

## PERMODELAN PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL SECARA TERPADU YANG BERBASIS MASYARAKAT (STUDI KASUS PULAU RAAS KABUPATEN SUMENEP MADURA)

Adi Waluyo

Program Studi Ilmu Kelautan Fakultas Pertanian Universitas Trunojoyo Madura  
Raya Telang PO BOX 2 Kamal Bangkalan Madura  
e-mail: adiwaluyo2@gmail.com

### ABSTRAK

*Negara Indonesia adalah negara maritim yang memiliki banyak pulau baik yang bernama maupun yang belum bernama. Salah satunya adalah pulau Raas Madura, dimana pulau ini memiliki sumber daya alam yang melimpah di sepanjang garis pantainya. Dibalik melimpahnya sumber daya alam tersebut masih terdapat masyarakat yang sebagian besar prasejahtera. Pemanfaatan yang berlebih (over exploitation) dan krisis ekonomi yang menyebabkan terjadinya persaingan untuk memperoleh sumber daya alam yang tersisa sehingga mengakibatkan terjadinya degradasi sumber daya alam. Sistem pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang secara terpadu yang dapat mengantisipasi terjadinya degradasi sumber daya alam tersebut. Upaya ini harus didukung oleh pemerintah untuk memberikan kesejahteraan masyarakat di daerah pesisir di pulau-pulau kecil.*

**Kata kunci:** degradasi, over-exploitation, pengelolaan terpadu, sumber daya alam

### COMMUNITY-BASED AND INTEGRATED MODELLING OF COASTAL AREAS AND SMALL ISLANDS MANAGEMENT (STUDY CASE ON RAAS ISLAND, SUMENEP REGENCY, MADURA)

### ABSTRACT

*Indonesia is a maritime country that has a large number of named and unnamed islands. One of the islands is Raas Island in Madura, in which this island poses overwhelming natural resources along its coastal line. Behind the overwhelming natural resources, there lives a disadvantaged community. The over exploitation and economy crisis create a competition in acquiring the remaining natural resources, which leads to natural resources degradation. The integrated management system in the coastal areas and small islands can anticipate the degradation of natural resources. This effort must be supported by the government to make the community in the coastal and small islands prosperous.*

**Keywords:** degradation, integrated management, natural resources, over exploitation

### PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan jumlah pulau yang cukup besar, menurut data Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia tahun 2004 adalah sebanyak 17.504 buah. 7.870 di antaranya telah mempunyai nama, sedangkan 9.634 belum memiliki nama. Jumlah pulau yang tidak sedikit inilah yang menjadi salah satu faktor banyaknya jumlah nelayan yang tersebar di bumi Nusantara Indonesia, yang berjumlah sekitar dua juta nelayan. Indonesia juga akrab dikenal sebagai negara maritim yang memiliki wilayah laut 2/3 dari seluruh luas wilayah negara dan memiliki kekayaan bahari yang begitu melimpah, layaknya menjadi surga setiap pelaut dan nelayan yang hidup di bumi ini. Wilayah pesisir yang merupakan sumber daya potensial di Indonesia adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Sumber daya ini sangat besar yang didukung oleh adanya garis pantai sepanjang sekitar 81.000 km (Dahuri *et al.*, 2001). Garis pantai yang panjang ini menyimpan potensi kekayaan sumber alam yang besar. Potensi itu diantaranya potensi hayati dan non hayati. Potensi hayati misalnya: perikanan, hutan mangrove dan terumbu karang, sedangkan potensi non-hayati, misalnya mineral dan bahan tambang serta pariwisata. Di daerah ini juga berdiam para nelayan yang sebagian besar masih prasejahtera. Keadaan pantai di

Indonesia sangat bervariasi, yaitu mulai dari pantai pasir putih-berbatu, landai-terjal, bervegetasi-berlumpur, teduh, bergelombang yang semua ini sangat cocok dengan berbagai peruntukannya, seperti perikanan pantai, budidaya perikanan, industri perhotelan, pariwisata dan lain-lain.

Sumber daya pesisir merupakan modal dasar pembangunan yang penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia pada masa mendatang. Ekosistem Pesisir dan keanekaragaman hayatinya berperan dalam menyangga dan merespon perubahan iklim nasional dan global terutama di pulau yang sangat kecil (< 100 ha) yang rawan tenggelam. Dalam kondisi yang demikian, upaya pengelolaan pesisir untuk memanfaatkan sumber dayanya secara lestari belum memadai.

Pemanfaatan yang berlebih (*over exploitation*) telah mengakibatkan degradasi sumber daya pesisir. Tekanan pemanfaatan sumber daya pesisir semakin parah dengan adanya krisis ekonomi, sehingga mendorong banyak pihak bersaing mendapatkan sumber daya yang masih tersisa dengan berbagai cara. Situasi ini mempengaruhi kehidupan masyarakat dan menimbulkan marginalisasi masyarakat pesisir. Permasalahan ini disebabkan banyak faktor, antara lain belum diadopsi pendekatan Pengelolaan Pesisir terpadu.

