

KAJIAN RESTROPEKTIF PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT PESISIR

Oktiva Anggraini

ABSTRACT

Management conservation and using of coastal resources must be achieved for the benefit of present and future generations dependent on these resources. The paper further identifies sources of the obstacles in management coastal. Improving institutional capacity to be able of delivering good ocean policy is inevitable. The important point is that successful implementation of a national integrated coastal resources management program must involve an inter-departmental coordinating body with a dispute resolution mechanism.

Keywords: coastal management, coordinating

PENDAHULUAN

Salah satu program yang dicanangkan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang muaranya meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir secara terencana adalah Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP). Penyaluran dana PEMP disampaikan langsung kepada masyarakat sebagai *stake holder* utama dengan fokus pada peningkatan

lapangan kerja dan kesempatan berusaha, berbasis pada sumber daya lokal, berorientasi pada pembangunan berkelanjutan dan penguatan lembaga lokal yang bersifat partisipatif. Hingga kini PEMP telah dilaksanakan di 247 kabupaten/kota di Indonesia dengan jumlah LEPP-M3 (Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina) kurang lebih 302 lembaga (Tabel 1 & 2).

Tabel 1.
Pendanaan Program PEMP (Rp.000)

Tahun	Alokasi Dana	Alokasi Pusat	Block Grant ke Kab/Kota	Jumlah Kab/Kota
2001	105.800.000	6.599.800 (5,0%)	99.200.199 (95%)	125
2002	90.000.000	4.500.000 (5,0%)	89.500.000 (95%)	90
2003	120.000.000	3.600.000 (3,0%)	116.400.000 (97%)	126
2004	140.000.000	7.220.500 (5,0%)	132.779.500 (95%)	160
2005	100.000.000	9.860.000 (9,86%)	90.140.000 (90,14%)	111

Sumber: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2004.

Tabel 2.
Rekapitulasi Program PEMP 2001-2003

DATA	TAHUN			Keterangan
	2001	2002	2003 *)	
Dana Ekonomi Produktif	Rp.78.333.087.448,-	Rp.72.796.000.000,-	Rp.77.698.695.599,-	Saat Proyek
	Rp.89.653.865.769,-	Rp.87.023.345.508,-	Rp.80.142.014.462,-	Setelah Proyek
Jumlah KMP	2.305	2.541	2.691	Saat Proyek
	3.174	2.976	2.783	Setelah Proyek
Pendapatan Anggota	Rp.423.118,- / bl	Rp.392.569,- / bl	Rp.280.248,- / bl	Saat Proyek
	Rp.664.769,- / bl	Rp.737.476,- / bl	Rp.341.241,- / bl	Setelah Proyek
Tabungan	Rp.333.141.072,-	Rp.978.924.945,-	Rp.905.221.769,-	Setelah Proyek

*) Data sementara

Sumber: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2004.

KMP = Kelompok Masyarakat Pemanfaat.

Dengan sistem *block grant* dan bergantian untuk masing-masing wilayah pesisir, jumlah alokasi dana perguliran PEMP dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Dana PEMP yang digulirkan tahun 2002 ke 125 wilayah pesisir sebesar Rp.89.500.000.000,00 dan meningkat sebesar 30% atau Rp.26.850.000.000,00 di tahun berikutnya. Di tahun 2004, perguliran dana sebesar Rp.132.779.500,00 atau meningkat 14% dari tahun sebelumnya. Berdasarkan tabel 2, jumlah Kelompok Masyarakat Pemanfaat tahun 2001 mengalami peningkatan 37% atau 869 kelompok setelah proyek. Sedang Dana Ekonomi Produktif (DEP) bertambah dari Rp.78.333.087.448,00 menjadi Rp.89.653.865.769,00 atau meningkat sebesar 14,5%.

Terlepas dari besarnya dana yang digulirkan, program PEMP menyisakan sejumlah catatan. Masalah tersebut antara lain: 1) Usaha ekonomi yang dibiayai dengan PEMP kurang

pendampingan secara intensif; 2) LEPP-M3 dibentuk secara *top down* sehingga walaupun pengurusnya representasi anggota masyarakat, jaringan lembaga hampir praktis berhubungan secara eksklusif dengan Departemen Kelautan dan Perikanan serta jajaran birokrasi di bawahnya. Hal ini membuat LEPP-M3 kurang melakukan terobosan kerjasama dengan berbagai jaringan di luar Departemen Kelautan dan Perikanan; 3) Berkembang anggapan bahwa bantuan sebagai modal yang tidak perlu dikembalikan sehingga frekuensi penerimaan bantuan relatif sering dan mudah menimbulkan rasa ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan. Hal ini ditandai dengan besarnya tunggakan kredit nelayan antara 35-50% (Anggraini, 2006). Menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah bagaimana implementasi PEMP berikut kesiapan DKP dan jajarannya sebagai lokomotif pembangunan kelautan dan perikanan? Adakah faktor-faktor yang

lain yang mempengaruhi optimalisasi pengelolaan potensi kelautan di Indonesia? Selain ingin menjawab sederet pertanyaan tersebut, tulisan ini menawarkan pentingnya pengkajian kebijakan kelautan secara partisipatif dengan *stakeholder* dalam rangka pemberdayaan masyarakat pesisir.

