

KELEMBAGAAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA LAHAN DI PESISIR KABUPATEN SIDOARJO

Slamet Subari

Dosen Jurusan Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas trunojoyo

Jl. Telang PO.Box 2 Kamal Bangkalan Madura 69162

ABSTRACT

So far, the guideline of the government of Sidoarjo Regency in managing coastal area regulated in the Land use Planning (RTRW) of Sidoarjo Regency has not been effective yet. This research aims at studying the cause factors of the ineffective implementation of the Land use Planning of the year 2002 - 2011. The institutional analysis was used in this research by applying some approaches, beside agency theory, transaction cost theory and organizational form choices theory were applied in this research.

From the discussion, it can be concluded that the implementation of the Land use Planning of the year 2002 - 2011 will potentially increase the District Original Revenue (PAD) till RP. 2, 327 329 977. This value has not been sufficient yet to give compensation for the farmers who suffer the lost because of the shift of land use pattern as a result of the implementation of the Land use Planning. The enhancement of District Original Revenue makes more difficult to cover transaction cost for organizational governance to enforce the Local Regulation (Perda) on Land use Planning of the year 2002 to 2011. As the consequence, to implement Local Regulation (Perda) on Land use Planning of the year 2002 - 2011 is difficult.

Key Words: Land Management, coastal area, Institutional Analysis

PENDAHULUAN

Salah satu kekayaan sumberdaya alam yang paling menonjol di Kabupaten Sidoarjo adalah sumberdaya pesisir dengan luas tambaknya mencapai 15 530.41 ha dan sumberdaya hutan mangrove yang terbentang sepanjang lebih kurang 27 km dengan lebar atau ketebalan mencapai 100 s/d 200 m yang mampu memberikan kesejahteraan kepada 3 257 KK petani tambak (PT. Intermulti Planindo, 2004). Dari luas total Kabupaten Sidoarjo yang mencapai 71 424.25 ha sepertiganya atau sekitar 29.99 persen adalah wilayah pantai. Besarnya kontribusi subsektor perikanan laut dan pesisir terhadap PDRB sektor pertanian mencapai 49.53 persen (BPS Kabupaten Sidoarjo, 2005). Tidak kurang dari 945 260 kg kupang, 267 460 kg kerang dan 9000 kubik kayu bakar per tahun dihasilkan dari hutan mangrove yang mampu menghidupi 3 282 KK (Berbagai Sumber Diolah). Sementara itu menurut laporan Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Sidoarjo (2006), di kawasan tambak sendiri terdapat berbagai aktivitas masyarakat

diantaranya : budidaya Bandeng (6 481.8 ha), Tumpanggilir Bandeng dengan Garam (12 ha), Udang Organik (8 541.7 ha), Udang Intensif (50 ha), dan Udang Semi Intensif (680.7 ha). Bahkan belakangan ada aktivitas LSM (OISCA Jepang dan LPP – Mangrove) tengah melakukan usaha-usaha konservasi lingkungan dengan menanam jenis-jenis bakau untuk mempertebal hutan mangrove yang-ada.

Dengan keberadaan sumberdaya pesisir tersebut terdapat berbagai pihak yang berkepentingan dalam pengelolaannya. Nelayan berkepentingan memungut hasil hutan mangrove seperti kupang dan kerang. Pencari kayu bakar berkepentingan memungut hasil kayu dari hutan mangrove. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berkepentingan melestarikan keanekaragaman hayati di hutan mangrove. Bahkan demi menjaga kelestarian hutan mangrove DPRD Kabupaten telah mengesahkan Perda No. 17 Tahun 2003 Tentang Kawasan Lindung Mangrove yang bertujuan untuk melindungi hutan mangrove

dari ancaman penebangan liar. Petambak berkepentingan mendapatkan keuntungan dari bentuk-bentuk usaha yang dikelolanya. Semua itu akan dapat diatasi jika seluruh pemangku kepentingan berada dalam satu plat form yang terdokumentasikan dalam rencana alokasi penggunaan lahan yang dikenal dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Sejauh ini arahan dari pemerintah dalam usaha pengelolaan lahan kawasan pesisir yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo 2002 – 2011 belum efektif. Salah satu faktor penyebabnya yaitu tidak dilibatkannya *stakeholders* dalam proses penyusunan rencana penggunaan lahan (RTRW) 2002 – 2011. Konflik kepentingan antara berbagai anggota masyarakat tidak terakomodir dalam konsep RTRW yang ada. Disisi lain pemerintah sendiri sebagai pihak yang paling bertanggung jawab tidak bersungguh-sungguh dalam melakukan pengawalan dalam implementasi RTRW 2002 – 2011. Belum adanya organisasi yang berkemampuan menjadi faktor penyebab tidak efektifnya penerapan Perda tentang RTRW 2002 – 2011.

Dengan demikian terdapat permasalahan pokok dalam pengelolaan lahan kawasan pesisir Kabupaten Sidoarjo yaitu mengapa implementasi RTRW 2002 – 2011 tidak efektif?

