemerintah kekurangan tenaga untuk melakukan pengawasan di lapangan, tetapi di sisi lain masyarakat yang lokasinya strategis untuk melakukan pengawasan justru tidak dilibatkan secara optimal.

Permasalahan tersebut lebih parah lagi terjadi di kalangan nelayan kecil. Hal ini disebabkan nelayan kecil dihadapkan pada permasalahan lain seperti ketidakberdayaannya dalam persaingan penangkapan ikan, baik antar nelayan Indonesia apalagi dengan nelayan asing. Ironisnya, tidak sedikit persaingan tersebut berujung pada konflik yang selalu dimenangkan oleh nelayan-nelayan skala besar atau modern dan nelayan-nelayan asing. Selain itu, bagi nelayan-nelayan Indonesia yang daerahnya bertetangga dengan negara lain, maka nelayan-nelayan Indonesia sering dihadapkan pada penangkapan karena melakukan penangkapan ikan sampai melewati batas-batas perairan negara lain.

Selain alasan tersebut, pentingnya peran masyarakat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil juga disebabkan oleh dua hal:

- (1) Lokasi tempat tinggal masyarakat yang langsung berhadapan dengan laut, memungkinkan mereka ikut secara aktif untuk mengelola dan mengawasi permasalahan-permasalahan yang ada hubungannya dengan laut.
- (2) Pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini tidak bisa dilakukan secara optimal, karena dua hal: a) luas dan terbarnya kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga menyulitkan pemerintah untuk melakukan pengawasan. b) Keterbatasan aparat pemerintah yang harus melakukan pengawasan secara langsung, untuk menegakkan aturan yang sudah ditetapkan. Hal itulah yang mengakibatkan banyak terjadi kerusakan sumber daya yang tidak bisa terdeteksi oleh pemerintah.

Menyadari pentingnya peran masyarakat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil, pemerintah, melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, mengatur perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan melibatkan masyarakat, sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun perencanaan yang dimaksud disebutkan dalam Pasal 7, yaitu meliputi:

- (1) Pembuatan Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP-3-K);
- (2) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K)
- (3) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-K)
- (4) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K).

Mekanisme penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dilakukan dengan melibatkan masyarakat, dan berdasarkan norma, standar, dan pedoman yang diatur dengan Peraturan Menteri. Permasalahannya adalah sampai saat ini bagaimana keterlibatan masyarakat itu harus dilakukan, hal itu belum diatur. Ketidakjelasan tentang hal itu bisa membawa permasalahan lanjutan, yaitu terjadinya manipulasi keterlibatan masyarakat, yaitu masyarakat hanya dijadikan sebagai alat politik untuk menunjukkan bahwa penyusunannya sudah dilakukan secara demokratis. Jadi masyarakat hanya dijadikan alat untuk legitimasi yang sudah dibuat oleh pemerintah. Keterlibatan seperti itulah yang disebut sebagai konsultatif manajemen, yaitu pemerintah membuat konsep pengelolaan, melakukan konsultasi dengan masyarakat, tetapi tidak terikat dengan hasil konsultasi dengan masyarakat.

Terkait dengan pemanfaatan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil, di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No 27 Tahun 2007 disebutkan bahwa pemanfaatan wilayah pesisir diberikan dalam bentuk HP3. Di dalam Pasal 1 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Hal itu juga ditegaskan lagi dalam ayat (2) Pasal 16, yaitu bahwa HP3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

Dalam Pasal 18 disebutkan bahwa HP3 itu dapat diberikan kepada:

- (1) Orang perseorangan warga Negara Indonesia
- (2) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau
- (3) Masyarakat adat

Adapun dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa HP3 itu diberikan untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tahap kedua, jika sudah habis masa berlakunya, dan setelah dievaluasi sebelumnya. Dalam Pasal 23 disebutkan bahwa HP3 itu diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Adapun khusus untuk pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya yang telah digunakan untuk kepentingan kehidupan masyarakat, dalam Pasal 23 angka 5 disebutkan bahwa Pemerintah atau Pemerintah Daerah menerbitkan HP-3 setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat yang bersangkutan, yang mekanismenya difasilitasi oleh Bupati/walikota. Masalahnya adalah posisi masyarakat dalam musyawarah tersebut tidak jelas, sehingga terjadinya terbuka kemungkinan terjadinya manipulasi hasil musyawarah. Selain itu, walaupun masyarakat adat bisa diberikan HP3 selain perorangan dan badan hukum, namun dikhawatirkan pemerintah akan lebih memihak pada kepentingan perorangan dari pada kepentingan masyarakat adat.

Pada saat ini Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membatalkan Pasal-Pasal yang ada hubungannya dengan HP3, yaitu: Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 Ayat (4) dan Ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 Ayat (1), Pasal 71 dan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dengan demikian pasal-pasal tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat.

Tabel 4.1 Pasal-pasal yang Dibatalkan Mahkamah Konstitusi

No.	Pasal Yang Dibatalkan	Isi Pasal
1.	Pasal 1 angka 18	Hak Pengusahaan Perairan Pesisir, selanjutnya disebut HP-3, adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu.
2.	Pasal 16	Ayat (1) Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP-3. Ayat (2) HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.
3.	Pasal 17	Ayat (1) HP-3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu. Ayat (2) Pemberian HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat Adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.
4.	Pasal 18	HP-3 dapat diberikan kepada: a. Orang perseorangan warga negara Indonesia; b. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau c. Masyarakat Adat

5.	Pasal 19	<p>Ayat (1) HP-3 diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.</p> <p>Ayat (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang tahap kesatu paling lama 20 (dua puluh) tahun.</p> <p>Ayat (3) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diperpanjang lagi untuk tahap kedua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
6.	Pasal 20	<p>Ayat (1) HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.</p> <p>Ayat (2) HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3.</p> <p>Ayat (3) HP-3 berakhir karena: a. jangka waktunya habis dan tidak diperpanjang lagi; b. ditelantarkan; atau c. dicabut untuk kepentingan umum.</p> <p>Ayat (4) Tata cara pemberian, pendaftaran, dan pencabutan HP-3 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p>