PEMBERDAYAAN ATAU CHARITY PROGRAM?

Geliat pembangunan kelautan mulai menunjukkan hasilnya sejak berdirinya Dewan Maritim Indonesia dan Departemen Kelautan dan Perikanan akhir tahun 1999. Dari sudut pandang geopolitik, hukum dan perundangan di bidang kelautan telah disusun dan disempurnakan, seperti penyempurnaan UU No.9/1985 tentang Perikanan yang telah diundangkan sejak 6 Oktober 2004 menjadi UU No. 31/2004 tentang Perikanan, RUU Perhubungan Laut, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, RUU Kelautan, PP No. 38/2002 tentang Garis Pangkal Indonesia dan Keppres No. 78/2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Terluar dan Wilayah Perbatasan. Sedangkan dari prespektif geoekonomi, pembangunan ekonomi kelautan di sektor pendukung kelautan seperti pariwisata bahari, pertambangan, industri maritim dan perhubungan laut, sedikit banyak memperoleh perhatian lebih serius dari pemerintah.

Sungguhpun demikian, pembangunan ekonomi di berbagai sektor kelautan itu masih jauh lebih kecil daripada potensinya. Ekosistem pesisir dan lautan yang meliputi sekitar 2/3 dari total wilayah teritorial Indonesia dengan kandungan kekayaan alam yang sangat besar, kegiatan ekonominya baru mampu menyumbangkan 20,06% dari total Produk Domestik Bruto. Dibanding negara lain yang jauh lebih kecil dari Indonesia (seperti Nowergia, Thailand, Philipina dan Jepang) kegiatan ekonomi kelautannya (perikanan, pertambangan dan energi, pariwisata, perhubungan dan komunikasi serta industri) telah memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap PDB mereka, yakni 25-60% per tahun (Rokhmin Dahuri, 2001). Dilihat dari potensi lestari sumber daya perikanan laut mencapai 6,7 juta ton per tahun, masing-masing 4,3 juta ton di perairan teritorial dan perairan Nusantara, 2,3 ton di perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2002). Seluruh nilai potensi ekonomi potensi sumberdaya pesisir dan laut mencapai 2 milyar dollar AS per tahun.

Dalam konteks wilayah pesisir dan laut, keuntungan ekonomi dari pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut baru dinikmati oleh kelompok masyarakat tertentu seperti juragan kapal dan pengusaha perikanan

namun belum oleh masyarakat pesisir dan nelayan. Kesenjangan dalam hal kepemilikan menjadi masalah yang serius. Akumulasi sumberdaya pada pihak-pihak tertentu mengarah pada deaksesasi oleh masyarakat. Nelayan kecil dengan teknologi sederhana menjadi terpinggirkan dan semakin sulit berusaha sehingga mereka terjatuh kemiskinan.

Fenomena di atas turut menjadi pertimbangan akan pentingnya pengelolaan wilayah pesisir sebagai bagian integral dari pembangunan perikanan dan kelautan yang menempati skala prioritas dan menjadi bagian dari kebijakan perencanaan pembangunan nasional di era otonomi daerah (Supardan, 2004). Problema kemiskinan masyarakat pesisir urgen untuk diatasi mengingat sekitar 80% penduduk pesisir masih terlilit kemiskinan (Arifin, 2004:54) yang ditandai dengan *poverty headcount index* 0,28.

Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir secara terencana dan terstruktur telah dilakukan oleh pemerintah (Departemen Kelautan dan Perikanan) melalui program yang langsung menyentuh masyarakat yaitu Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PPEMP) yang dicanangkan sejak tahun 2000. Tujuan dari program ini adalah : a) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan,

pelaksanaan, pengawasan dan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat pesisir; b) Menciptakan lapangan kerja dan peningkatan kapasitas usaha, c) Memacu percepatan usaha ekonomi produktif di wilayah pesisir, d) Memperkuat kelembagaan sosial ekonomi masyarakat dan kemitraan dalam mendukung pengembangan wilayah. Kebijakan ini sejalan dengan program *Millenium Development Goals (MDGs)* yaitu memberantas kemiskinan dengan target antara tahun 1990-2015 masyarakat mempunyai pendapatan 1,5 US dolar perhari.