Salah satu pembuktian akan keseriusan pemerintah dalam menunjang kesejahteraan daerah pesisir yaitu dengan disahkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana dalam salah satu pasalnya, Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan kewenangan daerah di wilayah laut adalah : Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut, Pengaturan kepentingan administratif, Pengaturan tata ruang, Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah dan Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Undang Undang ini dengan jelas memberikan kewenangan akan pemanfaatan sebesar-besarnya daerah pesisir dengan tetap memerhatikan keseimbangan di daerah tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir di pulau Raas Madura

Keterpaduan perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu ini mencakup 4 (empat) aspek, yaitu: (1) keterpaduan wilayah/ekologis; (2) keterpaduan sektor; (3) keterpaduan disiplin ilmu dan (4) keterpaduan *stakeholder*.

#### a. Keterpaduan Wilayah/Ekologis

Secara keruangan dan ekologis wilayah pesisir memiliki keterkaitan antara lahan atas (daratan) dan laut lepas. Hal ini disebabkan karena wilayah pesisir merupakan daerah pertemuan antara daratan dan laut. Dengan keterkaitan kawasan tersebut, maka pengelolaan kawasan pesisir dan laut tidak terlepas dari pengelolaan lingkungan yang dilakukan di kedua kawasan tersebut. Berbagai dampak lingkungan yang mengenai kawasan pesisir dan laut adalah akibat dari dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang dilakukan di lahan atas, seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, industri, pemukiman dan sebagainya, demikian juga dengan kegiatan yang dilakukan di laut lepas, seperti kegiatan pengeboran minyak lepas pantai dan perhubungan laut.

Penanggulangan pencemaran yang diakibatkan oleh industri dan limbah rumah tangga, sedimentasi akibat erosi dari kegiatan perkebunan dan kehutanan, dan limbah pertanian tidak dapat hanya dilakukan di kawasan pesisir saja, melainkan harus dilakukan mulai dari sumber dampaknya. Oleh karena itu, pengelolaan di wilayah ini harus diintegrasikan dengan wilayah daratan dan laut serta Daerah Aliran Sungai (DAS).

Menjadi satu kesatuan dan keterpaduan pengelolaan. Pengelolaan yang baik di wilayah pesisir akan hancur dalam sekejap jika tidak diimbangi dengan perencanaan DAS yang baik pula. Keterkaitan antar ekosistem yang ada di wilayah pesisir harus selalu diperhatikan.

## **b. Keterpaduan Sektor**

Sebagai konsekuensi dari besar dan beragamnya sumberdaya alam di kawasan pesisir dan laut adalah banyaknya instansi atau sektor-sektor pelaku pembangunan yang bergerak dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut.

Akibatnya, sering kali terjadi tumpang tindih pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut antar satu sektor dengan sektor lainnya. Agar pengelolaan sumberdaya alam di kawasan pesisir dapat dilakukan secara optimal dan ber-kesinambungan, maka dalam perencanaan pengelolaan harus mengintegrasikan semua kepentingan sektoral.

Kegiatan suatu sektor tidak dibenarkan mengganggu, apalagi sampai mematikan kegiatan sektor lain. Keterpaduan sektoral ini, meliputi keterpaduan secara horizontal (antar sektor) dan keterpaduan secara vertikal (dalam satu sektor). Oleh karena itu, penyusunan tata ruang dan panduan pembangunan di kawasan pesisir sangat perlu dilakukan untuk menghindari benturan antara satu kegiatan dengan kegiatan pembangunan lainnya.

## **c. Keterpaduan Disiplin Ilmu**

Wilayah pesisir dan laut memiliki sifat dan karakteristik yang unik, baik sifat dan karakteristik ekosistem pesisir maupun sifat dan karakteristik sosial budaya masyarakat pesisir. Sehingga dalam mengkaji wilayah pesisir dan laut tidak hanya diperlukan satu disiplin ilmu saja, tetapi dibutuhkan berbagai disiplin ilmu yang menunjang sesuai dengan karakteristik pesisir dan lautan tersebut.

Berdasarkan sistem dinamika perairan pesisir yang khas, dibutuhkan disiplin ilmu khusus pula seperti hidrooseanografi, dinamika oseanografi dan sebagainya. Selain itu, kebutuhan akan disiplin ilmu lainnya juga sangat penting. Secara umum, keterpaduan disiplin ilmu dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut adalah ilmu-ilmu ekologi, oseanografi, keteknikan, ekonomi, hukum dan sosiologi.

## **d. Keterpaduan Stakeholder**

Segenap keterpaduan di atas, akan berhasil diterapkan apabila ditunjang oleh keterpaduan dari pelaku dan pengelola pembangunan di kawasan pesisir dan laut (*stakeholder*). Seperti diketahui bahwa pelaku pembangunan dan pengelola sumberdaya alam wilayah pesisir antara lain terdiri dari pemerintah (pusat dan daerah), masyarakat pesisir, swasta/investor dan juga lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang masing-masing memiliki kepentingan terhadap pemanfaatan sumberdaya alam di kawasan pesisir. Penyusunan perencanaan pengelolaan terpadu harus mampu mengakomodir segenap kepentingan pelaku pembangunan sumberdaya pesisir dan laut. Oleh karena itu, perencanaan pengelolaan pembangunan harus menggunakan pendekatan dua arah, yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*.

