

## **PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN BERBASIS MASYARAKAT DI ERA RESENTRALISASI KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH**

**Yasser Arafat**

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

### **ABSTRAK**

*Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk menguraikan implikasi kebijakan resentralisasi kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan model pengelolaan sumber daya perikanan berbasis masyarakat di era resentralisasi kewenangan pemerintah daerah. Kebijakan resentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan membuat titik berat otonomi daerah ada pada pemerintah provinsi dengan menyisakan sedikit kewenangan untuk pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan ini berimplikasi pada pelayanan publik, partisipasi masyarakat, dan pengawasan yang kurang optimal. Dalam rangka mengimbangi kebijakan resentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan, maka pemerintah perlu mengembangkan model pengelolaan perikanan ko-manajemen untuk mendorong pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya perikanan berdasarkan nilai-nilai luhur yang hidup di masyarakat.*

**Kata Kunci:** *Pengelolaan Berbasis Masyarakat, Sumber Daya Perikanan, Otonomi Daerah, Resentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah*

### **PENDAHULUAN**

Potensi sumber daya perikanan yang dimiliki Indonesia begitu besar. Pemanfaatannya diharapkan dapat berguna menopang salah satu tujuan negara Indonesia sebagaimana diamanatkan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yakni memajukan kesejahteraan umum. Sumber daya alam tersebut memiliki peranan penting bagi kehidupan manusia karena menjadi sumber ketahanan pangan, penghidupan dan budaya masyarakat kelautan dan pesisir.

Dalam rangka mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan upaya pengelolaan berdasarkan prinsip konservasi dan pemanfaatan sumber daya perikanan yang bertanggung jawab. Selain itu, pengelolaan sumber daya perikanan perlu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya berdasarkan asas keadilan dan pemerataan dalam proses pemanfaatannya. Dengan landasan tersebut diharapkan pengelolaan sumber daya perikanan selain dapat menjamin pelestarian sumber daya perikanan serta lingkungannya juga dapat meningkatkan kualitas hidup para pelaku yang terlibat dalam kegiatan perikanan.<sup>1</sup>

Pemanfaatan sumber daya perikanan jangka panjang berkaitan erat dengan upaya konservasi untuk mempertahankan atau melakukan pemulihan terhadap stok sumber daya perikanan.<sup>2</sup> Sumber daya perikanan merupakan sumber daya yang dapat pulih (*renewable*) yang berarti bahwa apabila tidak terganggu, maka secara alami kehidupan akan terjaga

---

<sup>1</sup> Nuddin Harahab, et al., *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Tangkap untuk Mencapai Keberlanjutan*, UB Press, Malang, 2021, hlm. 23.

<sup>2</sup> Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Edisi Kedua (Revisi), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 80.

keseimbangannya, dan akan sia-sia bila tidak dimanfaatkan. Tetapi jika pemanfaatannya tidak seimbang dengan daya pulihnya, maka sumber daya perikanan ini dapat terdegradasi dan terancam kelestariannya.

Potensi sumber daya perikanan yang dimiliki Indonesia saat ini dihadapkan pada rusaknya sumber daya perikanan sebagai akibat kesalahan dalam hal pengelolaannya. Salah satu persoalannya terletak pada kewenangan yang dimiliki oleh negara dalam pengelolaan sumber daya perikanan, terutama sejak masa orde baru. Selain sistem pemerintahannya yang cenderung sentralistik, pemerintahan semasa orde baru kurang memprioritaskan pembangunan kelautan.<sup>3</sup>