7.	Pasal 21	<p>Ayat (1) Pemberian HP-3 wajib memenuhi persyaratan teknis, administratif, dan operasional.</p> <p>Ayat (2) Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. kesesuaian dengan rencana Zona dan/atau rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; b. hasil konsultasi publik sesuai dengan besaran dan volume pemanfaatannya; serta c. pertimbangan hasil pengujian dari berbagai alternatif usulan atau kegiatan yang berpotensi merusak Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. <p>Ayat (3) Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyediaan dokumen administratif; b. penyusunan rencana dan pelaksanaan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan daya dukung ekosistem; c. pembuatan sistem pengawasan dan pelaporan hasilnya kepada pemberi HP-3; serta d. dalam hal HP-3 berbatasan langsung dengan garis pantai, pemohon wajib memiliki hak atas tanah. <p>Ayat (4) Persyaratan operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memberdayakan Masyarakat sekitar lokasi kegiatan; b. mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat dan/atau Masyarakat lokal; c. memperhatikan hak Masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai; serta d. melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.
----	----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>Ayat (5) Penolakan atas permohonan HP-3 wajib disertai dengan salah satu alasan di bawah ini:</p> <ol style="list-style-type: none"> terdapat ancaman yang serius terhadap kelestarian Wilayah Pesisir tidak didukung bukti ilmiah; atau kerusakan yang diperkirakan terjadi tidak dapat dipulihkan. <p>Ayat (6) Pemberian HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengumuman secara terbuka.</p>
8.	Pasal 22	HP-3 tidak dapat diberikan pada Kawasan Konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.
9.	Pasal 23 ayat (4)	Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan memenuhi persyaratan pada ayat (3) wajib mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya
10.	Pasal 23 ayat (5)	Untuk pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya yang telah digunakan untuk kepentingan kehidupan Masyarakat, Pemerintah atau Pemerintah Daerah menerbitkan HP-3 setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat yang bersangkutan.

11.	Pasal 50	<p>Ayat (1) Menteri berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir lintas provinsi dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu.</p> <p>Ayat (2) Gubernur berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dan Perairan Pesisir lintas kabupaten/kota.</p> <p>Ayat (3) Bupati/walikota berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.</p>
12.	Pasal 51	<p>Ayat (1) Menteri berwenang menetapkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. HP-3 di Kawasan Strategis Nasional Tertentu, b. Izin pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil yang menimbulkan dampak besar terhadap perubahan lingkungan, dan c. Perubahan status Zona inti pada Kawasan Konservasi Perairan nasional. <p>Ayat (2) Penetapan HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan setelah memperhatikan pertimbangan DPR.</p> <p>Ayat (3) Tata cara penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.</p>

13.	Pasal 60 ayat (1)	<p>Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Memperoleh akses terhadap perairan yang telah ditetapkan HP-3; b. Memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menjadi lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan akibat pemberian HP-3 sesuai dengan peraturan perundang-undangan; c. Melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; d. Memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; e. Memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; f. Mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; g. Menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu; h. Melaporkan kepada penegak hukum atas pencemaran dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; i. Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; serta j. Memperoleh ganti kerugian.
-----	-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

14.	Pasal 71	<p>Ayat (1) Pelanggaran terhadap persyaratan sebagaimana tercantum di dalam HP-3 dikenakan sanksi administratif.</p> <p>Ayat (2) Sanksi administratif sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa peringatan, pembekuan sementara, denda administratif, dan/atau pencabutan HP-3.</p> <p>Ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.</p>
15.	Pasal 75	<p>Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) setiap Orang yang karena kelalaiannya:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. melakukan kegiatan usaha di Wilayah Pesisir tanpa hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1); dan/atau b. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4)

Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pengaturan kembali HP3 supaya tidak bertentangan dengan perundang-undangan lainnya, khususnya UUD 1945. Adapun hal-hal yang harus diperhatikan, yaitu:

(a) Pengalihan Hak

Meskipun UU No. 27/2007 mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Namun pengalihan hak oleh HP3 kepada swasta yang disertai ganti rugi, dikhawatirkan menghilangkan hak-hak masyarakat adat yang sudah berlangsung secara turun temurun. Selain itu, pengalihan hak dihadapkan

rentang kendali pemerintah yang sangat luas, sehingga proses pengawasan tidak akan berjalan efektif. Hal ini ditambah dengan kemampuan daerah yang berbeda-beda sehingga dikhawatirkan menimbulkan konflik, baik horizontal antar daerah maupun vertikal antara pelaku usaha dengan pemerintah.

(b) Pembatasan Akses

Pemberian HP3 dikhawatirkan membatasi akses orang lain dalam memanfaatkan wilayah yang telah "dijual" haknya tersebut. Selain itu, pemberian HP3 dikhawatirkan menutup mengurangi bahkan menutup ruang partisipasi masyarakat dalam menentukan manfaat sumberdaya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

(c) Batasan Waktu Pemberian HP3

Batasan waktu 20 tahun dan dapat diperpanjang bertentangan dengan konsep hak ulayat atau kearifan local yang tidak dapat dibatasi karena telah berlaku secara turun temurun.

Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa HP3 itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, namun dalam realitasnya hak pengusahaan pesisir itu sudah terjadi di masyarakat. Budidaya kerang mutiara di Pulau Lombok dan di Maluku Tenggara misalnya, walaupun tidak disebut sebagai praktik HP3, namun pada dasarnya merupakan suatu bentuk pengkavlingan laut yang dilakukan oleh perusahaan, yang menutup akses bagi masyarakat sekitar untuk melakukan kegiatan perikanan di kawasan itu.

Banyaknya hotel-hotel yang berdiri megah di pinggir pantai di daerah Bali, Anyer dan di beberapa daerah lainnya pada dasarnya juga merupakan bentuk pengkavlingan kawasan pesisir yang dilakukan oleh pengusaha, karena membatasi akses masyarakat untuk melakukan kegiatan di kawasan laut yang ada di sekitar hotel.

Pada lingkup masyarakat, pengoperasian bagan oleh masyarakat juga menunjukkan pengkavlingan kawasan laut tertentu,

karena tempat pengoperasian bagan (terutama bagan tancap) merupakan tempat yang diklaim oleh pemilik bagan, dan tidak boleh digunakan oleh nelayan lain. Begitu pula tempat budidaya rumput laut misalnya, sebenarnya juga merupakan pengkavlingan yang bisa saja dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3). Bahkan dalam lingkup komunitas, klaim pemilikan laut oleh masyarakat adat bisa saja diartikan sebagai bertentangan dengan UUD 1945, terutama oleh mereka yang merasa dirugikan dengan praktik tersebut, karena dianggap bertentangan dengan *regim common property right* yang diberlakukan di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, pertanyaannya apakah praktik-praktik pengkavlingan tersebut perlu ditinjau ulang, dengan melihat kasus per kasus, ataukah semuanya dibiarkan berlangsung apa adanya.

Jika mengacu pada asas hukum yang tidak berlaku surut, maka praktik pengkavlingan laut yang dilakukan oleh pengusaha tentunya tidak terpengaruh oleh Putusan MK tersebut. Akan tetapi, jika itu dibiarkan, maka terjadinya kerugian masyarakat akibat pengkavlingan akan terjadi terus-menerus, sehingga bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak dapat dinikmati sepenuhnya oleh masyarakat. Berkaitan dengan itu maka diperlukan renegotiasi terhadap praktik pengkavlingan yang sudah terjadi, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Hal itulah yang mesti diatur lebih lanjut oleh pemerintah.