## **Sentralistik pengelolaan wilayah pesisir di pulau Raas Madura**

Sebagaimana kebijakan pengelolaan lingkungan di Indonesia lainnya bahwa pengelolaan lingkungan dengan pendekatan *stated-based* didasarkan pada pendekatan *top down*, dimana dilaksanakan karena ada anggapan bahwa penduduk yang berpenghasilan rendah tidak memiliki pengetahuan teknis yang dibutuhkan untuk memberikan kontribusi efektif dalam proses perencanaan (William, 1997). Pendekatan *state-based* mengandung arti bahwa komitmen pemerintah terhadap partisipasi masyarakat sangat terbatas yang ditunjukkan dengan rendahnya alokasi budget yang digunakan untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam hal ini tanggung jawab untuk membentuk partisipasi masyarakat seringkali dibebankan secara tumpang tindih, sehingga akan memperlemah fisibilitas dan efektifitas upaya suatu badan pemerintah (Gilbert and Ward, 2005). Pendekatan *State-based* tersebut juga kurang memberikan kesempatan/ kekuasaan kepada masyarakat untuk memiliki bagaimana mereka harus terlibat, bagaimana sumber daya dialokasikan/ bagaimana keputusan kunci harus dibuat (Gilbert and Ward, 1984), sehingga dalam pelaksanaan seringkali mengalami kegagalan/ hambatan yang disebabkan oleh pendekatan yang tidak fleksibel, lemahnya kapasitas kelembagaan, kurang tepatnya design dan implikasi serta kurangnya partisipasi masyarakat Strategi yang berdasarkan pada *state-based* bukan suatu

alternatif, terlebih bila ditujukan pada suatu kasus dengan kompleksitas permasalahan yang tinggi, maka kurang tepat dan relatif tidak memenuhi sasaran dalam implementasinya (Hamel, 1996).

Sebagaimana dinyatakan oleh Ueta (1994) dalam laporannya menyebutkan tentang beberapa hambatan yang terkait dengan penerapan kebijakan yang bersifat *state-based/top down* sebagai berikut:

- a. Bahwa kebijakan top down akan lebih efisien diterapkan untuk program jangka pendek.
- b. Bahwa kebijakan tersebut belum mampu memulihkan kualitas hidup yang rusak, sehingga sulit untuk memperoleh strategis perlindungan lingkungan yang bersifat ekonomis dan efektif.
- c. Bahwa kebijakan tersebut pada umumnya mengabaikan prinsip "polluters pays principle" dan sebaiknya dana negara yang digunakan untuk mengatasi polusi.
- d. Bahwa kebijakan tersebut ditujukan untuk media lingkungan tertentu dengan tidak mempertimbangkan koordinasi aksi, sehingga kebijakan ini tidak mengatasi masalah dasar akan tetapi hanya mengatasi gejalanya, yang pada akhirnya masalah lingkungan hanya bergeser tanpa ada penyelesaiannya.

### **Kelemahan *top down* dan *bottom up***

Model pengelolaan wilayah PPPK top-down lebih cenderung digunakan pada negara berkembang karena kuatnya pemerintah dalam mengelola aset strategisnya. Model top-down bertumpu pada format perencanaan, metode pelaksanaan dan manfaatnya di pusatkan ke pemerintah nasional dan pemerintah daerah melaksanakan program tersebut. Pemerintah nasional membagi rata manfaat pengelolaan sumberdaya wilayah PPPK ke pemerintah daerah, walau daerah tidak memiliki wilayah pesisir.

Kelemahan model top-down adalah minimnya muatan karakter lokal (kearifan lokal) di dalam pelaksanaannya sehingga seringkali berbenturan dengan realita dan masalah yang ada. Benturan tersebut berakibat terjadi dualisme pengelolaan yaitu pengelolaan berbasis masyarakat yang telah berlangsung sejak dulu dengan konsep top-down. Sedangkan hal positif model ini yaitu besarnya persediaan pendanaan dan efektifnya instrumen pengelolaan, seperti pengawasan dan penegakan hukum.

Model *bottom-up* adalah model pengelolaan yang telah lama digunakan oleh sebagian besar masyarakat PPPK yang memiliki hak tradisional dan begitu kuat diakui. Saat sekarang model pengelolaan berbasis masyarakat ini masih ada, seperti sistem pengelolaan sasi, ondoapi, lebak bulung, panglima laot atau sistem ponggawa-sawi di Sulawesi Selatan.

Kelemahan model bottom-up adalah mengenai pertanyaan tentang kesejahteraan masyarakat PPPK, instrumen yang tersedia makin sulit melakukan penegakan hukum yang disepakati, legalitasnya masih sulit dipenuhi landasannya, hanya sedikit masyarakat yang memahami prinsip pengelolaan model ini. Kelebihan model ini adalah dibentuk oleh masyarakat PPTK sendiri dimana pelaksanaannya berdasarkan sistem norma, kepatuhan dan loyalitas.