METODOLOGI

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data selunder. Data primer diperoleh dari observasi langsung dilapangan dengan terlibat dalam proses organisasi pengelolaan lahan di kawasan pesisir Kabupaten Sidoarjo. Data sekunder diperoleh dari Bappeda Kabupaten Sidoarjo yaitu berupa dokumen RTRW Tahun 2002 – 2011 dan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Subari (2006).

Untuk mempermudah memahami masalah kelembagaan penggunaan lahan dibuat suatu skema yang menggambarkan fenomena masalah pengelolaan lahan kawasan pesisir Kabupaten Sidoarjo. Suatu konsep penggunaan lahan bisa diimplementasikan jika dipenuhi paling tidak dua hal yaitu : (1) adakah potensi keuntungan

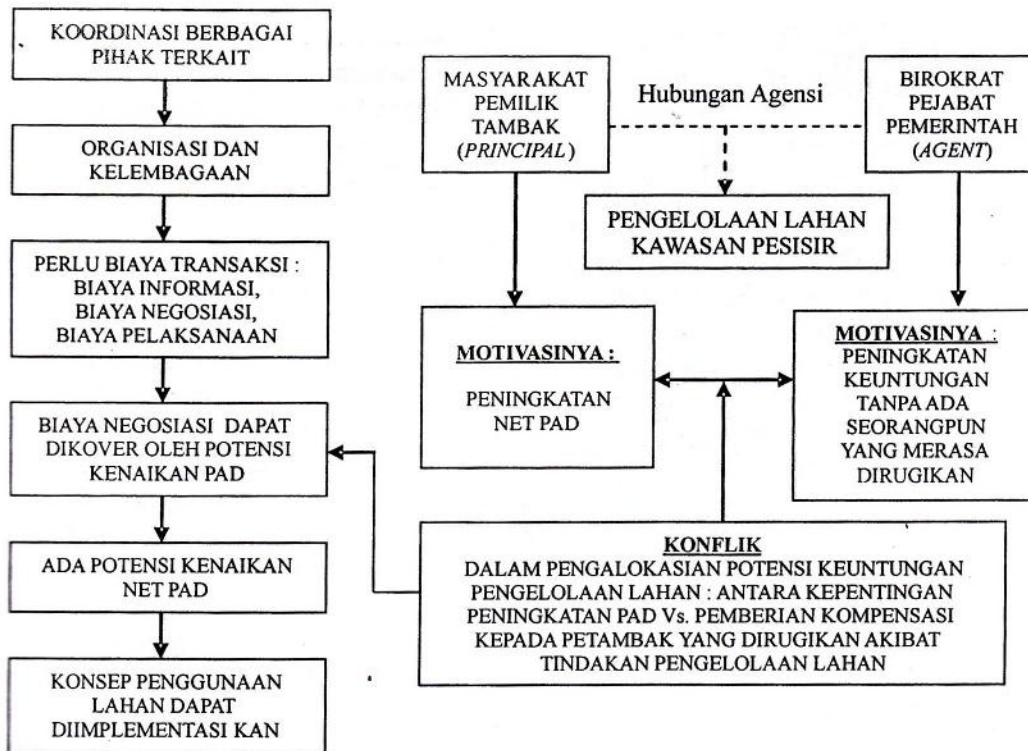
yang dapat diperoleh seluruh pelaku pembangunan sehingga tidak seorangpun yang dirugikan dari padanya?, dan (2) apakah tersedia suatu mekanisme koordinasi yang efektif dan efisien yang memungkinkan semua pelaku pembangunan dapat memperoleh akses terhadap proses pengambilan keputusan termasuk didalamnya *incentive sharing*?

Untuk menjelaskan pertanyaan pertama akan didekati dengan teori agensi, sedang untuk menjelaskan pertanyaan kedua akan dilakukan kajian kritis terhadap bentuk-bentuk kelembagaan yang ada.

Hubungan agensi yang terjadi antara petambak (*principal*) dengan pemerintah (*agent*) sebagai pengelola penggunaan lahan yang mengandung sistem kontrak didalamnya, akan efektif jika masing-masing pihak yakin bahwa dari implementasi kontrak tersebut kedua belah pihak akan mendapatkan insentif (keuntungan). Insentif yang diharapkan oleh petambak (*principal*) adalah kenaikan keuntungan dari bentuk-bentuk usaha yang dikelolanya. Sedang insentif yang diharapkan oleh *agent* (pemerintah) adalah apabila birokrat dapat mengembangkan anggaran pembangunan yang dapat dikelolanya – yang lazim dalam sistem pemerintahan daerah disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Implementasi rencana penggunaan lahan oleh *agent* (pemerintah) memerlukan koordinasi dari berbagai pihak terkait. Koordinasi tersebut akan efektif jika tersedia organisasi dan kelembagaan yang memadai. Sebuah organisasi dimana didalamnya mengandung sistem kontrak yang mengatur mekanisme pengambilan keputusan bagi terselenggaranya suatu proses transaksi atau proses pengelolaan lahan, maka ada biaya yang mendasarinya yang disebut sebagai biaya transaksi.