Memang pembatalan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi itu perlu diapresiasi, karena paling tidak ada dua permasalahan dalam pengelolaan pesisir jika HP3 diterapkan, yaitu permasalahan sosial dan permasalahan hukum.

1). Permasalahan Sosial

Penerapan HP3 diperkirakan memiliki potensi timbulnya konflik yang sangat besar. Potensi konflik itu muncul karena kawasan perairan di wilayah ini merupakan kawasan yang bersifat terbuka, yang berarti bahwa selama ini masyarakat bisa dengan bebas menangkap

ikan di berbagai tempat yang dikehendaki. Dengan adanya HP3, maka kebebasan menangkap ikan itu terbatas, karena ada kawasan tertentu yang mereka tidak boleh masuk. Dengan berkurangnya wilayah tangkap, maka tidak menutup kemungkinan hasil tangkapan menjadi berkurang. Dengan demikian dari sisi ekonomi, pendapatan masyarakat dari sektor perikanan akan semakin berkurang. Oleh karena kondisi ekonomi nelayan pada saat ini umumnya masih bersifat subsisten, maka berkurangnya pendapatan nelayan akibat penerapan HP3 akan lebih menempatkan masyarakat nelayan yang saat ini kondisi ekonominya rendah menjadi semakin kecil. Dengan demikian penerapan HP3 bukan semakin meningkatkan kesejahteraan nelayan, tetapi justru menempatkan nelayan dalam posisi yang lebih marginal.

Hasil penelitian di Pulau Sebatik kabupaten Nunukan menunjukkan bahwa masyarakat (para nelayan) masih membuka peluang kepada pengusaha atau badan hukum untuk diberi hak perusahaan perairan, dengan persyaratan tertentu, yaitu:

- a) Harus ada perjanjian dengan masyarakat, yang diwujudkan dalam bentuk MoU. Dalam hal ini, oleh karena masyarakat Sebatik merasa sudah memiliki organisasi nelayan yang sudah memiliki badan hukum, yaitu Himpunan Masyarakat Sebatik (HNS), maka MoU itu bisa dilaksanakan antara pengusaha atau badan hukum yang bersangkutan dengan HNS.
- b) Dalam MoU itu harus disebutkan adanya kesanggupan untuk memberi kompensasi kepada nelayan, yaitu dalam bentuk sebagian besar tenaga kerja direkrut dari masyarakat Sebatik.

Walaupun seandainya MoU itu disepakati, bukan berarti bahwa potensi konflik bisa dihilangkan. Pertama, karena yang bisa direkrut hanya sebagian kecil nelayan, sementara sebagian besar tidak bisa direkrut. Bagi yang direkrut maka hal itu tidak menjadi masalah. Tetapi bagi yang tidak direkrut, hal itu bisa menjadi masalah besar. Akibatnya, konflik tidak hanya muncul antara masyarakat Sebatik dengan pengusaha atau badan hukum pemegang hak perusahaan, tetapi juga antara masyarakat Sebatik dengan masyarakat yang sudah

direkrut sebagai tenaga kerja. Dengan demikian konflik horisontal bisa semakin meluas. Hal itu karena pengusaha atau badan hukum pemegang hak pengusahaan tidak akan segan-segan untuk menggunakan tenaga yang sudah direkrut untuk menghadapi masyarakat yang kontra. Jika tidak, maka tenaga yang direkrut kemungkinan juga akan dimusuhi oleh kelompok masyarakat lainnya yang tidak direkrut oleh pemegang HP3. Kondisi itu akan semakin parah jika yang direkrut hanya dari desa-desa terdekat. Akibatnya terjadi kecemburuan antar desa, sehingga potensi timbulnya konflik warga antar desa menjadi terbuka.

Kedua, walaupun masyarakat memberi peluang kepada pengusaha atau badan hukum untuk mengusahakan HP3 di kawasan perairan Sebatik dengan persyaratan tersebut di atas, namun ternyata peluang itu hanya bisa diberikan jika kawasan yang dikelola oleh pengusaha atau badan hukum itu merupakan kawasan yang selama ini tidak menjadi *fishing ground* nelayan. Karena itu jika yang menjadi kawasan HP3 itu merupakan *fishing ground* nelayan, maka bisa dipastikan akan terjadi penolakan. Masalahnya semua kawasan perairan Sebatik dan kawasan perairan lain di Indonesia itu merupakan *fishing ground* nelayan. Itu berarti bahwa tidak ada tempat bagi pengusaha atau badan hukum untuk menguasai HP3 di kawasan ini.

2). Permasalahan Hukum dan Konflik Kepentingan antar Sektor

Terkait dengan masalah perizinan, analisa peraturan perundang-undang menunjukkan bahwa terdapat enam kementerian yang mengeluarkan peraturan tentang pemanfaatan sumber daya yang terkait di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Budaya dan Pariwisata, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pertanian. Dari enam kementerian tersebut, peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan yang berkaitan dengan masalah perizinan, baik dalam

hubungannya dengan HP3 ataupun SIUP, jangka waktunya cukup lama. Hal itu berbeda dengan peraturan tentang perizinan yang dikeluarkan oleh beberapa kementerian lainnya, yang waktunya relatif pendek.

HP3 telah mengatur wilayah yang dilarang dan yang diperbolehkan. Meskipun demikian konflik kepentingan antar lembaga negara setingkat kementerian dikhawatirkan akan terjadi. Hal itu disebabkan wilayah pesisir dan laut adalah arena persaingan lembaga negara secara ekonomi untuk meningkatkan PNBPN (Pendapatan Nasional Bukan Pajak) masing-masing kementerian.

Beberapa lembaga yang dimungkinkan terjadinya konflik terkait dengan perizinan HP3 oleh KKP di antaranya adalah:

- (a) Kementerian Budaya dan Pariwisata, terkait dengan kegiatan pariwisata.
- (b) Kementerian Kehutanan, terkait dengan pengelolaan kawasan di sekitar hutan mangrove .
- (c) Kementerian Perhubungan, terkait dengan kegiatan pelayaran.
- (d) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, terkait dengan kegiatan pertambangan.