Periodisasi program PEMP terbagi menjadi dua:

1. *Periode Inisiasi* pada tahun 2001-2003, yang melibatkan 247 kabupaten /kota atau 86,6% dari keseluruhan 287 kabupaten/kota berpesisir. Jumlah masyarakat yang terlibat 94.182 Kepala Keluarga (KK) atau 376.728 jiwa dengan pendapatan rata-rata program sebesar Rp.365.300,-. Kenaikan pendapatan menjadi cukup signifikan di akhir tahun 2004 yakni Rp. 860.135,-.
2. *Periode Institusional* pada tahun 2004-2006. Titik tekan tahapan ini adalah revitalisasi LEPP-M3 sehingga menjadi korporasi milik masyarakat pesisir yang mampu melayani kebutuhan sehari-hari berikut keperluan usaha dalam bidang

sarana produksi dan permodalan. Pada tahapan ini, dengan bantuan dana APBN, tercatat ada 160 LEPP-M3 terevitalisasi hingga berbadan hukum koperasi, 142 di antaranya memiliki LKM Swamitra Mina, 10 buah pra-BPR Pesisir dan 9 unit Simpan Pinjam (USP). Sedikit demi sedikit, keberadaan LKM SwaMitra Mina menggeser posisi tengkulak dan rentenir karena mampu memobilisasi dana masyarakat dengan suku bunga tabungan yang menarik.

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir ini termasuk di dalamnya: Pengembangan Modal Ventura; Pengembangan Mikro Mitra Mina; Pengembangan Nilai Tukar Bagi Masyarakat Pesisir; Pengembangan dan Pembinaan Kelembagaan PEMP; Pengembangan Alternatif Pendapatan Pada Lokasi Terumbu Karang; Pemberdayaan Wanita Nelayan; Pemberdayaan Petani Garam; Korporatisasi Nelayan; Pengembangan Mitra Desa; Pemulihan Jaringan Sosial Ekonomi Nelayan Kali Adem Pasca Pergusuran; Pemberdayaan Pesantren Bahari; Regenerasi Nelayan; Fasilitas Akses Permodalan dan Pengembangan Sistem Asuransi Nelayan (*Departemen Kelautan dan Perikanan, 2003*). Usaha pendampingan, akses perbankan dan fasilitasi pembentukan badan hukum usaha masyarakat merupakan *entry*

point pada kegiatan PEMP. Sedangkan sasarannya adalah masyarakat pesisir dengan usaha mikro dan kecil, yang berusaha sebagai nelayan, pembudidaya, pedagang ikan dan pengelola wisata bahari serta usaha lainnya yang terkait dengan pesisir dan laut seperti pengadaan bahan dan alat perikanan (*solar packed dealer*) nelayan atau kios BBM.

Meski terkesan *top-down*, program PEMP menghasilkan sederet perkembangan menarik seperti berkembangnya usaha skala kecil atau mikro di wilayah pesisir yang berkaitan dengan penangkapan ikan, pengolahan produk perikanan secara tradisional, pemasaran ikan dan perikanan, perdagangan bahan pokok, perdagangan input produksi; meningkatnya akses permodalan usaha, pelaku usaha skala kecil atau mikro serta berkurangnya ketergantungan pelaku usaha kecil terhadap tengkulak yang biasanya memberlakukan suku bunga yang relatif tinggi. Selain itu, kesadaran nelayan untuk menjaga kelestarian alam kian meningkat serta berkembangnya aksi dan kepemilikan kolektif terhadap Bank Desa yang dikelola dalam bentuk Lembaga Keuangan Masyarakat Pesisir Mikro Mitra Mina.

Namun, sebagaimana diungkapkan sebelumnya, di balik perguliran dana yang jumlahnya

fantasis, program ini menyisakan keprihatinan sendiri, seperti masih tingginya angka tunggakan kredit (di atas 35%) dan kurangnya kesiapan aparat birokrasi untuk memfasilitasi program dan faktor-faktor internal lainnya yang akan diuraikan lebih lanjut dalam tulisan ini. Bila tidak berhati-hati, program PEMP akan bernasib sama dengan program penanggulangan kemiskinan yang lain yang semula bermaksud memandirikan rakyat namun justru berdampak sebaliknya, yakni 'memanjakan' mereka. Dengan tiadanya sanksi bagi penunggak kredit akan menjadi preseden bagi nelayan yang lain. Hal ini akan mengacaukan program perguliran dana atau penguatan modal yang menjadi salah satu tujuan program PEMP. Persoalannya bukan besar kecilnya perguliran dana, namun bagaimana dana yang telah digulirkan dapat menjadi stimulan bagi penguatan ekonomi lokal. Permasalahannya juga bukan sekedar penguatan modal, kultur kewirausahaan nelayan harus diperhatikan dan pemenuhan operasional melaut, seperti subsidi BBM dan kedai BBM selama ini banyak tertunda pengadaannya sehingga nelayan memilih tidak melaut dan menjalani profesi yang lain.