Ketidak jelasan informasi tentang besaran biaya transaksi dapat menghambat implementasi kontrak dan pelaksanaan konsep penggunaan lahan. Menurut Pakpahan (1990), biaya transaksi dapat dibedakan ke dalam : biaya informasi, biaya negosiasi atau biaya membuat kontrak, dan biaya pelaksanaan dan pengawasan



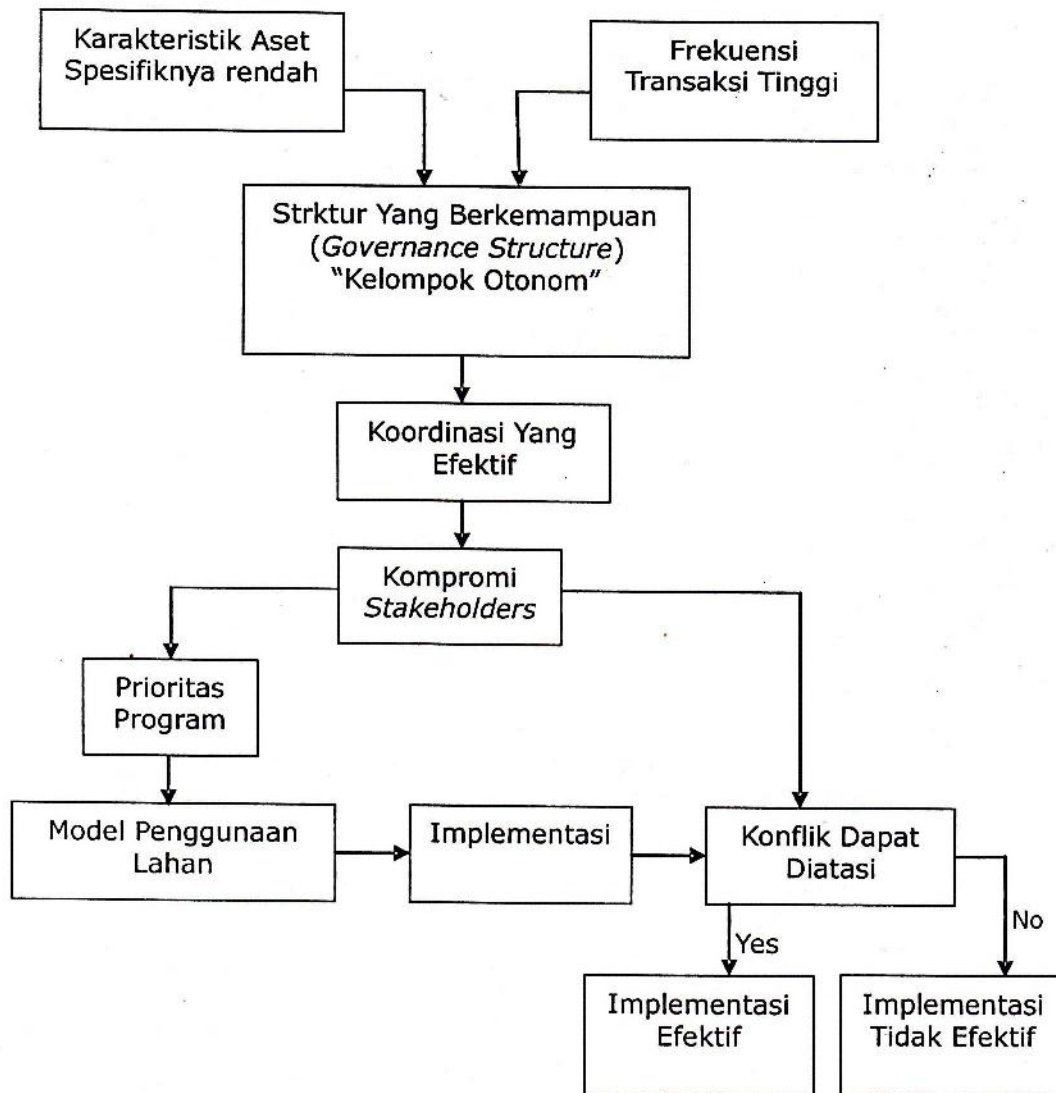
Gambar 3. Pola Implementasi Pengelolaan Lahan Dalam Kaitannya Dengan Masalah Hubungan Agensi Antara Pemerintah Vs Petambak

Biaya informasi sifatnya *manageble*, karena kapan orang mau melakukan suatu eksplorasi atau investigasi maka hal tersebut bisa direncanakan tanpa ada ketergantungan satu dan lain pihak. Misalnya jika pemerintah menginginkan pengetahuan tentang informasi *land use*, dia dapat melakukan kapan saja dan berapapun besarnya tanpa harus tergantung dengan pihak petambak. Yang menarik untuk dikaji dalam hal ini adalah berkaitan dengan biaya negosiasi untuk mencapai suatu kesepakatan antara pihak *agent* dengan *principal*. Biaya negosiasi diperlukan karena ada potensi konflik yang harus diatasi agar pelaksanaan atau implementasi kontrak dapat efektif.