### **Desentralisasi pengelolaan wilayah pesisir di pulau Raas Madura**

Paradigma pembangunan masa lalu lebih memprioritaskan masyarakat perkotaan dan pertanian pedalaman, sedangkan masyarakat pesisir kurang diperhatikan sudah saatnya memang paradigme tersebut diubah dengan memberikan perhatian yang sama terhadap masyarakat pesisir mereka juga adalah warga negara Indonesia. Konsekuensinya justru masyarakat pesisir perlu mendapatkan perhatian khusus karena ketertinggalan mereka akibat paradigme masa lampau, yang perlu dilakukan adalah pemberdayaan masyarakat pesisir. Karena arah kebijakan sekarang ini untuk pemberdayaan masyarakat, umumnya bukan lagi ditekankan pada pembangunan (development) dalam arti memberikan barang atau uang kepada masyarakat, tetapi dengan pelatihan dan pendampingan selama beberapa waktu akan tetapi perlu waktu bertahun-tahun agar masyarakat mempunyai kemampuan manajemen (pengelolaan), jadi kebijakan pembangunan pesisir dan pulau-pulau kecil harus dikaji lebih menekankan pada kebijakan pembangunan pesisir dan pulau-pulau kecil lengkap dengan segala visi dan misinya (Bangen, 2002).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan kewenangan daerah di wilayah laut adalah:

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

Dengan demikian, wilayah laut Daerah Propinsi adalah sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Sedangkan wilayah laut Daerah Kabupaten dan Kota adalah sepertiga dari wilayah laut Daerah Propinsi. Dengan memperhatikan ketentuan tersebut maka daerah pesisir merupakan kewenangan dari Daerah Kabupaten dan Kota.

Daerah pesisir sebagai transisi dari ekosistem darat dengan ekosistem laut berada dalam kewenangan Daerah di bidang kelautan. Sesuai dengan UU 22/1999 yang menyatakan bahwa wilayah laut dari Kabupaten/Kota adalah sepertiga dari wilayah laut Propinsi berarti sepanjang 4 (empat) mil laut dari garis pantai, maka wilayah pesisir berada dalam kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota setempat.

Sejalan dengan kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, maka Daerah akan mengelola dan memanfaatkan daerah pesisir untuk digunakan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Daerah. Untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di Daerah maka seluruh potensi sumber daya yang tersedia di Daerah akan dimanfaatkan seoptimal mungkin. Salah satu potensi sumber daya yang dimiliki Sebagian Daerah adalah potensi daerah pesisir.

Secara alamiah potensi pesisir di daerah dimanfaatkan langsung oleh masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan tersebut yang pada umumnya terdiri dari nelayan. Nelayan di pesisir memanfaatkan kekayaan laut mulai dari ikan, rumput laut, terumbu karang dan sebagainya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada umumnya potensi pesisir dan kelautan yang dimanfaatkan oleh para nelayan baru terbatas pada upaya pemenuhan kebutuhan hidup.

Pemanfaatan potensi daerah pesisir secara besar-besaran untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomis dalam rangka peningkatan pertumbuhan perekonomian rakyat belum banyak dilakukan. Pemanfaatan pesisir untuk usaha ekonomi dalam skala besar baru dilakukan pada sebagian Kabupaten dan Kota yang berada di daerah pesisir. Pada umumnya usaha ekonomi pemanfaatan daerah pesisir ini bergerak di sektor pariwisata.

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah berupaya untuk memanfaatkan potensi daerah pesisir ini untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disamping itu Pemerintah Daerah juga memanfaatkan potensi daerah pesisir ini untuk meningkatkan pertumbuhan dan perekonomian masyarakat di Daerah.

Mengingat kewenangan Daerah untuk melakukan pengelolaan bidang kelautan yang termasuk juga daerah pesisir masih merupakan kewenangan baru bagi Daerah maka pemanfaatan potensi daerah pesisir ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten atau Kota yang berada di pesisir. Jadi belum semua Kabupaten dan Kota yang memanfaatkan potensi daerah pesisir.

## **Prinsip-prinsip penataan ruang laut pesisir di pulau Raas Madura**

### **1. Peran serta Masyarakat dan Pelaku Pembangunan**

Penataan ruang dapat dilihat sebagai kebijakan publik yang mengoptimalkan kepentingan antar pelaku pembangun (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam pemanfaatan ruang laut

pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga di dalam proses perencanaan tata ruang yang demokratis dan akomodatif terhadap semua kepentingan pelaku pembangunan.

Pengalaman-pengalaman masa lalu banyak menunjukkan bahwa perencanaan yang prosedural, normatif dan kurang mengakomodasikan kepentingan para pelaku pembangunan yang ada di dalam proses penyusunannya, menjadi kurang dapat diimplementasikan karena menghadapi berbagai kendala di lapangan. Rencana-rencana seperti itu selain kurang aspiratif juga cenderung tidak diakui, tidak diterima dan tidak ditaati didalam pelaksanaannya.

## **2. Kompensasi**

Masyarakat selama ini tidak mengetahui ataupun diberi hak untuk menegosiasikan penyelesaian konflik, ataupun aspek kompensasi terhadap konsekuensi-konsekuensi biaya dampak yang ditimbulkan oleh akibat diberlakukannya rencana tata ruang pada suatu kawasan, baik terhadap timbulnya dampak lingkungan fisik ataupun sosial-ekonomi.