Tabel 4.2 Matrik Analisis Perbandingan Pemanfaatan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

No.	Undang-undang	Lembaga	Perizinan	Masa Berlaku	Diberikan Kepada
1.	UU No. 27/2007	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Hak Pengusahaan Perairan Pesisir	<ul style="list-style-type: none"> • 20 Tahun • Diperpanjang tahap ke satu paling lama 20 tahun • Dapat diperpanjang lagi untuk tahap ke dua sesuai dengan 	<ul style="list-style-type: none"> • Orang perseorangan warga negara Indonesia; • Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum

No.	Undang-undang	Lembaga	Perizinan	Masa Berlaku	Diberikan Kepada
				peraturan perundang-undangan.	Indonesia; atau • Masyarakat adat.
2.	UU No. 31/2004	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP)	<ul style="list-style-type: none"> • 30 Tahun • Dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama 	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan hukum Indonesia
		Kementerian Kelautan dan Perikanan	Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Tahun untuk rawai tuna, jaring insang hanyut, dan <i>huhate</i> • 2 tahun untuk alat penangkapan ikan selain rawai tuna, jaring insang hanyut, dan <i>huhate</i> • Dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama 	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan hukum Indonesia
		Kementerian Kelautan dan Perikanan	Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Tahun • Dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama 	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan hukum Indonesia • Perusahaan asing
3.	UU No. 1/1990	Kementerian Kehutanan	Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Tahun • Dapat diperpanjang 	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Lembaga yang bergerak di bidang

No.	Undang-undang	Lembaga	Perizinan	Masa Berlaku	Diberikan Kepada
					<p>pengkajian, penelitian, dan pengembangan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Badan Usaha • Koperasi • Lembaga Konservasi • LSM
4.	UU No. 10/2009	Kementerian Budaya dan Pariwisata	Izin Usaha Pariwisata	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Tahun • Dapat diperpanjang selama usaha pariwisata yang bersangkutan masih menjalankan usahanya 	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan Hukum PT • Koperasi,
5.	UU No. 5/1984	Kementerian Perindustrian	Izin Usaha Industri	Izin Usaha Industri berlaku selama Perusahaan Industri yang bersangkutan beroperasi.	<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Perusahaan persekutuan • Badan hukum Indonesia
6.	UU No. 7/2004	Kementerian Pekerjaan Umum	Hak Guna Pakai Air		<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan Usaha
		Kementerian Pekerjaan Umum	Hak Guna Usaha Air		<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan Usaha
7.	UU No. 7/2004	Kementerian Pertanian	Izin Usaha Peternakan		<ul style="list-style-type: none"> • Perorangan • Badan Hukum Indonesia

Dalam tabel di atas terlihat adanya perbedaan yang mendasar antara satu undang-undang dengan undang lainnya, antara lain dalam hal lama masa berlaku izin usaha. Oleh karena itu jika HP3 diterapkan, maka akan menimbulkan terjadinya ketidak-pastian hukum dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Selain itu, beberapa kementerian juga sudah mengeluarkan peraturan tentang pemanfaatan sumber daya yang terkait di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga penerapan HP3 dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan antar lembaga negara setingkat kementerian, Hal itu disebabkan wilayah pesisir dan laut secara ekonomi merupakan arena persaingan antar lembaga negara untuk meningkatkan PNPB masing-masing kementerian. Beberapa kementerian yang terkait dengan itu adalah: 1) Kementerian Kelautan dan Perikanan, terkait dengan usaha budidaya dan usaha penangkapan ikan, dimana usaha tersebut berada di empat lokasi yaitu permukaan laut, kolom air, dasar laut, dan pulau-pulau kecil. 2) Kementerian Kehutanan, terkait dengan pengelolaan hutan mangrove dan terumbu karang di beberapa Taman Nasional Laut di pulau-pulau kecil. 3)Kementerian Budaya dan Pariwisata, memanfaatkan semua lokasi sebagaimana Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang digunakan untuk wisata olahraga seperti perahu tiang tinggi dan surfing, diving, snorkeling dan lain-lain. 4)Kementerian Perhubungan, terkait dengan pemanfaatan permukaan laut pada Daerah Lingkungan Kerja (DLKR) dan Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan (DLKP), dan 5)Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, yang terkait dengan penambangan di wilayah laut.

Terkait dengan pengawasan dan/atau pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan dibidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dalam Pasal 36 Ayat 1 disebutkan bahwa wewenang pengawasan diberikan kepada pejabat tertentu yang berwenang di bidang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan sifat pekerjaannya dan diberikan wewenang kepolisian. Meskipun demikian dalam Pasal 36 Ayat 6 disebutkan tentang keterlibatan masyarakat, yaitu dapat berperan serta dalam

pengawasan dan pengendalian Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Adapun peran serta masyarakat itu ditegaskan dalam Pasal 38, yaitu bahwa pengawasan oleh masyarakat dilakukan melalui penyampaian laporan dan/atau pengaduan kepada pihak yang berwenang.

Permasalahannya adalah bagaimana mekanisme pengawasan oleh masyarakat itu perlu dilakukan, dan apa yang perlu dilakukan oleh pemerintah agar pengawasan dapat dilakukan secara efektif, itulah yang perlu diatur lebih lanjut.

B. Rekomendasi Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Masa Depan

Dari uraian yang sudah dikemukakan paling tidak menunjukkan adanya permasalahan mendasar dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, yaitu:

- (1) Masalah perencanaan, yaitu tentang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan yang belum diatur, sehingga menimbulkan ketidakjelasan yang bisa membawa permasalahan lanjutan, yaitu terjadinya manipulasi keterlibatan masyarakat.
- (2) Masalah pemanfaatan yang melalui HP3, yang pada saat ini pasal-pasal yang berkaitan dengan HP3 itu oleh Mahkamah Konstitusi sudah dibatalkan karena bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu dari analisis juga diketahui bahwa penerapan HP3 bisa menimbulkan permasalahan sosial dan permasalahan hukum.
- (3) Masalah pengawasan. Walaupun dalam undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 dinyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan, namun permasalahannya adalah bagaimana mekanisme pengawasan oleh masyarakat itu perlu dilakukan, dan apa yang perlu dilakukan oleh pemerintah agar pengawasan dapat dilakukan secara efektif, itulah yang perlu diatur lebih lanjut.

Terkait dengan tiga permasalahan tersebut, maka solusinya harus dilakukan secara komprehensif, sehingga efektifitas pengelolaan lebih terjamin. Untuk itu tahap awal yang perlu dilakukan adalah meninjau kembali pendekatan yang dilakukan dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sesuai dengan semangat otonomi daerah, maka pada saat ini pengelolaan yang bersifat sentralisasi dan mobilisasi rakyat tampaknya sudah tidak tepat lagi, sehingga perlu diganti dengan pendekatan yang menggunakan prinsip-prinsip demokratisasi, partisipasi dan transparansi. Dengan demikian yang perlu dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengelolaan kelautan adalah dengan cara melibatkan masyarakat secara penuh, dari berbagai kelompok yang ada. Hal itu mengingatkan pengelolaan yang tidak melibatkan masyarakat terbukti kurang memperhitungkan kondisi lokal, baik dari segi ekologis maupun aspek sosial ekonominya, sehingga dalam beberapa kasus, masyarakat justru merasa dirugikan dengan praktik pengelolaan yang dijalankan.