Tujuan utama dari pelaksanaan rencana penggunaan lahan bagi masyarakat pemilik tambak adalah untuk memperoleh peningkatan keuntungan. Namun hal tersebut tidak terjadi pada semua orang, ada pihak-pihak yang dirugikan – dan mereka inilah yang harus diberikan kompensasi sehingga tidak ada satu orang pemilik tambak pun yang merasa dirugikan akibat implementasi rencana penggunaan lahan tersebut. Hal

inilah yang berpotensi mengurangi penerimaan PAD oleh pejabat.

Semakin besar terjadinya pergeseran peruntukan lahan, semakin besar potensi konflik yang ada, berarti semakin besar pula biaya yang diperlukan untuk memberikan kompensasi pada pemilik lahan tersebut. Hal ini berarti akan meningkatkan biaya transaksi (biaya negosiasi). Biaya transaksi yang besar berarti akan menurunkan potensi penerimaan PAD. Jika potensi kenaikan PAD tidak dapat menutup biaya transaksi yang timbul, maka dapat dipastikan implementasi rencana penggunaan lahan tidak akan efektif. Pilihan bentuk-bentuk organisasi dipengaruhi oleh dua hal yaitu : (1) sifat dan karakteristik aset yang dikelola, dan (2) frekuensi dari transaksi (pengelolaan) oleh masing-masing individual. Konsep organisasi dan kelembagaan adalah mengacu pada model Williamson (1985), dimana suatu sumberdaya pesisir memiliki karakteristik aset spesifik yang rendah dengan frekuensi transaksi (pengelolaan) yang tinggi. Bentuk dasar dari organisasi ini adalah "Kelompok Otonom" dengan hierarki yang sederhana.



Gambar 4. Kelompok Otonom Sebagai Sebuah Struktur Yang Berkemampuan

PEMBAHASAN

Bahwasannya suatu konsep penggunaan lahan sebgas apapun, tidak akan dapat diimplementasikan kecuali dapat menjawab paling tidak dua persoalan yaitu : (1) adakah potensi keuntungan yang dapat diperoleh seluruh pelaku pembangunan dan tidak seorangpun yang dirugikan untuk itu?, dan (2) adakah tersedia suatu mekanisme koordinasi yang efektif dan efisien yang memungkinkan semua pelaku pembangunan dapat memperoleh akses terhadap proses pengambilan keputusan dan dalam sharing keuntungan?

1. Potensi Peningkatan Keuntungan

Untuk melihat ada tidaknya potensi peningkatan keuntungan yang dapat

didistribusikan kepada seluruh *stakeholders* sehingga tidak ada seorangpun yang merasa dirugikan, peneliti melakukan analisis kelembagaan dengan pendekatan model teori agensi. Dalam hal ini penulis membagi pelaku pembangunan dalam dua kelompok besar yaitu : petani pemilik tambak sebagai *principal* dan pemerintah di sisi lain sebagai *agent*. Dalam kaitan dengan masalah pengelolaan lahan diantara kedua belah pihak tersebut terdapat suatu pola hubungan agensi.

Hubungan agensi yang terjadi antara petambak (*principal*) dengan pemerintah (*agent*) sebagai pengelola penggunaan lahan yang mengandung sistem kontrak didalamnya, akan efektif jika masing-

masing pihak yakin bahwa dari implementasi kontrak tersebut mereka akan mendapatkan insentif (keuntungan). Insentif yang diharapkan oleh petambak (*principal*) adalah kenaikan keuntungan dari bentuk-bentuk usaha yang dikelolanya. Sedangkan insentif yang diharapkan oleh pemerintah (*agent*) adalah apabila birokrat dapat mengembangkan anggaran pembangunan yang dapat dikelolanya – yang lazim dalam sistem pemerintahan daerah disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selama masih ada pihak-pihak yang merasa dirugikan (tidak mendapatkan insentif) maka pengelolaan penggunaan lahan tidak akan efektif.

Memang tujuan utama dari pelaksanaan pengelolaan penggunaan lahan bagi masyarakat pemilik tambak adalah untuk memperoleh peningkatan keuntungan, namun hal tersebut tidak terjadi pada semua orang, ada pihak-pihak yang dirugikan dan mereka inilah yang harus diberikan kompensasi sehingga tidak ada satu orangpun pemilik tambak yang merasa dirugikan akibat implementasi rencana penggunaan lahan tersebut. Mekanisme pemberian kompensasi ini adalah menjadi domain dari pemerintah, sementara mereka (pemerintah) juga dihadapkan dengan tuntutan untuk mendapatkan peningkatan PAD yang akan diambil dari potensi peningkatan keuntungan yang diterima kelompok petambak yang diuntungkan.

Adanya *trade off* antara kepentingan pejabat untuk menambah PAD dengan tuntutan pemberian kompensasi bagi pemilik tambak yang dirugikan harus bisa dikelola dengan baik oleh birokrat dengan berbagai kebijakan (misal: kebijakan fiskal). Kebijakan tersebut dimaksudkan agar semua pihak diuntungkan dan tidak seorangpun merasa dirugikan. Karena itu dalam laporan ini penulis mencoba melakukan kalkulasi terhadap potensi anggaran (PAD) yang dapat dikelola untuk keperluan tersebut.