## **3. Otonomi Daerah dan Desentralisasi**

Undang-Undang No.22/1999 tentang pemerintah daerah memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangan atas dasar prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan daerah tersebut dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua bidang. Dalam kerangka negara kesatuan, meskipun daerah diberikan otonomi secara luas, tetapi tetap diperlukan adanya konsistensi baik hal keterpaduan substansi maupun kesamaan visi-misi secara nasional. Oleh karena itu sesuai dengan kewenangannya, pemerintah pusat berkepentingan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis dan pedoman-pedoman teknis yang berlaku secara umum.

## **4. Penentuan Zona Preservasi, Konservasi dan Pemanfaatan Intensif**

Prinsip pembangunan berkelanjutan diterapkan pada penataan ruang dengan terlebih dahulu membagi ruang kedalam zona preservasi, konservasi dan pemanfaatan intensif. Bangen (2002) mendefinisikan daerah preservasi, pemanfaatan intensif dan konservasi sebagai berikut:

- a. Zona preservasi adalah zona yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik baik itu rekreasi, ekonomi, estetika maupun daerah proteksi banjir, namun daerah ini direkomendasikan untuk dilindungi dari kegiatan pembangunan yang dapat merusak ekosistem. Termasuk didalamnya mangrove, rawa yang produktif dan bernilai bagi masyarakat pesisir.
- b. Zona pemanfaatan intensif adalah zona yang secara fisik dapat dibangun, daerah ini dapat dibangun langsung atau dengan syarat hanya perubahan yang kecil.
- c. Zona konservasi meliputi kawasan lindung yang secara ekologis sangat kritis untuk dibangun, zona ini berfungsi sebagai penyanggah antara zona preservasi dan daerah pemanfaatan intensif.

## **5. Penentuan Sektor Unggulan**

Sektor unggulan merupakan sektor potensial untuk dikembangkan pada zona konservasi dan zona pemanfaatan intensif. Sektor tersebut memiliki kriteria, yaitu: penghasil devisa, menyerap tenaga kerja banyak dan lain-lain.

## **6. Penentuan Struktur Tata Ruang**

Struktur tata ruang wilayah yang meliputi sistem jaringan dan pusat-pusat kegiatan yang membentuk ruang fisik wilayah harus mendukung dan kondusif bagi pengembangan sektor unggulan yang telah ditentukan, khususnya dalam hal kegiatan pemanfaatan ruang atau kegiatan pembangunan yang menggunakan faktor-faktor produksi (seperti tenaga kerja, kapital, teknologi dan lain-lain) dan memiliki eksternalitas negatif baik dampak yang berupa bahan pencemar, sedimen, maupun terhadap perubahan bentang alam dan lain-lain.

## **7. Tata Ruang Sistem Wilayah Aliran Sungai**

Perlunya keterpaduan dengan kegiatan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai di lahan atasnya. Kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah aliran sungai tersebut harus mengikuti persyaratan lingkungan bagi pengembangan sektor unggulan serta persyaratan yang berlaku pada zona preservasi di wilayah pesisir.

## **8. Jarak antar Zona Preservasi dengan Eksternalitas Negatif**

Jarak minimal antar Zona preservasi dengan kegiatan penataan ruang yang mengeluarkan eksternalitas negatif (pencemaran, sedimen dan lain-lain) ditentukan berdasarkan daya sebar eksternalitas tersebut dari sumbernya.

## **9. Musyawarah dan Hak Adat/ Tradisional**

Keputusan terhadap konflik kepentingan dalam kegiatan pemanfaatan ruang yang terjadi antara para pelaku pembangunan diselesaikan melalui pendekatan musyawarah, dan media partisipatif lainnya. Penataan ruang juga memperhatikan dan mengadopsi akan adanya hak adat/tradisional dan hak-hak lainnya yang sudah hidup dan berlaku dalam sistem tatanan sosial setempat. Penataan ruang merupakan kebijakan publik yang bermaksud mengoptimalkan kepentingan antar pelaku pembangunan dalam kegiatan pemanfaatan ruang. Penataan ruang juga menterpadukan secara spatial fungsi-fungsi kegiatan pemanfaatan ruang, baik antar sektor maupun antar wilayah administrasi pemerintahan agar bersinergi positif dan tidak mengganggu. Penataan ruang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang (Husbandi, 1994).

Perencanaan tata ruang perlu memperhatikan factor yang menentukan terjadinya produk rencana, yaitu :

- a. Konsensus, adanya peran serta aktif dan kesepakatan-kesepakatan antar pelaku pembangunan di dalam penyusunan rencana
- b. Konsistensi, secara teknis ada kesamaan materi dengan rencana-rencana pada tingkat makro
- c. Legitimasi, produk rencana diakui, dapat diterima dan ditaati oleh semua pelaku pembangunan (karena memperhatikan faktor konsensus di atas)
- d. Legal aspek, produk rencana mempunyai kekuatan dan kepastian hukum
- e. Kompensasi memperhatikan konsekuensi-konsekuensi biaya dampak yang ditimbulkan oleh akibat rencana tata ruang dilaksanakan, baik terhadap biaya dampak lingkungan fisik maupun sosial-ekonomi.

Pemerintah, dalam hal ini termasuk sebagai pelaku pembangunan, sebaiknya bukan hanya sebagai pengambil keputusan kebijakan tata ruang, tetapi dituntut peranannya sebagai fasilitator dalam kegiatan penataan ruang, sehingga perencanaan dapat lebih didekatkan kepada masyarakat ataupun pelaku pembangunan.