Berkaitan dengan hal tersebut, cara terbaik yang perlu dilakukan dalam pengelolaan kelautan adalah melakukan sinergi bukan saja antara pemerintah dan masyarakat, melainkan juga dari kalangan pengusaha perikanan. Melalui cara demikian, bukan saja pemerintah melibatkan masyarakat dan pengusaha dalam mengelola lingkungan, melainkan ketiga pihak diharapkan bisa duduk bersama untuk mencari permasalahan yang terjadi dan mencari alternatif solusinya. Dengan pengelolaan yang demikian maka diharapkan dapat meningkatkan efektifitas pengelolaan dan dapat meminimalisasi konflik. Hal itu karena pengelolaan dilakukan melalui proses negosiasi di antara mereka.

Terkait dengan itu, maka seyogyanya pengelolaan kelautan mesti bertumpu pada masyarakat. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa pengelolaan kelautan bisa sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat (*community based management*), apa lagi dunia usaha, karena selain bisa bertentangan dengan kepentingan pemerintah, juga sistem pengelolaan bisa berubah, baik karena perubahan jumlah

penduduk, maupun karena permintaan pasar yang tinggi terhadap suatu jenis sumberdaya. Perubahan-perubahan tersebut dapat mendorong masyarakat maupun dunia usaha untuk mengeksploitasi sumberdaya secara lebih besar, sehingga aspek kelestarian menjadi terabaikan.

Sebagaimana diketahui, keberadaan pesisir dan pulau-pulau kecil mengundang berbagai kepentingan di dalamnya, baik kepentingan sosial, budaya, ekonomi, perhubungan, pertahanan, keamanan maupun kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan. Terkait dengan itu maka pengelolaannya mesti memperhatikan berbagai kepentingan tersebut. Oleh karena itu dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pihak-pihak yang memiliki kepentingan sudah selayaknya ikut dilibatkan. Dengan demikian perlu ada sinergi untuk mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Adapun para pihak itu selain dari unsur pemerintah adalah unsur masyarakat, dunia usaha, perguruan tinggi, LSM dan lainnya.

Dalam praktiknya, pendekatan ini dapat dilakukan dalam tiga bentuk. Pertama, pemerintah daerah merumuskan kebijakan pengelolaan laut di daerahnya, dan masyarakat melaksanakannya disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan sosial budaya setempat. Kedua, pemerintah mengadopsi sistem pengelolaan laut yang sudah dilakukan oleh masyarakat, seperti hak ulayat laut, dan pemerintah membuat aturan untuk melindungi sistem yang ada. Ketiga, pemerintah dan masyarakat membentuk forum bersama untuk mengelola laut, dan forum itu beranggotakan perwakilan dari unsur masyarakat dan unsur pemerintah. Di dalam forum itu semua anggota duduk bersama untuk membahas permasalahan lingkungan yang dihadapi, dan merumuskan program-program untuk mencari solusinya.

Dari tiga bentuk kerjasama tersebut, pengelolaan bentuk ketiga sangat ideal, walaupun agak sulit dilaksanakan karena perlu organisasi pengelola yang dibentuk bersama, yang anggotanya mewakili keseluruhan unsur *stakeholders* 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, dengan modifikasi tertentu yang bersifat lokal.

Terkait dengan hal itu, Pasal 41 (1) UU No. 27 Tahun 2007 menyebutkan bahwa dalam upaya peningkatan kapasitas pemangku kepentingan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dibentuk Mitra Bahari sebagai forum kerja sama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, tokoh masyarakat, dan/atau dunia usaha. Adapun dalam ayat (2) disebutkan bahwa Mitra Bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difasilitasi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau dunia usaha., dan dalam ayat (3) dinyatakan bahwa kegiatan Mitra Bahari difokuskan pada:

- (1) Pendampingan dan/atau penyuluhan;
- (2) Pendidikan dan pelatihan;
- (3) Penelitian terapan; serta
- (4) Rekomendasi kebijakan

Dari pasal tersebut ada dua hal yang perlu dicermati. Pertama, pembentukan mitra bahari sebagai forum kerjasama *stakeholder* tersebut sangat tepat, karena hal itu berarti mensinergikan antar berbagai kelompok kepentingan (*stakeholder*), sehingga kepentingan setiap *stakeholder* bisa terwadahi. Kedua, terkait dengan tugas mitra bahari. Sebagai forum *stakeholder*, sudah selayaknya jika kegiatan mitra bahari tidak hanya terbatas memberi rekomendasi kebijakan kepada pemerintah, melainkan mitra baharilah yang yang harus bertugas melakukan pengelolaan laut dan pesisir, mulai dari menyusun rencana pengelolaan sampai dengan pengawasannya. Dengan demikian di forum *stakeholder* itu, baik dari unsur pemerintah, masyarakat, LSM, perguruan tinggi maupun dunia usaha semuanya berada dalam posisi yang sederajat. Jadi tugas pemerintah adalah melaksanakan kebijakan yang sudah disusun oleh mitra bahari.

Itu berarti bahwa proses Pembuatan Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP-3-K), Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil (RZWP-3-K), Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-K), dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K) bukan hanya sekedar melibatkan mitra bahari, melainkan menjadi tugas mitra bahari untuk membuatnya. Dengan demikian dalam proses penyusunannya sudah memperhatikan berbagai kepentingan *stakeholder*.

Tugas mitra bahari atau forum *stakeholder* yang diperluas itu secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

- (1) Mengkoordinasikan setiap kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan kelautan wilayah pesisir yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten, sampai ke tingkat desa;
- (2) Menjabarkan setiap kebijakan pemerintah;
- (3) Menyebarkan kebijakan dan peraturan yang berlaku;
- (4) Mengkoordinasikan pelaksanaan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir;
- (5) Mengkoordinasikan bantuan teknis di bidang pengelolaan sumberdaya maupun dana ke desa-desa pesisir (untuk tingkat kabupaten), yang melakukan atau akan melakukan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir;
- (6) Mengidentifikasi, mengklarifikasi, memverifikasi serta mencari solusi atas masalah yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir, yang muncul di wilayahnya;
- (7) Melakukan monitoring dan evaluasi atas setiap kegiatan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir yang dilakukan oleh pihak-pihak manapun di wilayah pesisir;
- (8) Berfungsi sebagai pusat informasi pesisir;

- (9) Mengadakan pertemuan koordinasi secara rutin atau setiap saat sesuai kebutuhan;
- (10) Tugas lain yang dianggap penting yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat dan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip, tujuan, manfaat dan prioritas yang telah diatur;
- (11) Melaporkan kegiatan perkembangan sumberdaya alam di wilayah pesisir secara tertulis setiap tahun dan pada akhir masa tugas pimpinan daerah setempat (kepala desa, camat atau bupati).