Semakin besar terjadinya pergeseran peruntukan lahan, semakin besar potensi

konflik yang ada, berarti semakin besar pula biaya (transaksi) yang diperlukan untuk memberikan kompensasi pada pemilik lahan yang dirugikan. Biaya transaksi yang besar berarti akan menurunkan potensi penerimaan PAD. Jika potensi kenaikan PAD tidak dapat menutup biaya transaksi yang timbul, maka implementasi pengelolaan penggunaan lahan tidak akan efektif. Untuk mengetahui peta konflik akibat pergeseran penggunaan lahan akan dijelaskan melalui Tabel 1.

Terjadinya pergeseran pola penggunaan lahan akan menimbulkan potensi konflik jika terdapat pengurangan terhadap pola tertentu. Akibatnya ada pihak-pihak yang merasa dirugikan karena dia terpaksa harus meninggalkan kebiasaan berusaha yang sudah dia kenal sejak lama – sementara dia dituntut untuk belajar memahami dan merubah cara berproduksinya sesuai dengan pola baru tersebut. Perubahan pola mengandung potensi *opportunity cost* bagi petambak yang dirugikan sehingga untuk hal tersebut mereka harus memperoleh kompensasi sehingga dia mau melakukan perubahan pola usaha.

Sesuai dengan informasi pada Tabel 1, pergeseran pola penggunaan lahan yang menimbulkan potensi konflik yaitu pola X_3 dan pola X_4 . Pola X_3 dari kondisi awal seluas 8 541.7 ha – bergeser (berkurang) sehingga menjadi nol. Kemungkinan pergeseran itu akan mengarah ke pola X_1 , X_2 dan X_6 . Sedangkan pergeseran pola X_3 ke pola X_4 tidak terjadi karena hasil solusi optimal menunjukkan pola X_4 adalah nol.

Pergeseran pola X_3 ke pola X_1 relatif besar, terbukti dari adanya pertambahan luas pola X_1 sebesar 2 108.662 ha (dari 6 481.8 ke 8 590.462 ha). Pergeseran ini akan menimbulkan beban biaya tambahan yang harus ditanggung petambak pola X_3 . Kita tahu bahwa pola X_3 adalah kombinasi udang organik dengan bandeng, yang semata-mata mengandalkan asupan makanan dari alam. Artinya setelah bibit ditabur, petambak tidak perlu

Tabel 1. Skenario Alokasi Penggunaan Lahan

Variabel Keputusan	Kondisi Sumberdaya
Keuntungan (Rp)	(+) 232732997.740
Prosentase	92.59
Penyerapan TK (HOK)	(-) 76178.620
Pola X1 (Ha)	8590.462
Pola X2 (Ha)	18.248
Pola X3 (Ha)	0.000
Pola X4 (Ha)	0.000
Pola X5 (Ha)	5040.708
Pola X6 (Ha)	2839.117
Luas Total (Ha)	16 488,535
Kriteria :	
K. Ekonomi	OK
K. Lingkungan	Belum Tentu
K. Pnyrapan TK	(-) 17.68%

Keterangan:

- Pola X1 Budidaya Bandeng Intensif + Udang Campuran
 Pola X2 Budidaya Bandeng + Udang Campuran – Tumpang Gilir Dg. Garam
 Pola X3 Budidaya Bandeng + Udang Organik + Udang Campur
 Pola X4 Budidaya Udang Intensif
 Pola X5 Budidaya Udang Intensif – Tumpang Gilir Dg Bandeng + U. Organik + U. Campuran
 Pola X6 Eksploitasi Campuran : Kupang + Kerang + Kayu Bakar

mengeluarkan modal lagi untuk membeli pakan – sampai panen tiba. Kondisi ini jauh berbeda dengan pola budidaya bandeng intensif (pola X₁) yang semata-mata mengandalkan asupan makanan dari produk pabrik. Pergeseran ini menuntut tambahan modal bagi petambak pola X₃ yang cukup besar untuk dapat memberikan pakan sintetis secara terus menerus pada bandeng intensifnya dari awal tanam sampai panen. Kesulitan kelompok petambak pola X₃ untuk menutupi kekurangan modal mereka harus diakomodir oleh pemerintah (*agent*). Kebijakan yang bisa dilakukan pemerintah untuk itu adalah memberikan kompensasi kepada mereka dalam bentuk subsidi atau mempermudah akses permodalan dengan memberikan bantuan dana penjaminan kepada Bank.