## **Co-management pada wilayah pesisir di pulau Raas Madura**

UU PWP3K memberi kepastian dan perlindungan hukum untuk memperbaiki kemakmuran, menjalin akses dan hak-hak masyarakat pesisir termasuk dunia pengusaha. Asas peranserta masyarakat mengandung makna membuka peluang bagi masyarakat berperan dalam perencanaan, pelaksanaan, bahkan sampai pengawasan dan pengendaliannya (community based management). Ini ditunjang dengan adanya peluang masyarakat memiliki kesempatan untuk tahu kebijakan pemerintah; selain itu terbukanya Representasi suara masyarakat ikut menentukan putusan kebijakan sebenarnya cukup strategis didalam pengelolaan sumberdaya pesisir secara rasional dan berkelanjutan; ujung-ujungnya melindungi masyarakat pesisir

Ketentuan menetapkan bahwa pemberian HP-3 wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir, masyarakat adat maupun kepentingan nasional. Rambu-rambu semacam ini menunjukkan bahwa arah pengelolaannya bermuara pada upaya penyelamatan masyarakat pesisir dari dampak kesewenangan-wenangan penetapan HP3. Apabila penetapan HP3 dibuat rancu

untuk maksud tertentu; maka pada gilirannya secara sadar atau tidak; sertifikat yang terbitkan jelas merugikan keberadaan nelayan disepanjang pantai.

Pasal 41 mengisyaratkan adanya Forum Mitra Bahari yang dibentuk sebagai upaya peningkatan kapasitas pemangku kepentingan pengelolaan wilayah pesisir. Mitra Bahari merupakan forum kerja sama pemerintah, pemerintah daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan tokoh masyarakat termasuk dunia usaha. Kegiatannya difokuskan pada bentuk pendampingan/ penyuluhan, pendidikan/pelatihan, penelitian terapan, termasuk rekomendasi kebijakan. Artinya forum mempunyai beban moral dan harus bertanggung jawab mengeliminasi dampak negative kehadiran HP3 bagi masyarakat pesisir/nelayan dikawasan tertentu. Sekarang tinggal kemauan dan niat baik semua pihak yang terkait penetapan HP3 maupaun para pemangku kepentingan, karena aturan main sudah ada berupa rambu-rambu hukum dan ini biasa dipakai sebagai pedoman. Apabila objektifitas tetap digunakan sebagai “iming-iming” yang ujungnya berdampak menyesatkan dalam menentukan ketetapan sertifikat HP3, niscaya masyarakat pesisir/nelayan masih bias terselamatkan dari dampak negatifnya (Adisasmita, 2006).

### **Pengelolaan wilayah pesisir di pulau Raas Madura secara terpadu berbasis masyarakat**

Pengelolaan wilayah pesisir terpadu yang berbasis masyarakat diperlukan beberapa proses pengelolaan yang sesuai dengan tahapan manajemen yaitu mulai dari perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Tahapan proses perencanaan pengelolaan wilayah pesisir berbasis masyarakat tetap mengacu kepada proses perencanaan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir dan lautan.

#### **Tahap Perencanaan**

Tahap awal dari proses perencanaan adalah dengan cara mengidentifikasi dan mendefinisikan isu dan permasalahan yang ada, yang menyangkut kerusakan sumber daya alam, konflik penggunaan, pencemaran, dimana perlu dilihat penyebab dan sumber permasalahan tersebut. Selanjutnya juga perlu diperhatikan sumber daya alam dan ekosistem yang ada yang menyangkut potensi, daya dukung, status, tingkat pemanfaatan, kondisi sosial ekonomi dan budaya setempat seperti jumlah dan kepadatan penduduk, keragaman suku, jenis mata pencaharian masyarakat lokal, sarana dan prasarana ekonomi dan lain-lain.

Berdasarkan pendefinisian masalah yang dipadukan dengan informasi tentang sumber daya alam dan ekosistem serta aspirasi masyarakat selanjutnya disusun tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Berdasarkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai serta melihat peluang dan kendala yang ada selanjutnya mulai dibuat perencanaan berupa kegiatan pembangunan dalam bentuk program dan proyek. Perencanaan yang telah disusun perlu disosialisasikan kembali kepada masyarakat luas untuk mendapat persetujuan, setelah mendapat persetujuan rencana ini baru dimasukkan dalam agenda pembangunan baik daerah maupun nasional.

Penyusunan rencana pengelolaan ini perlu juga diperhatikan bahwa konsep pengelolaan sumber daya pesisir terpadu berbasis masyarakat diharapkan akan mampu untuk (1) meningkatkan kesadaran masyarakat, akan pentingnya SDA dalam menunjang kehidupan mereka (2) meningkatkan kemampuan masyarakat, sehingga mampu berperan serta dalam setiap tahapan pengelolaan dan (3) meningkatkan pendapatan masyarakat, dengan bentuk-bentuk pemanfaatan yang lestari dan berkelanjutan serta berwawasan lingkungan (Zamani dan Darmawan, 2000).