Peran lembaga Swamitra Mina, yang dewasa ini ditangani Bukopin, hendaknya tidak menjadikan rantai birokrasi menjadi lebih panjang dalam penguatan modal nelayan. Oleh karena itu, dalam proses *institutional development*, perlu dilakukan revitalisasi organisasi masyarakat bahkan reformasi dan transformasinya sehingga keberadaannya dapat menjadi peluang yang terbuka bagi seluruh anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan wilayah pesisir.

Untuk menunjang tujuan tersebut, pendampingan yang terus menerus harus dilakukan, bukan seperti yang berjalan selama ini dengan pendampingan *ala* proyek. Pembentukan kelompok pada program-program yang dilakukan DKP maupun Dinas Perikanan setempat misalnya, bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat sendiri tetapi sebagai syarat untuk mendapat pinjaman. Akibatnya, masyarakat hanya mau berkelompok sebelum pinjaman dicairkan. Setelahnya, mereka biasanya akan meninggalkan kelompoknya. Diperparah lagi, tenaga pendamping yang seharusnya menjadi ujung tombak keberhasilan melalui bantuan manajemen dan teknis justru kurang memahami kondisi binaan dan lemah dalam penguasaan teknis.

TUMPAANG TINDIH PENGELOLAAN POTENSI KELAUTAN & PERIKANAN

Pemberdayaan kelautan saat ini dikelola oleh berbagai departemen dan lembaga yang berkaitan dengan potensi kelautan, masing-masing departemen dan lembaga yang berkaitan tersebut mempunyai perencanaan, program dan kebijaksanaan sendiri sehingga terjadi benturan kepentingan, tumpang tindih dan sering tidak searah (<http://www.hangtuah.ac.id/Sapto/efektifitas.htm>). Termasuk dalam program PEMP inipun mengalami tumpang tindih.¹

Akibatnya, kegiatan parsial yang hanya memperhatikan kepentingan sektor dan mengabaikan efek yang timbul terhadap sektor lain berakhir pada berkembang konflik pemanfaatan dan kewenangan. Dari berbagai studi terdapat kecenderungan bahwa hampir semua kawasan pesisir Indonesia mengalami konflik tersebut. Jika konflik tersebut dibiarkan maka akan mengurangi pihak yang bertikai untuk melestarikan sumberdayanya

Di samping itu, memasuki era otonomi daerah, instansi dinas (kelautan dan perikanan) yang ada di tingkat kabupaten/kota pada era otonomi daerah ini amat beragam baik dalam struktur organisasi dan kewenangannya. Perubahan ini berpengaruh pada intensitas komunikasi antar instansi yang berada di pusat dan daerah. Seringkali instansi dinas di kabupaten dan kota telah memiliki kewenangan teknis namun belum ada penyerahan kewenangan dari pusat dan propinsi.

Selain intensitas komunikasi, sebagai organisasi publik, DKP memiliki keterbatasan jumlah aparat pelaksana kebijakan yang mengakibatkan terhambatnya mekanisme koordinasi program di lapangan. Minimnya kewenangan dan aparat pelaksana pada gilirannya membawa implikasi rendahnya kinerja implementasi kebijakan. Dengan kata lain, rendahnya kinerja disebabkan oleh bentuk dan kemampuan dan ruang lingkup serta volume tugas di bidang perikanan laut. Dalam pandangan Sofian Effendi (2000)

¹ Adapun departemen yang terkait meliputi Departemen Pertahanan, Departemen Perhubungan, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Departemen Pekerjaan Umum. Usaha untuk mengkoordinasikan, mengintegrasikan dan mensosialisasikan program dan kegiatan pengelolaan laut telah diprakarsai oleh Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) namun masih sebatas menginventarisasi masalah dalam jagat pendapat, lokakarya dan seminar nasional. Hal tersebut disebabkan wewenang sebuah Dewan tidak menjangkau sampai pelaksanaan di lapangan, DKP menyelenggarakan fungsi merumuskan kebijaksanaan, memberikan pertimbangan kepada Presiden dan melakukan koordinasi dengan lembaga/departemen terkait. Produk DKP berupa kebijaksanaan nasional diterapkan oleh departemen teknis tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak menghadapi kendala-kendala yang masih sulit untuk segera diterapkan di antaranya pada aspek legal mengingat masing-masing departemen merasa paling berhak.

sebagai suatu kegagalan implementasi yang disebabkan organisasi yang digunakan tidak sesuai dengan kebijakan yang ada.

Berlakunya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 serta peraturan pemerintah yang menyertainya, antara lain PP. No.50 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah dan PP No.24 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, menimbulkan reaksi yang berbeda-beda di setiap daerah terhadap keberadaan lembaga penyuluhan perikanan. Sebagai garda depan pengembangan potensi SDM di bidang kelautan dan perikanan, lembaga penyuluhan perikanan hingga dewasa ini masih belum berjalan optimal. Keberagaman kelembagaan penyuluhan di daerah menjadikan persoalan mekanisme penyuluhan pertanian dan perikanan akan berbeda-beda tergantung pada bentuk atau struktur yang ada. Data tenaga penyuluh pertanian dan perikanan dari Pusbanglulh Departemen Pertanian (2000) sampai akhir Desember 2000, menunjukkan penyelenggaraan penyuluhan pertanian didukung 37.322 orang penyuluh pertanian dengan sebaran 30.586 orang (81,83%) di kecamatan/BPP, 5994 orang (16,06) di kabupaten/BIPP, 702 orang (1,88%) di propinsi dan 60 orang (0,13%) di pusat.