Pergeseran pola X₃ ke X₅ cukup besar, hal itu terlihat dari adanya pertambahan pola X₅ dari 680.70 ha ke 5 040.708 ha. Pergeseran ini tentunya melibatkan jumlah petambak dan dana yang cukup besar. Pola X₅ merupakan kombinasi budidaya udang organik

dengan budidaya udang intensif (semi intensif). Pola X₅ mengenal dua teknik budidaya yang terbagi dalam dua musim. Musim tanam pertama diusahakan untuk udang organik sedang musim tanam kedua diusahaka untuk udang intensif atau semi intensif. Adanya pola budidaya udang intensif atau semi intensif yang tidak dikenal oleh petambak pola X₃, tentunya menuntut pengerahan modal dalam jumlah yang cukup besar agar mereka bisa melaksanakan penggunaan lahan sesuai skenario RTRW 2002 - 2011. Kebutuhan dana yang besar ini membuat implementasi pola X₅ oleh petambak pola X₃ menjadi sangat sulit. Hal ini bisa diatasi dengan berbagai kebijakan terutama untuk meningkatkan akses permodalan mereka. Untuk itu pemerintah (*agent*) bisa memberikan bantuan dana penjaminan di Bank atau memberikan subsidi input dan keringanan pajak.

Pergeseran pola X₃ ke X₆ terjadi dalam skala yang cukup besar. Hal itu terbukti dari adanya pertambahan luas lahan untuk peruntukan pola X₆ dari 722.335 ha

menjadi 2 839.117 ha. Pola X_6 yang merupakan hamparan hutan mangrove pengusahaannya relatif tidak memerlukan biaya yang besar. Walaupun begitu bukan berarti pergeseran dari pola X_3 ke pola X_6 tidak ada masalah. Justru yang menjadi kendala utama dalam hal ini adalah kemungkinan terjadinya pergeseran status kepemilikan lahan dari *private property rights* menjadi *common property rights*. Hutan mangrove merupakan barang publik (*public good*) sementara tambak adalah lahan-lahan milik pribadi (*private good*). Pergeseran dari status *private* ke status *public* tentunya akan membawa konsekuensi sosial ekonomi dan kelembagaan yang sangat serius. Kebijakan untuk memberikan kompensasi kepada pemilik lahan ini akan sangat mahal dan cenderung tidak mungkin. Pergeseran peruntukan pola penggunaan lahan akan lebih mudah jika hanya sebatas teknologinya saja. Jika hal ini yang terjadi, maka kebijakan yang bisa dilakukan oleh pemerintah yaitu mengkampanyekan tentang pentingnya perusahaan hutan mangrove. Disamping itu pemerintah juga bisa memberikan insentif lain kepada pemilik tambak pola X_3 agar mereka dengan sukarela merubah pola pengusahaannya dari pola X_3 ke pola X_6 – yaitu dalam bentuk subsidi dan atau keringanan pajak.

Sebagaimana disebutkan diawal bahwa disamping pola X_3 , yang mengalami pergeseran penggunaan lahan adalah juga pola X_4 . Pola X_4 kemungkinan bisa bergeser kearah pola X_1 , X_3 , X_4 , X_6 . Kita tahu bahwa pola X_4 adalah budidaya udang intensif sepanjang tahun. Pola ini dikenal sangat padat modal. Petani yang terbiasa dengan pola ini tidak akan mengalami kesulitan masalah finansial ketika dia harus berpindah ke pola-pola lainnya. Yang menjadi persoalan adalah mereka sudah terbiasa memperoleh tingkat keuntungan yang sangat tinggi. Sementara dengan merubah ke pola-pola lainnya dipastikan keuntungan tinggi tersebut tidak akan dia peroleh lagi.

Disinilah akar persoalan bagi pergeseran dari petambak pola X_4 ke pola-pola lainnya. Mengarahkan pergeseran petambak pola X_3 dapat didekati dengan kebijakan-kebijakan untuk mengatasi permodalan dan hal itu relatif mudah dilakukan oleh pemerintah. Namun untuk mengarahkan pergeseran petambak pola X_4 ke pola-pola lainnya tidak mungkin didekati dengan kebijakan-kebijakan yang ada kaitannya dengan masalah permodalan. Masalah mereka adalah bukan persoalan kesulitan permodalan sebagaimana petambak pola X_3 . Untuk itu pemerintah bisa menempuh dua pendekatan yaitu : pendekatan persuasif dan pendekatan destruktif. Pendekatan persuasif dengan melakukan kampanye pentingnya menjaga kualitas lingkungan. Kita tahu bahwa pola X_4 , seringkali menimbulkan dampak pencemaran lingkungan bagi usaha-usaha budidaya lain disekitarnya, sehingga dengan mengurangi luas panen pola X_4 , diharapkan tekanan terhadap lingkungan akan bisa dikurangi. Pendekatan destruktif bisa dilakukan melalui sistem perundang-undangan, yaitu dengan melarang perusahaan tambak secara intensif sepanjang tahun. Untuk itu pola yang dianjurkan kepada mereka adalah pola X_5 yang merupakan kombinasi pola tradisional dengan pola intensif. Terbukti pola ini menjanjikan tingkat keuntungan yang relatif besar yang menjadi tujuan utama dari petambak pola X_4 .

Jika diasumsikan pemerintah dapat menarik pajak 1 persen dari potensi peningkatan keuntungan total atau ($1\% \times \text{Rp } 232\,732\,997\,740 = \text{Rp } 2\,327\,329\,977.40$) maka biaya transaksi yang diperlukan untuk memberikan kompensasi kepada pihak-pihak yang dirugikan tidak boleh lebih besar dari potensi penerimaan PAD tersebut. Jika syarat ini tidak dipenuhi maka implementasi konsep penggunaan lahan sesuai skenario RTRW 2002 – 2011 di atas tidak akan efektif.