#### **Tahap Pelaksanaan (Implementasi) Rencana**

Pada tahap implementasi perencanaan, diperlukan kesiapan dari semua pihak yang terlibat didalamnya, seperti masyarakat itu sendiri, tenaga pendamping lapangan dan pihak lainnya. Selain itu juga diperlukan koordinasi dan keterpaduan antar sektor dan *stakeholder* yang ada sehingga tidak terjadi tumpang tindih kepentingan dan ego sektoral. Dalam hal ini diperlukan adanya lembaga pelaksana yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan seperti Pemerintah Daerah, masyarakat lokal, Investor/swasta, instansi sektoral, Perguruan Tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Pada tahap implementasi ini juga diperlukan kesamaan persepsi antara masyarakat lokal dengan lembaga atau orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan ini sehingga masyarakat benar-benar memahami rencana yang akan dilaksanakan. Menurut Zamani dan Darmawan (2000) kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan pada tahap implementasi ini adalah: (1) integrasi ke dalam masyarakat, dengan melakukan pertemuan dengan masyarakat untuk menjawab seluruh pertanyaan yang berhubungan dengan penerapan konsep dan mengidentifikasi pemimpin potensial yang terdapat di lembaga masyarakat lokal. (2) pendidikan dan pelatihan masyarakat, metoda pendidikan dapat dilakukan secara non formal menggunakan kelompok-kelompok kecil dengan cara tatap muka sehingga dapat diperoleh informasi dua arah dan pengetahuan masyarakat lokal (*indigenous knowledge*) dapat dikumpulkan untuk dimasukkan dalam konsep penerapan (3) memfasilitasi arah kebijakan, dalam hal ini segenap kebijakan yang berasal dari masyarakat dan telah disetujui oleh koordinator pelaksana hendaknya dapat didukung oleh pemerintah daerah, sehingga kebijakan bersama tersebut mempunyai kekuatan hukum yang jelas, dan (4) penegakan hukum dan peraturan, yang dimaksudkan agar seluruh pihak yang terlibat akan dapat menyesuaikan tindakannya dengan hukum dan peraturan yang berlaku.

### **Tahap Monitoring dan Evaluasi**

Monitoring yang dilakukan sejak dimulainya proses implementasi perencanaan dimaksudkan untuk mengetahui efektivitas kegiatan, permasalahan yang timbul dalam implementasi kegiatan. Monitoring dilakukan dengan melibatkan seluruh pihak yang ada. Setelah monitoring selanjutnya dilakukan evaluasi bersama secara terpadu dengan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan. Melalui evaluasi ini akan diketahui kelemahan dan kelebihan dari perencanaan yang ada guna perbaikan untuk pelaksanaan tahap berikutnya.

Pengelolaan wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat sesuai dengan prinsip Ko-manajemen perikanan yaitu pembagian atau pendistribusian tanggung jawab dan wewenang antara pemerintah dan masyarakat lokal dalam mengelola sumber daya perikanan. Oleh sebab itu keberhasilan pengelolaan wilayah pesisir berbasis masyarakat dapat mengacu kepada indikator keberhasilan Ko-manajemen perikanan.

### **Model yang dapat diterapkan di pulau Raas Madura**

Secara umum model-model pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (PPPK) yang digunakan di beberapa wilayah pesisir yaitu model top-down (inisiasi dan kontrol di pihak pemerintah) atau sentralistik, bottom-up (inisiasi dan kontrol di pihak masyarakat pesisir) atau desentralistik, co-management (kemitraan antara dua pihak berkepentingan terhadap wilayah PPPK, misalnya antara masyarakat dan pemerintah), dan pengelolaan terpadu yang melibatkan unsur-unsur yang memiliki kepentingan terhadap sumberdaya wilayah PPPK.

Model pengelolaan wilayah PPPK top-down lebih cenderung digunakan pada negara berkembang karena kuatnya pemerintah dalam mengelola aset strategisnya. Model top-down bertumpu pada format perencanaan, metode pelaksanaan dan manfaatnya di pusatkan ke pemerintah nasional dan pemerintah daerah melaksanakan program tersebut. Pemerintah nasional membagi rata manfaat pengelolaan sumberdaya wilayah PPPK ke pemerintah daerah, walau daerah tidak memiliki wilayah pesisir.

Kelemahan model top-down adalah minimnya muatan karakter lokal (kearifan lokal) di dalam pelaksanaannya sehingga seringkali berbenturan dengan realita dan masalah yang ada. Benturan tersebut berakibat terjadi dualisme pengelolaan yaitu pengelolaan berbasis masyarakat yang telah berlangsung sejak dulu dengan konsep top-down. Sedangkan hal positif model ini yaitu besarnya persediaan pendanaan dan efektifnya instrumen pengelolaan, seperti pengawasan dan penegakan hukum.

Model bottom-up adalah model pengelolaan yang telah lama digunakan oleh sebagian besar masyarakat PPPK yang memiliki hak tradisional dan begitu kuat diakui. Saat sekarang model pengelolaan berbasis masyarakat ini masih ada, seperti sistem pengelolaan sasi, ondoapi, lebak bulung, panglima laot atau sistem ponggawa-sawi di Sulawesi Selatan.