Penyuluhan perikanan berdasar KepMen Kelautan dan Perikanan No. Kep.01/men/2001 diperbaharui dengan Kep.05/Men/2003 yang mengatur organisasi dan Tata Kerja Departemen Kelautan dan Perikanan. Tupoksi penyuluhan perikanan DKP berada pada Pusdiklat Perikanan dan salah satu lembaga penyuluhan di tingkat kabupaten/kota adalah Dinas Kelautan dan Perikanan. Namun hingga kini, implementasi Kepmen terakhir itupun, khususnya pasal 562 sampai 571 dan buku pedoman umum penyelenggaraan penyuluhan pertanian, masih belum terealisasi. Dengan demikian, posisi ketenagaan penyuluh belum jelas, ada yang berada di Dinas Kelautan dan Perikanan atau sebaliknya ada Dinas Kelautan dan Perikanan yang belum memiliki petugas penyuluh sehingga petugas penyuluh pertanian merangkap sebagai tenaga penyuluh (Mei dan Bambang, 2004). Dalam pelaksanaan kerjanya banyak aparat penyuluh perikanan dan kelautan yang belum memahami makna desentralisasi sebagai suatu kondisi yang mensyaratkan sikap pro aktif. Selain itu, masih dijumpai perbedaan persepsi dan keserasian langkah antara kegiatan dinas, BIPP dan kelembagaan pendukung penyuluhan di daerah yang muaranya berdasarkan kepentingan

sub sektoral. Ini juga diperparah dengan rendahnya kesadaran birokrasi akan arti penting dan nilai strategis pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir dan lautan secara terpadu bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa.

Dengan kondisi demikian, wajar kiranya apapun materi atau program pembangunan perikanan dan kelautan yang diterapkan di daerah dengan menggunakan pendekatan penyuluhan yang akan disampaikan kepada kelompok sasaran akan kurang berdaya guna bagi pemberdayaan mereka. Permasalahannya kemudian, bukan hanya karena secara kuantitas ataupun kualitas aparat birokrasi akan tetapi pada strategi dalam meningkatkan kinerjanya. Buruknya tingkat diskresi dalam pelayanan, yang ditunjukkan pada tingkat ketergantungan pada aturan formal dan petunjuk pimpinan menjadikan birokrasi tidak mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat yang lebih inovatif dan cepat berubah. Di sisi lain, sebagai akibat dilaksanakannya pendekatan pembangunan yang memarginalkan sektor kelautan dan perikanan, telah menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kreativitas masyarakat lokal, yang berimplikasi pada pembangunan yang tidak sesuai (*compatible*) dengan kebutuhan masyarakat lokal.

Berkaitan dengan hal tersebut, penguatan kelembagaan penyuluhan perikanan dan kelautan mutlak harus dilakukan dengan mempertimbangkan profesionalisme, keefektifan kelembagaan dengan ciri polisentris, kewenangan terdesentralisasi, fleksibilitas ruang lingkup, pola hubungan kemitraan dan prosedur kerja yang berorientasi pada manusia, bukan semata pada beban kerja. Sesuai dengan hasil analisis organisasi, kebutuhan dan kemampuan tiap kabupaten/kota, pada akhirnya perlu ditata kembali keberadaan lembaga penyuluhan.

Meskipun tidak dibahas secara detail dalam tulisan ini, persoalan pemanfaatan sumberdaya pesisir dan lautan yang selama ini tidak optimal dan berkelanjutan disebabkan oleh faktor-faktor kompleks yang saling terkait satu sama lain. Faktor-faktor tersebut antara lain: 1) rendahnya tingkat pemanfaatan sumberdaya, teknologi dan manajemen usaha; 2) pola usaha tradisional dan subsisten. 3) keterbatasan kemampuan modal usaha; 4) kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat pesisir dan nelayan; 5) belum kondisinya kebijakan ekonomi makro (*political economy*), suku bunga yang masih tinggi serta belum adanya program kredit

lunak yang diperuntukkan bagi sektor kelautan³⁾, serta 6) sistem hukum dan kelembagaan yang belum memadai

MANAJEMEN TERPADU DAERAH PESISIR

Pengelolaan sumber daya pesisir mempunyai pengertian yang berbeda dengan eksploitasi kekayaan laut karena di dalam kegiatan pengelolaan mencakup unsur pelestarian dalam arti bahwa pengambilan kekayaan laut itu dapat dilakukan secara berkesinambungan. Dengan demikian pengelolaan tidak dapat dilakukan secara sendiri-sendiri yang mungkin dapat terjadi perbenturan kepentingan instansi dengan instansi lain. Oleh karena itu, untuk menghindari kewenangan sektoral yang mengkotak-kotakan pembangunan kelautan dan menghindari pemborosan yang mungkin terjadi perlu adanya pengelolaan secara terpadu. Dengan demikian, ke depan akan tercipta pemetaan permasalahan yang akurat yang dihadapi sebagian besar masyarakat pesisir.