Selain tugas-tugas tersebut, forum *stakeholder* mitra bahari juga memberikan pertimbangan teknis kepada Bupati/Walikota dan Dinas Perikanan dan Kelautan serta instansi teknis terkait lainnya di tingkat kabupaten, kepada camat di tingkat kecamatan dan kepada kepala desa di tingkat desa. Terkait dengan itu, instansi teknis terkait memiliki kewajiban untuk memberikan penilaian dan pertimbangan terhadap usul kegiatan usaha di wilayah pesisir. Adapun penilaian dan pertimbangan itu wajib diserahkan secara tertulis kepada forum *stakeholder*. Dengan demikian keberadaan forum *stakeholder* mitra bahari menjadi semacam *think tank* dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dalam pelaksanaannya, forum *stakeholder* bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain yang ada, jika diperlukan, untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan di tingkat desa maupun kapasitas kelembagaan yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir. Forum *stakeholder* itu menyusun program melalui konsensus bersama antara anggota pengelola, setelah memperoleh masukan dari masyarakat desa. Forum pengelola pesisir bersama-sama pemerintah desa, masyarakat desa dan badan perwakilan desa dapat mengajukan rencana tata ruang wilayah pesisir desa yang bersangkutan. Dengan demikian kelompok pengelola itu bertugas mulai dari menyusun program pengelolaan (termasuk aturan pengelolaan dan sanksi bagi pelanggar), melaksanakan dan melakukan monitoring dan evaluasi.

Selain bekerjasama dengan lembaga lain, setiap kelompok pengelola juga perlu berkoordinasi dengan kelompok pengelola yang lain. Koordinasi itu dilakukan selain untuk menyosialisasikan sistem pengelolaan yang dilakukan di wilayahnya, juga untuk membuat sistem pengelolaan bersama dengan wilayah lain yang berdekatan. Dengan demikian konflik antara satu desa atau satu wilayah dengan desa atau wilayah lain dalam pemanfaatan sumberdaya laut dapat diantisipasi.

Jika dilihat sepintas, pengelolaan model demikian memang mirip pengkavlingan. Akan tetapi, yang terjadi sebenarnya adalah desentralisasi pengelolaan laut yang tidak berhenti sampai di tingkat kabupaten, melainkan sampai ke tingkat desa. Ini berbeda dengan pengkavlingan yang menutup sama sekali orang luar desa untuk menangkap sumberdaya di wilayah desa lain, tetapi penangkapan sumberdaya tetap dapat dilakukan secara bebas, dengan memperhatikan persyaratan tertentu yang merupakan hasil kesepakatan kelompok pengelola dalam satu desa. Penangkapan sumberdaya yang berbeda dengan yang disepakati harus memperoleh izin lebih dulu dari kelompok pengelola. Dengan cara demikian maka kemungkinan terjadinya *destructive fishing* dan *over fishing* dalam satu kawasan, dan kemungkinan terjadinya konflik kenelayanan diharapkan akan dapat diminimalisasi.

Untuk menuju semua itu, langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk forum pengelola dari perwakilan *stakeholders*;
- (2) Anggota kelompok tidak ditunjuk dari atas, tetapi dari perwakilan setiap *stakeholder*;
- (3) Anggota kelompok diajak berembuk bersama untuk menyusun dan membahas aturan pengelolaan dan sanksinya, termasuk kawasan laut yang dikelola jika diperlukan;
- (4) Melakukan pertemuan-pertemuan rutin untuk membahas rencana pengelolaan, pengawasan dan mengevaluasi pelaksanaan.

Dengan pengelolaan yang demikian maka diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan dan dapat meminimalisasi konflik. Hal itu karena pengelolaan dilakukan melalui proses negosiasi di antara mereka. Atas dasar itu, maka agar pengelolaan kelautan bisa berjalan dengan efektif, terencana dan tidak salah sasaran, maka forum *stakeholder* perlu ada pada semua tingkatan, mulai dari tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten/kota, yang anggotanya mewakili berbagai kelompok kepentingan yang ada.

Di tingkat kabupaten, anggota forum *stakeholder* itu terdiri dari wakil-wakil instansi terkait seperti: Dinas-Dinas terkait, Perguruan tinggi, LSM, perwakilan pemerintah kecamatan dan desa pesisir, dan perwakilan tokoh masyarakat di wilayah pesisir. Personel dari luar dinas/instansi terkait dipilih secara demokratis dan terbuka, melalui musyawarah pada masing-masing komunitas, untuk diusulkan dan ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati.

Di tingkat kecamatan, anggota forum *stakeholder* terdiri dari wakil-wakil instansi pemerintah yang terkait, wakil dari desa-desa pesisir dan wakil dari kelompok pengelola di desa-desa pesisir. Adapun di tingkat desa, anggota kelompok pengelola terdiri dari wakil-wakil kelompok nelayan dari berbagai jenis alat tangkap yang berbeda, wakil pedagang hasil laut dan wakil pemerintah desa. Meskipun demikian untuk kawasan tertentu yang merupakan pulau kecil, walaupun terdiri dari lebih dari satu kecamatan, mungkin cukup dibentuk satu forum pengelola yang anggotanya mewakili dari setiap desa yang ada.

Keterwakilan (*representasi*) *stakeholder* itu diperlukan, karena diasumsikan setiap kelompok *stakeholder* memiliki kepentingan yang berbeda, yang mungkin berbenturan antara satu dengan yang lain. Dengan terwakilinya setiap unsur yang ada dalam kelompok *stakeholder*, berbagai kepentingan itu diharapkan bisa terwakili. Dengan demikian di dalam pengelolaan yang bersifat kolaboratif, diperlukan adanya kerelaan dari semua pihak untuk mengorbankan sebagian kepentingannya, untuk mendukung kepentingan bersama.

Adanya keterwakilan dari kelompok *stakeholder*, diharapkan agar keterpaduan dalam pengelolaan dapat dilakukan. Karena itu keterpaduan yang dituntut bukan hanya keterpaduan antar suatu lembaga pemerintah tertentu dengan beberapa wakil dari masyarakat, karena keterpaduan yang demikian adalah keterpaduan semu. Keterpaduan yang demikian tidak akan mencapai hasil yang memuaskan, karena bisa saja kesepakatan yang dihasilkan tidak mewartakan kepentingan dari unsur-unsur yang lain. Keterpaduan yang dituntut -manajemen adalah keterpaduan dalam arti yang sebenarnya, yaitu yang dapat mewartakan kepentingan semua pihak, termasuk unsur-unsur yang terdapat di pemerintahan, masyarakat dan unsur-unsur di dalam industri itu sendiri.