Kelemahan model bottom-up adalah mengenai pertanyaan tentang kesejahteraan masyarakat PPPK, instrumen yang tersedia makin sulit melakukan penegakan hukum yang disepakati, legalitasnya masih sulit dipenuhi landasannya, hanya sedikit masyarakat yang memahami prinsip pengelolaan model ini. Kelebihan model ini adalah dibentuk oleh masyarakat PPTK sendiri dimana pelaksanaannya berdasarkan sistem norma, kepatuhan dan loyalitas.

Model pengelolaan Co-management yang berpola kemitraan, menganggap masyarakat PPPK dan pemerintah memiliki pengetahuan dan pemahaman yang sama tentang sumberdaya wilayah PPPK. Model ini menitikberatkan bahwa masyarakat harus berkelompok sehingga koordinasi, pemilihan prioritas dan pengambilan keputusan lebih akomodatif dalam meminimalkan bias dalam pencapaian tujuan. Proses dalam model ini biasa lebih menyita banyak waktu untuk tawar-menawar antara pihak pemerintah dan kelompok tentang hal-hal penting yang akan disepakati, sehingga kedua pihak ini seringkali sulit disinergikan.

Model yang terakhir adalah model pengelolaan terpadu. Model ini adalah suatu mekanisme dimana setiap elemen mempunyai peran yang saling mendukung agar terlaksananya tujuan pengelolaan. Multi disiplin ilmu bersinergis dalam suatu wadah tim kerja (teamwork) sehingga alokasi waktu untuk menciptakan kesamaan persepsi, prinsip dan tujuan nampak lebih lama. Model terintegrasi (terpadu) ini memerlukan dukungan kelembagaan, baik dari pemerintah maupun dari masyarakat pesisir itu sendiri, disamping validasi daya dukung sumberdaya bagi terselenggaranya tujuan ini.

#### KESIMPULAN DAN SARAN

Pengelolaan wilayah pesisir terpadu yang berbasis masyarakat diperlukan beberapa proses pengelolaan yang sesuai dengan tahapan manajemen yaitu mulai dari perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Tahapan proses perencanaan pengelolaan wilayah pesisir berbasis masyarakat tetap mengacu kepada proses perencanaan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir dan lautan.

Model pengelolaan wilayah PPPK top-down lebih cenderung digunakan pada negara berkembang karena kuatnya pemerintah dalam mengelola aset strategisnya. Model bottom-up adalah model pengelolaan yang telah lama digunakan oleh sebagian besar masyarakat PPPK yang memiliki hak tradisional dan begitu kuat diakui. Model pengelolaan Co-management yang berpola kemitraan, menganggap masyarakat PPPK dan pemerintah memiliki pengetahuan dan pemahaman yang sama tentang sumberdaya wilayah PPPK.

Model ini menitikberatkan bahwa masyarakat harus berkelompok sehingga koordinasi, pemilihan prioritas dan pengambilan keputusan lebih akomodatif dalam meminimalkan bias dalam pencapaian tujuan. Model yang terakhir adalah model pengelolaan terpadu. Model ini adalah suatu mekanisme dimana setiap elemen mempunyai peran yang saling mendukung agar terlaksananya tujuan pengelolaan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Rahardjo, A. (2006). *Pembangunan kelautan dan kewilayahan*. Edisi Pertama. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Bengen, D. G. (2002). *Pengembangan konsep daya dukung dalam pengelolaan lingkungan pulau-pulau kecil*. Kantor Kementerian Lingkungan Hidup RI dan Fakultas Perikanan dan Kelautan Institut Pertanian Bogor.
- Bengen, D. G. (2002). *Sinopsis ekosistem sumberdaya alam pesisir dan laut serta prinsip pengelolaannya*. Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Laut (PKSPL) IPB Bogor.
- Bell, G. F., & William (2001). The new Indonesian laws relating to regional autonomy: good intentions, confusing laws. *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, 2, 1.
- Budiharsono, S. G., & Ward (2005). *Teknik analisis pembangunan wilayah pesisir dan lautan*. Cetakan Kedua. Prody Pramita. Jakarta.
- Dahuri, R., Rais, J., Ginting, S. P., & Sitepu, M. J. (2004). *Pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan secara terpadu*. Cetakan Keempat. Padya Paramita. Jakarta.

- Departemen Kelautan dan Perikanan RI (2001). *Pedoman umum pengelolaan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan dan berbasis masyarakat*. Ditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Jakarta. 21 hal
- Departemen Kelautan dan Perikanan RI (2002). *Pedoman umum perencanaan pengelolaan pesisir*. Departemen Kelautan dan Perikanan: Jakarta
- Hamel, I. M., Sofa, F., & Tulungen, J. (1998). Proyek pesisir: towards decentralized and strengthened coastal resources management in Indonesia. In Bengen. D. G (ed.), *Proc. First National Coastal Conference*, 19-20 March 1998, Institut Pertanian Bogor. A63-A73.
- Husbandi, F., & Ueta (1994). Desentralisasi pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. *Jurnal Hukum Lingkungan*, 5(1), 97-100.
- Kementerian Lingkungan Hidup & FPIK IPB (2005). *Laporan akhir: pengembangan konsep daya dukung dalam pengelolaan lingkungan pulau-pulau kecil*. Bogor: Kementerian Lingkungan Hidup kerjasama dengan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan IPB.