Berdasarkan hasil penelitian kerjasama Fakultas Pertanian UPN

Veteran dengan Bapeda DIY tahun 2004, bentuk keberlanjutan produktifitas usaha perikanan, usaha tani pesisir, meningkatnya pendapatan dari pariwisata dan perlindungan kehidupan dari potensi pesisir, adalah keuntungan yang dapat dipetik dari manajemen terpadu daerah pesisir. Urgensi pelibatan masyarakat dalam pengelolaan potensi wilayah pesisir pun menjadi penting mengingat pelibatan masyarakat akan mengeliminasi beberapa faktor yang tidak diinginkan. Pengelolaan terpadu dapat menjadi kekuatan pokok untuk memelihara dan menyelesaikan konflik kebutuhan atas penggunaan sumberdaya pantai dan menjamin kelestarian ekonomi jangka panjang dari usaha-usaha berbasis sumber daya pesisir. Terkandung maksud di sini, pembuat kebijakan memahami prinsip-prinsip *environment quality, built development dan resources conservation* dalam pengelolaan sumber daya pesisir (Amirudin, (ed), 2004)

Pelibatan masyarakat akan memperkecil faktor resistensi masyarakat terhadap kebijakan daerah yang telah diputuskan. Ini dapat terjadi karena sejak proses inisiasi, adopsi

³⁾ Kecilnya kredit yang disalurkan di sektor perikanan menjadi salah satu sebab sedikitnya investasi di sektor ini. Menurut Deputi IV Menko Perekonomian Bidang Koordinasi Perindustrian, Perdagangan dan Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah Dipo Alam, penambahan investasi di bidang perikanan pada tahun 2001-2002 hanya berkisar 200 milyar rupiah (*Kompas*, 9 Maret 2003). Berdasarkan data statistik investasi Badan Koordinasi Penanaman Modal tahun 2000 turut memperlihatkan bahwa belum berpihaknya kondisi makro struktural kepada sektor perikanan. Nilai investasi domestik perikanan sejak 1967-1999 hanya 1,37 persen dari total investasi sebesar Rp. 708 trilyun. Berbeda dengan pengembangan sektor perikanan di Australia dan Thailand yang justru mendapat fasilitas bunga tiga hingga sembilan persen untuk sektor perikanan.

hingga pengambilan keputusan, masyarakat dilibatkan secara intensif. Selain itu, akan meringankan beban pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan daerahnya. Ini disebabkan karena masyarakat merasa sebagai salah satu bagian dalam pengambilan keputusan tersebut (Soerjani & Hale, (eds), 1997). Tidak dipungkiri bahwa lemahnya kualitas sumber daya masyarakat pesisir, mempengaruhi proses partisipatif menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Di sinilah sebenarnya peran pemerintah untuk berupaya secara sistematis memberi ruang pada partisipasi masyarakat.

Di sisi lain, ketika paradigma lama yang menempatkan potensi kelautan sebagai sektor pinggiran ditinggalkan dan beralih pada *ocean policy* konsekuensinya pemerintah pusat tidak setengah hati dalam memberikan kewenangan pada pemerintah daerah (<http://www.pikiranrakyat.com/ctk/0902/23/01/htm>). Dalam kerangka penciptaan *ocean policy* sebagai payung besar kebijakan nasional, dibangun pendekatan kelembagaan yang kajiannya mencakup dua domain dalam suatu sistem pemerintahan, yakni eksekutif dan legislatif. Dalam konteks ini, kebijakan kelautan pada akhirnya menjadi kebijakan ekonomi-politik yang nantinya menjadi

tanggung jawab bersama pada semua tingkatan institusi eksekutif yang mempunyai keterkaitan kelembagaan maupun sektor pembangunan.