Walaupun secara umum pembentukan kelompok pengelola itu perlu dilakukan, namun melihat realitas pengelolaan yang ada di masyarakat pada saat ini, maka dalam pelaksanaannya perlu dibedakan antara desa-desa yang memiliki sistem pengelolaan tradisional yang berbasis masyarakat atau pengelolaan adat (seperti sasi, hak ulayat laut, petuanan laut, dan sebagainya), pengelolaan berbasis masyarakat bentukan pemerintah (seperti pengelolaan daerah perlindungan laut (DPL)), dan desa-desa yang belum memiliki sistem pengelolaan berbasis masyarakat.

1. Desa yang memiliki pengelolaan adat

Untuk desa yang sudah memiliki pengelolaan sumberdaya laut secara tradisional (pengelolaan adat) maka yang perlu dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah:

- (a) Melakukan evaluasi bersama dengan *stakeholder* yang lain aturan pengelolaan dan sanksi yang ada. Untuk itu aturan yang sudah ada dibahas bersama, dan jika diperlukan perbaikan, aturan perbaikannya juga harus dibahas bersama
- (b) Agar aturan pengelolaan yang disusun oleh masyarakat itu memiliki kekuatan hukum, pemerintah kabupaten/kota perlu

mengakui dan melindungi pengelolaan yang berbasis masyarakat dengan Perda.

- (c) Konsisten dengan pengakuan terhadap pengelolaan berbasis masyarakat, maka kebijakan perizinan, walaupun harus dikeluarkan oleh pemerintah, namun sebaiknya melalui rekomendasi dari masyarakat tingkat bawah melalui forum *stakeholder*.

2. Desa yang memiliki pengelolaan kelautan berbasis masyarakat bentuk pemerintah

Untuk desa-desa yang sudah ada pengelolaan berbasis masyarakat, tapi lembaga pengelolanya dibentuk oleh pemerintah, maka yang perlu dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah:

- (a) Melakukan penilaian kembali keberadaan anggota kelompok, apakah sudah mewakili *stakeholder*
- (b) Melakukan evaluasi keberadaan anggota kelompok, apakah memiliki latarbelakang yang berkaitan dengan laut
- (c) Melakukan penggantian anggota kelompok oleh anggota baru yang memiliki keterkaitan dengan laut, dan ditunjuk oleh kelompoknya
- (d) Melakukan evaluasi terhadap aturan pengelolaan yang sudah ada
- (e) Mendorong masyarakat untuk membuat aturan baru yang disepakati bersama jika diperlukan
- (f) Pemerintah kabupaten/kota mengakui dan melindungi pengelolaan yang berbasis masyarakat dengan Perda.

3. Desa yang belum memiliki sistem pengelolaan berbasis masyarakat

Untuk desa-desa yang belum memiliki sistem pengelolaan yang berbasis masyarakat, maka beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah:

- (a) Membentuk forum *stakeholder* dari perwakilan *stakeholders*;
- (b) Anggota kelompok tidak ditunjuk dari atas, tetapi dari perwakilan setiap *stakeholder*;
- (c) Anggota kelompok diajak berembuk bersama untuk menyusun dan membahas aturan pengelolaan dan sanksinya, termasuk kawasan laut yang dikelola jika diperlukan;
- (d) Melakukan pertemuan-pertemuan rutin untuk membahas rencana pengelolaan, pengawasan dan mengevaluasi pelaksanaan.

Khusus terkait dengan desa yang memiliki pengelolaan adat, maka perlakuan secara khusus perlu dilakukan, karena hal itu juga mengacu pada Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, yaitu pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun, dan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa pengakuan hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal itu dijadikan acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan. Meskipun demikian, oleh karena ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 terlihat bertentangan dengan Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang menyatakan bahwa nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia, maka mestinya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan tersebut perlu direvisi, dengan tambahan ketentuan bahwa kebebasan nelayan kecil tersebut harus tetap memperhatikan kearifan lokal yang berlaku pada suatu kelompok masyarakat. Dengan demikian sesuai dengan semangat yang terdapat dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007.¹

¹ Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang perikanan tersebut jelas menafikan keberadaan pengelolaan adat yang ada, karena dalam pengelolaan adat nelayan dari luar masyarakat adat tidak

Selain itu untuk lebih memperkuat pengelolaan oleh masyarakat adat dan masyarakat pesisir pada umumnya, maka seyogyanya ketentuan yang terkait dengan HP3 yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan revisi, terutama yang terkait dengan Pasal 18 huruf c, yang menyatakan bahwa HP3 dapat diberikan kepada masyarakat adat. Untuk itu maka perlu penegasan bahwa pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil dapat diberikan kepada masyarakat adat dan masyarakat pesisir yang terbukti sudah mengelola kawasan pesisir dan laut secara baik. Adapun ketentuan pengelolaan secara baik adalah pengelolaan yang tidak hanya bertumpu pada aspek pemanfaatan, melainkan juga pada aspek kelestariannya.

diperbolehkan menangkap ikan di kawasan perairan adat, tanpa ada izin dari mereka. Karena itu aturan yang terdapat dalam Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tersebut jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, sehingga dapat menimbulkan ketidak pastian hukum.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Potensi sumber daya laut yang ada di suatu kawasan perlu dimanfaatkan secara intensif untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Meskipun demikian, pemanfaatan yang dilakukan harus memperhatikan unsur kelestariannya. Untuk itu maka yang diperlukan bukan sekedar bagaimana meningkatkan eksploitasi terhadap sumber daya yang ada, melainkan juga bagaimana menjaga kelestariannya, sehingga potensi sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.. Untuk itu agar hal yang demikian dapat dilakukan, maka diperlukan pengelolaan yang baik.

Upaya ke arah pengelolaan kelautan yang memperhatikan aspek kelestarian sebetulnya sudah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan. Meskipun demikian, jika melihat pada realitas di lapangan, masih banyak terjadi permasalahan, baik terkait dengan konsistensi kebijakan, ketidak-tepatan kebijakan ataupun terkait dengan kendala-kendala yang muncul. Memang permasalahan-permasalahan itu kadang tidak dirasakan oleh kalangan pembuat kebijakan, namun bisa menjadi masalah yang serius yang dirasakan oleh masyarakat nelayan

Untuk efektivitas pengelolaan, permasalahan yang ada perlu diatasi. Untuk itu maka perlu dipikirkan dengan serius solusi alternatifnya. Dengan demikian ke depan potensi sumber daya bukan hanya bisa dimanfaatkan secara bijak, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah bagaimana potensi sumber daya itu bisa menyejahterakan masyarakat nelayan.