2. Sistem Koordinasi Saat Ini

Adanya potensi kenaikan keuntungan dari suatu implementasi konsep penggunaan lahan menjadi syarat perlu, namun belum cukup, karena itu harus tersedia suatu mekanisme koordinasi yang efektif yang memungkinkan semua pelaku pembangunan dapat memperoleh akses terhadap proses pengambilan keputusan dan dalam *profit sharing* dari suatu pengelolaan lahan. Dalam kasus terjadinya perubahan pola penggunaan lahan, masih terdapat konflik diantara pemerintah *versus* petambak yang merasa dirugikan. Jika persoalan konflik ini belum *clear*, itu artinya masih ada kelompok masyarakat yang belum mendapatkan kepastian bahwa dia akan memperoleh keuntungan atau paling tidak dia tidak merasa dirugikan akibat dari suatu implementasi konsep penggunaan lahan. Wilayah konflik tersebut ada pada besaran potensi peningkatan PAD sebesar Rp 2 327 329 977. Angka ini relatif kecil jika dikaitkan dengan besarnya potensi kerugian yang diderita oleh petambak pola X_3 dan X_4 yang harus mendapatkan kompensasi agar mereka mau melakukan perubahan pola penggunaan lahan sesuai konsep alokasi lahan pada skenario RTRW 2002 – 2011. Karena itu diperlukan suatu mekanisme koordinasi yang memungkinkan proses negosiasi dan kompromi diantara mereka yang berkonflik dapat berjalan efisien dan efektif. Efisiensi berkaitan dengan suatu proses yang tidak berbelit-belit sehingga dapat menekan biaya negosiasi dan biaya kompromi. Efektifitas berkaitan dengan kecepatan suatu proses – melalui pendekatan persuasif sehingga dapat

membujuk para pelaku pola X_3 dan X_4 . Dengan demikian mereka secara sukarela mau melakukan perubahan pola usahanya sesuai konsep penggunaan lahan yang diinginkan. Berkaitan dengan hal tersebut kita lihat sejauhmana institusi yang ada memungkinkan bagi terselenggaranya suatu mekanisme proses negosiasi dan kompromi yang efektif dan efisien.

Di Pesisir Sidoarjo terdapat suatu lembaga Forum Komunikasi Masyarakat Pesisir (FKMP) yang anggotanya terdiri dari seluruh unsur masyarakat pelaku pembangunan di sana, yaitu : Petambak, LSM lokal, OISCA, LPP–Mangrove Bogor, Asosiasi Tambak Jepang (ATJ). Pemerintah melalui instansi teknis yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Kabupaten Sidoarjo berperan sebagai pembina.

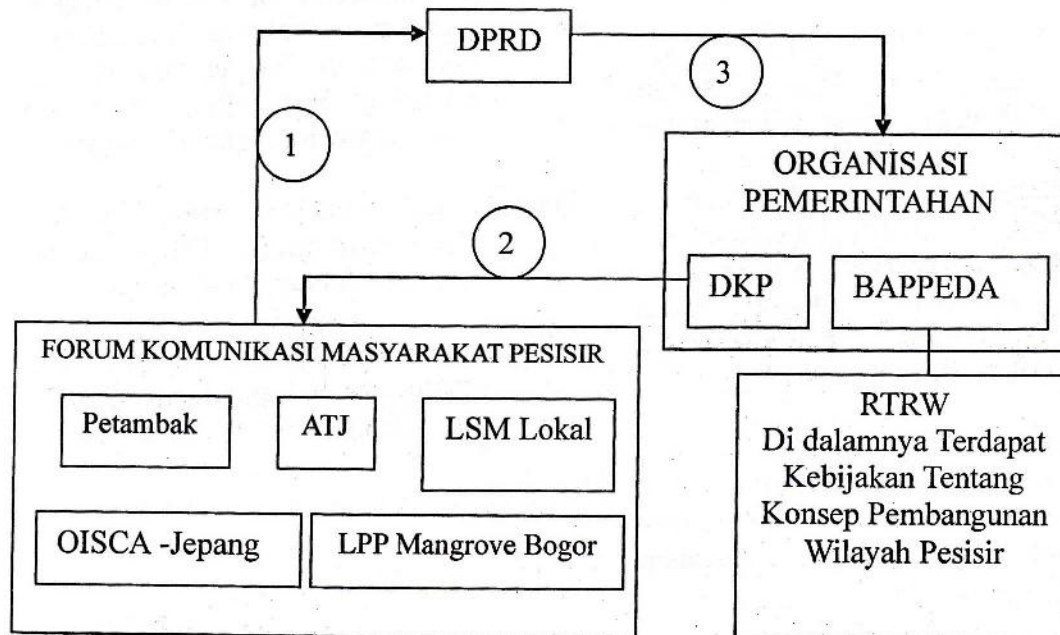
Keterkaitan FKMP dengan lembaga perencanaan pembangunan seperti Bappeda Kabupaten Sidoarjo tidak jelas, sehingga aspirasi masyarakat pesisir tidak pernah terekam oleh pejabat berwenang. Bahkan dengan Bappeda-lah para petambak harus bermusyawarah dan bernegosiasi untuk menemukan titik kompromi tertentu. Kompromi tersebut berkaitan dengan isu-isu potensi kerugian petambak, kemungkinan pemberian kompensasi serta upaya-upaya pembujukan. Jika hal ini tidak bisa diwujudkan, maka bisa dipastikan bahwa potensi kenaikan PAD sebesar Rp 2 327 329 977 tidak akan cukup untuk menutupi seluruh potensi kerugian yang diderita petani sehingga sebagian petani tambak masih ada yang tidak puas dan hal itu berarti implementasi konsep penggunaan lahan sesuai skenario RTRW 2002 – 2011 tidak dapat dilakukan.