Perumusan *ocean policy* mencakup tiga tingkatan, yaitu: Pertama, tingkatan politisi (kebijakan), dimana terdapat lembaga eksekutif (presiden, gubernur dan bupati) dan lembaga legislatif (DPR dan DPRD). Kedua, tingkatan organisasi (institusi dan aturan main). Pada tingkatan ini ditempati oleh lembaga-lembaga departemen dan non-departemen yang memiliki tugas dan fungsi dalam kelautan dan perikanan. Senada dengan hal itu, Anang Nugroho (2005) menegaskan bahwa kunci pengelolaan sumber daya kelautan terletak pada kemampuan kelembagaan untuk mengintegrasikan *resource system* dan *resource unit* melalui rekayasa kelembagaan. Secara umum dalam pengelolaan kelautan terdapat tiga klaster kelembagaan yang diperlukan, yaitu: pertama, klaster kelembagaan ekonomi kelautan. Dalam bidang ini laut merupakan sumberdaya yang diolah untuk meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja dan kesejahteraan rakyat secara umum. Kegiatan ekonomi memiliki dasar-dasar investasi (termasuk lembaga pembiayaan, regulasi-deregulasi investasi, pola investasi, skala prioritas

investasi), produksi, distribusi, pola konsumsi/perilaku pasar. Kedua, klaster kelembagaan ekosistem kelautan. Bidang ini mencakup segala aspek yang berkaitan dengan keberlanjutan dan ekosistem kelautan dan ekosistem dari masyarakat kelautan. Ketiga, klaster kelembagaan kewilayahan yang terkait dengan pertahanan dan keamanan laut yang erat hubungannya dengan kedaulatan negara. Kapasitas kelembagaan dalam memfungsikan aspek koordinasi menjadi penting. Tujuannya adalah mempersiapkan kapasitas kelembagaan yang mampu memecahkan permasalahan yang berkembang serta mampu secara sinergis meningkatkan peran kelautan dalam pembangunan ekonomi termasuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Kunci dari semua ini adalah koordinasi investasi baik investasi barang modal, manusia maupun iptek. Fungsi kelembagaan yang melaksanakan koordinasi investasi harus memperoleh prioritas tinggi dengan tujuan meningkatkan kapasitas pengelolaan kelautan dalam kontribusinya terhadap perekonomian nasional.

Mengenai konflik sektoral atau sub sektor yang muncul dalam pemberdayaan wilayah pesisir, Maurice King & Johannes T. Field *Program Manager* Proyek Pesisir Sulawesi Utara

(<http://www.crc.uri.edu./integrated>) mengusulkan DKP sebagai lembaga yang mampu menjembatani pihak-pihak yang berseberangan dan mengatasi carut marut dalam pengelolaan potensi kelautan dan perikanan baik dari sisi manajemen maupun *posting* anggaran. Bila konflik sektoral terjadi, Menteri Koordinatorlah yang berperan, atau kalau perlu Presiden yang berperan. Sebagai ilustrasi, di tahun 2000, DKP menyalurkan 498 milyar rupiah. Sebesar 70 milyar rupiah di antaranya untuk Proyek Direktorat Jendral Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan 13 milyar untuk propinsi yang mengajukan proposal pengelolaan masyarakat pesisir. Pemerintah pusat dapat mengubah program-program daerah dengan pertimbangan pembangunan berkelanjutan sehingga sektor atau daerah lain tidak terabaikan.

Dalam pengelolaan potensi pesisir, Ningsih (2000) menawarkan prioritas program pemberdayaan masyarakat pesisir sesuai dengan urutannya yakni: (1) pemberdayaan masyarakat berbasis perikanan tangkap pada wilayah yang sudah terjadi *over fishing*; (2) pemberdayaan masyarakat berbasis budidaya pada wilayah yang sumberdaya yang lahannya terbatas; (3) pemberdayaan masyarakat pada wilayah yang terjadi degradasi sumberdaya alam dan

pencemaran lingkungan; (4) pemberdayaan masyarakat pada kawasan konservasi dan pariwisata bahari; (5) pemberdayaan masyarakat pesisir berbasis perikanan tangkap pada wilayah yang sumberdayanya masih melimpah; dan (6) pemberdayaan masyarakat berbasis budidaya pada wilayah yang sumberdayanya masih tinggi. Agar pemberdayaan di wilayah pesisir berkelanjutan maka pemerintah hendaknya bekerja sama dengan swasta dan BUMN dari sejak mulai dilaksanakan. Kemitraan tersebut mulai dari aspek pendanaan, bantuan teknis, manajemen dalam bidang penyediaan input, pemasaran produk perikanan dan pengolahan produk perikanan sehingga proyek pemberdayaan ini tidak berhenti setelah pemberdayaan dari pemerintah selesai.

Mengingat pengelolaan potensi kelautan dan perikanan sebagai pekerjaan baru bagi pemerintah daerah maka selain payung hukum, dibutuhkan model sebagai *guidance* untuk penerapan proyek pemberdayaan pesisir di daerah dengan mengacu pada potensi wilayah masing-masing (Crawford, 1998). Lebih teknis, menurut Kay (1999), masing-masing dinas sektoral bertanggung jawab atas pengelolaan masing-masing sektor dengan

pendekatan holistik, berkoordinasi dengan sektor lain dalam satu kesatuan wilayah administrasi kabupaten, kecamatan maupun desa tanpa melupakan isu-isu pembangunan yang khas.