Peluang ke arah itu semakin terbuka dengan adanya otonomi daerah untuk pengelolaan kelautan. Dengan otonomi, maka daerah diberi wewenang penuh untuk mengelola wilayah laut, yaitu maksimal 4 mil untuk wilayah kabupaten. Dengan wewenang seperti itu, maka daerah bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan kondisi

wilayahnya, tanpa harus bergantung pada aturan dari pusat. Memang benar aturan dari pusat harus menjadi pedoman dalam pengelolaan kelautan di daerah, namun daerah juga punya wewenang untuk membuat aturan sendiri yang sesuai dengan kondisi daerahnya, sejauh tidak bertentangan dengan aturan dari pusat.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil, di dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil disebutkan bahwa pemanfaatan wilayah pesisir diberikan dalam bentuk HP3. Adapun dalam Pasal 1 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Hal itu juga ditegaskan lagi dalam Ayat 2 Pasal 16, yaitu bahwa HP3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

Dalam Pasal 18 disebutkan bahwa HP3 itu dapat diberikan kepada:

- (1) Orang perseorangan warga Negara Indonesia
- (2) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau
- (3) Masyarakat adat

Adapun dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa HP3 itu diberikan untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tahap kedua, jika sudah habis masa berlakunya, dan setelah dievaluasi sebelumnya. Dalam Pasal 23 disebutkan bahwa HP3 itu diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Pada saat ini, pasal-pasal yang terkait dengan HP3 itu telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Nomor 3/PUU-

VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan pasal-pasal yang berkaitan dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil perlu diapresiasi. Selain karena pengaturan tentang HP3 tersebut bertentangan dengan UUD 1945, substansi yang terkandung di dalamnya juga bisa mengakibatkan termarginalisasinya nelayan kecil, munculnya konflik horisontal akibat penerapan HP3, dan terjadinya konflik hukum antara pengaturan HP3 dengan beberapa pengaturan perundangan lainnya.

Berkaitan dengan dibatalkannya pasal-pasal yang terkait dengan HP3 oleh Mahkamah Konstitusi, maka praktik pengkavlingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang sudah banyak dilakukan diberbagai daerah perlu ditinjau kembali, jika ternyata merugikan masyarakat. Untuk itu maka diperlukan renegotiasi terhadap praktik pengkavlingan yang sudah terjadi, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Hal itulah yang mesti diatur lebih lanjut oleh pemerintah.

Untuk memperkuat peran masyarakat sebagaimana yang sudah diatur dalam Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tersebut, maka ketentuan tentang pemberian hak pengelolaan masyarakat adat perlu ditegaskan kembali dalam pasal tersendiri, yaitu bahwa pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil dapat diberikan kepada masyarakat adat dan masyarakat pesisir yang terbukti sudah mengelola kawasan pesisir dan laut secara baik. Adapun ketentuan pengelolaan secara baik adalah pengelolaan yang tidak hanya bertumpu pada aspek pemanfaatan, melainkan juga pada aspek kelestariannya.

Untuk memperkuat pengakuan pengelolaan yang sudah dilakukan oleh masyarakat adat, juga diperlukan sinkronisasi perundangan dengan merevisi Undang-Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, khususnya Pasal 61 ayat (1), yang menyatakan bahwa nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah

pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Revisi itu diperlukan karena tidak sesuai dengan semangat yang terdapat dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhuri, D.S. 1993. Hak Ulayat Laut dan Dinamika Masyarakat Nelayan di Indonesia Bagian Timur. *Masyarakat Indonesia XX (1): 1432:163*
- Anderson, Lee C. 1995, Privatizing Open Access Fisheries, Individual Transferable Quota, dalam Daniel Broomeley (ed). *The Handbook of Environmental Economics* (Massachusetts, Brasil Blach Well Ltd.
- Arif Satria, 2006, Reinventing Indonesia dengan Kelautan". Dalam Majalah *INOVASI* Vol.6/XVIII/Maret 2006.
- Bailey, Conner., Charles Zerner. 1992. Community-Based Fisheries Management Institutions in Indonesia. *Maritime Anthropological Studies 5(1): 1-17.*
- Berkes, Fikret. 1985. *The Common Property Resource Problem and the Creation of Limited Property Rights.*
- Cheung, Steven N.S., Penetapan Kontrak dan Alokasi Sumberdaya dalam Perikanan Laut, dalam Smith, Ian R., dan Firial Marahudin (ed.), *Ekonomi Perikanan. Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan.* Jakarta: Gramedia.
- Feeny David, Fikret Berkes, Bonnie J. McCay and James M. Acheson. 1990. The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later. *Human Ecology. Vol. 18, No. 1.*
- Imron, Masyhuri (ed.), 2005, *Manajemen Sumberdaya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah, Pengelolaan berbasis Komunitas dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.* Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, 2007, *Pengelolaan Sumberdaya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah. Respons Daerah terhadap Kebijakan Otonomi di Sektor Kelautan.* Jakarta: LIPI Press.

- Imron, Masyhuri dkk., 2009, *Studi Penerapan Hak Pengusahaan Pesisir (HP3) pada Masyarakat Pulau Kecil sebagai Solusi Mengatasi Problem Kemandirian Masyarakat di Wilayah Perbatasan Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, dkk., 2010, *Studi Penerapan Hak Pengusahaan Pesisir (HP3) pada Masyarakat Pulau Kecil di Pulau Sebatik: Persepsi, Sikap dan Aspirasi Masyarakat*. Jakarta: LIPI Press.
- Johannes, R. E. 1978. "Traditional Marine Conservation Methods in Oceania and their Demise". *Annual Review of Ecology and Systematic* 9: 349-364.
- Gordon, H. S. 1954. *Economic Theory of a Common-Property Resources*
- Hardin, G. 1968. Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Mathew, S. 1990. *Fishing Legislation and Gear Conflict in Asian Countries*, Samudra Monograph. Brussels, Samudra Publications.
- Nielsen, J.R. 1996. "Fisheries Co-Management: Theoretical Aspects, International Experiences and Future Requirements". Paper presented at *The Annual Finnish Fisheries Conference*, Turki, Finland, 28-29 November 1996.
- Sen, Severly and Jesper, Raakjaer Nielsen. 1996. Fisheries. Co Management.: A Comparative Analysis. *Marine Policy*, Vol.20.No.5, 405-418. Great Britain
- Scott, A. 1955. The Fishery: The Objectives of Sole Ownership. *Fishery Journal of Political Economy* 63: 116-124.
- Schlager, Edella and Elinor Ostrom. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*. August 1992. Vol 68 (3) : 249-262.
- Wantrup, Ciriacy, S.V dan Bishop, Richard C, 1986, "Milik Bersama" sebagai Suatu Konsep Kebijakan Sumberdaya Alam,

dalam Smith, Ian R., dan Ferial Marahudin (ed.), *Ekonomi Perikanan. Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*. Jakarta: Gramedia.