Tabel 2. Kondisi Keuntungan Sebelum dan Sesudah Optimasi Untuk Skenario RTRW 2002 - 2011

Variabel Keputusan	Profit (Rp 000/Ha)	Kondisi Sebelum Optimasi		Kondisi Setelah Optimasi		Pertambahan Profit (Rp 000)	Kemungkinan Pergeseran Pola Penggunaan Lahan
		Luas (Ha)	Profit (Rp 000)	Luas (Ha)	Profit (Rp 000)		
Pola X1	13696.7	6481.800	88 779 270.06	8590.462	117 660 980.90	28 881 710.820	X2, X3, X4, X5, X6
Pola X2	12569.8	12.000	150 837.60	18.248	229 373.71	78 536.110	X1, X6
Pola X3	11817	8541.700	100 937 268.90	0.000	0.000	(-) 100 937 268.900	X1, X4, X5, X6
Pola X4	112200	50.000	5 610 000.00	0.000	0.000	(-) 5 610 000.000	X1, X3, X5, X6
Pola X5	62008.4	680.700	42 209 117.88	5 040.708	312 566 237.9	270 357 120.100	X1, X3, X4, X6
Pola X6	18879.1	722.335	13 637 027.47	2 839.117	53 599 945.36	39 962 917.89	X1, X2, X3, X4, X5
Total		16 488.535	251 323 521.91	16 488.535	496 501 705.584	232 732 997.740	

Keterangan:

- Pola X1 Budidaya Bandeng Intensif + Udang Campuran
Pola X2 Budidaya Bandeng + Udang Campuran – Tumpang Gilir Dg. Garam
Pola X3 Budidaya Bandeng + Udang Organik + Udang Campur
Pola X4 Budidaya Udang Intensif
Pola X5 Budidaya Udang Intensif – Tumpang Gilir Dg Bandeng + U. Organik + U. Campuran
Pola X6 Eksploitasi Campuran : Kupang + Kerang + Kayu Bakar



Keterangan :

- 1 : Hubungan konstitusional
2 : Fungsi pembinaan
3 : Hubungan koordinasi

Gambar 5. Diagram Pola Hubungan Kelembagaan Sistem Pembangunan di Pesisir Kabupaten Sidoarjo

KESIMPULAN

Adanya potensi peningkatan PAD sebesar Rp 2.327.329.977 belum cukup untuk menutup potensi kerugian yang diderita oleh petani akibat terjadinya pergeseran pola penggunaan lahan yang terjadi akibat implementasi RTRW 2002 – 2011. Besaran pertambahan PAD tersebut akan semakin sulit untuk menutup potensi biaya transaksi bagi penyelenggaraan organisasi yang berkemampuan dalam penegakan Perda tentang RTRW 2002 – 2011.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, A. 1995. Kebijakan Ekonomi Untuk Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup Dalam Rangka Pembangunan Wilayah. Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan (PWD), Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- _____. 1997. Kerangka Agenda Penelitian P3DT Kearah Sistem Pengelolaan Prasarana Berkelanjutan. Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan (PWD), Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- BPS. 2005. Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka. Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo, Sidoarjo.
- Dinas Kelautan dan Perikanan. 2006. Laporan Tahunan Bidang Perikanan dan Kelautan Kabupaten Sidoarjo. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sidoarjo, Sidoarjo
- Falconer, K. and C. Saunders. 2002. Transaction Cost for Sites of Special Scientific Interest (SSSI) and Policy Design. *Land Use Policy*, 19(1): 157–166.
- Freeman III. and A. Myrick. 1992. *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods*, Resource for the Future, Washington DC.
- Hodgson, G.M. 2006. What Are Institution?. *Journal of Economic Issues*, 40(1) : 1 –25.
- Intermulti Planindo PT. 2004. Rehabilitasi Ekosistem Mangrove di Kabupaten Sidoarjo – Propinsi Jawa Timur. PT. Intermulti Planindo, Jakarta.
- Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik Untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Evaluasi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Studi Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Pindyck, R.S. and D.L. Rubinfeld. 2001. *Microeconomics*. Fifth Edition. Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press. A Division of Macmillan Inc., New York.