Belajar dari program pemberdayaan masyarakat pesisir yang sudah berjalan, pemerintah pusat seolah tidak memiliki cetak biru yang jelas. Perubahan dari satu program menuju program yang lain, tetap menjadikan para nelayan sebagai obyek sasaran program saja. Hak ulayat, kearifan-kearifan lokal yang terbentuk telah tergeser oleh 'aturan' dengan tameng pemberdayaan. Akibatnya, kemiskinan struktural nelayan menjadi tak berujung.

PENUTUP

Dengan model sentralistis Orde Baru telah terbukti model dengan segala mekanismenya itu tidak memiliki daya jelajah yang cukup dalam mengelola potensi pesisir. Dengan demikian, saatnya ketika kewenangan tersebut berada pada pemerintah daerah untuk lebih memberdayakan semua potensi, keanekaragaman geografi, sumber daya dan kultural pesisir yang ada. Dalam konteks ini, perlu dikembangkan potensi kearifan lokal yang cenderung sinergis dalam mengatur interaksi para pelaku yang

terlibat dalam pengelolaan sumberdaya kelautan dan keberadaannya dipayungi oleh sistem hukum setempat, dimana sistem hukum yang lebih tinggi atau sistem perundangan perlu memberikan tempat yang lebih leluasa kepada sistem hukum di daerah tanpa mengurangi makna terpeliharanya pengembangan integrasi nasional. Selain itu perlu dikembangkan negosiasi-negosiasi kepentingan antar pihak yang terlibat yang dijamin oleh kepastian sistem hukum yang berlaku. Kegiatan fasilitasi hendaknya melalui suatu upaya pendampingan secara bertahap sesuai dengan tingkat kesiapan atau kematangan masyarakat setempat tidak dapat ditawar lagi. Dalam hal ini pendampingan lebih berorientasi kepada pengembangan keswadayaan dan kemandirian berbasis pada potensi, permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin, (ed)., 2004, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD UGM dan DEPDAGRI, Jogja Global Media, Yogyakarta.
- Anggraini, Oktiva, 2006, *Laporan Penelitian Dinamika Kelompok Wanita Nelayan dalam Pengembangan Mikro Mitra Mina di Kabupaten Gunung Kidul*.
- Arifin, Bustanul, 2004, *Peta Kemiskinan Masyarakat Pesisir*, Pustaka Nasional, Jakarta.
- Dwi Erlina, Mei, Bambang G. Nuryanto, 2004, "Penguatan (penataan) Kelembagaan Penyuluhan dan Ketenagaan Penyuluh Pertanian dan Perikanan di Era Otonomi Daerah" makalah disampaikan dalam *Seminar Nasional Hasil Penelitian Pertanian, Perikanan dan Kelautan*, Jakarta.
- Dahuri, Rokhmin, 2001, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Crawford, B.R., (et.al), 1998. "Community-Based Coastal Resources Management in Indonesia Examples and Initial Lessons from North Sulawesi", dalam Dight, Ian, Kenchington, R., Baldwin, J. (eds), *Proceedings of International Tropical Marine Ecosystems Management Symposium*, ICRI.
- Effendi, Sofian, 2000, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik: materi kuliah*, MAP UGM, Yogyakarta.
- Kay, R. and J. Alder, 1999. *Coastal Planning and Management*, E&FN Spon.

- Ningsih, 2000, "Pemberdayaan & Potensi Masyarakat Pesisir", makalah disampaikan dalam *Seminar Kajian Kebijakan Kelautan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir*, Direktorat Kelautan dan Perikanan, Jakarta.
- Noegroho, Anang, 2005, "Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Sebagai Tema Pokok "Ocean Governance" Guna Mewujudkan Sistem Negara Kepulauan" makalah disampaikan dalam *Lokakarya "Towards Ocean Summit 2005"* yang diselenggarakan oleh Badan Riset Kelautan dan Perikanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta.
- Soerjani, Mohamad & Monica Hale (Eds). 1997, *Environmental Education for Biodiversity and Sustainable Development*, Universitas Indonesia London Guildhall University, Jakarta - London.
- Supardan, Ali, 2004, "Strategi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil" makalah disampaikan dalam *Seminar Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Direktorat Pemberdayaan Pulau-Pulau Kecil, Jakarta.
- UPN Veteran. Fakultas Pertanian. 2004. *Laporan Akhir Pembangunan Masyarakat Terpadu pada Pesisir Pantai Selatan*, Kerjasama Bapeda DIY dengan Fakultas Pertanian UPN Yogyakarta.
- [Http://www.hangtuah.ac.id/Sapto/efektifitas.htm](http://www.hangtuah.ac.id/Sapto/efektifitas.htm)
- [Http://www.pikiranrakyat.com/ctk/0902/23/01/htm](http://www.pikiranrakyat.com/ctk/0902/23/01/htm)
- [Http://www.crc.uri.edu./integrated.](http://www.crc.uri.edu./integrated)
- Kompas*, 9 Maret 2003