Menurut S. Saad sebagaimana dikutip oleh Akhmad Solihin dan Arif Satria<sup>4</sup>, setidaknya ada tiga ciri utama kebijakan kelautan di era orde baru, yakni didasarkan pada doktrin “milik bersama” (*common property*), sentralistik, dan mengabaikan pluralisme hukum masyarakat. Kebijakan kelautan yang didasarkan pada doktrin “milik bersama” memunculkan permasalahan seperti yang ditulis oleh Hardin dalam artikelnya yang berjudul *tragedy of commons*. *Common Property* dimaknai sebagai sumber daya alam yang tidak dimiliki perorangan, sehingga semua orang dapat menggunakan atau memanfaatkannya untuk kepentingan mereka. Hal ini membuat setiap orang berusaha dan berlomba-lomba mengeksploitasi sumber daya semaksimal mungkin demi mendapatkan keuntungan pribadi yang sebesar-besarnya.<sup>5</sup> Pada akhirnya kondisi ini memporak-porandakan agenda konservasi.

Tumbangnya rezim orde baru serta berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 22/1999), UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25/1999), dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (PP No. 25/2000) membawa perubahan paradigma pengelolaan sumber daya perikanan dari sentralistik menjadi desentralistik. Pemerintah memberikan kewenangan pengelolaan wilayah laut kepada daerah secara luas, nyata, demokratis, dan bertanggung jawab secara proporsional dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat memposisikan masyarakat tidak hanya sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai subjek yang dapat berpartisipasi dalam menentukan kebijakan daerah, termasuk terkait pengelolaan sumber daya alam.

Dinamika pengelolaan sumber daya perikanan terus berlanjut seiring dengan perubahan regulasi. Berlakunya regulasi baru mulai dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004) dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33/2004) hingga UU Nomor 23 Tahun 2014 (UU No. 23/2014) sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. (UU No. 9/2015).

Pasal 18 ayat (1) UU No. 32/2004 menyebutkan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Tetapi ketentuan

---

<sup>3</sup> Rokhimin Dahuri, “Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah”, Jurnal Mimbar, Volume XVII No. 2 April - Juni 2001, hlm. 141.

<sup>4</sup> Akhmad Solihin dan Arif Satria, “Hak Ulayat Laut di Era Otonomi Daerah sebagai Solusi Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan: Kasus Awig-awig di Lombok Barat, Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia, Vol. 01, No. 01, April 2007, hlm. 68.

<sup>5</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 7.

ini kemudian digugurkan oleh Pasal 27 ayat (1) UU No. 23/2014 yang menegaskan bahwa Daerah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada di wilayahnya. Selain itu, Pasal 14 ayat (1) UU No. 23/2014 disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral di bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi. Dengan berlakunya UU No. 23/2014 kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan sumber daya laut menjadi 0-12 mil. Ketentuan tersebut mencabut kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan sumber daya laut. Konsep dekonsentrasi lebih ditonjolkan oleh UU No. 23/2014 dimana pemerintah daerah provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber laut termasuk perikanan yang ada di wilayahnya, sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Namun kewenangan pengelolaan perikanan oleh pemerintah provinsi ini ternyata memunculkan kritikan. Kebijakan resentralisasi dalam pengelolaan perikanan dianggap tidak sejalan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Selain itu, dikhawatirkan kebijakan dekonsentrasi dalam hal pengelolaan perikanan ini berdampak pada partisipasi masyarakat dalam pengelolaan perikanan guna mewujudkan pengelolaan perikanan yang berkelanjutan dan menyejahterakan. Oleh sebab itu, tulisan ini menggali pemikiran mengenai implikasi kebijakan resentralisasi kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan model pengelolaan sumber daya perikanan berbasis masyarakat di era resentralisasi kewenangan pemerintah daerah.

## PEMBAHASAN

### A. Implikasi Kebijakan Resentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan

Otonomi daerah merupakan amanah dari UUD NRI 1945 yang membagi wilayah Indonesia atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1). Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota tersebut berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Termasuk desentralisasi pengelolaan sumber daya perikanan.

Desentralisasi pengelolaan wilayah laut di Indonesia sangat penting dilaksanakan. Salah satu aspek penting dari otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 22/1999, yang kemudian diganti dengan UU No. 32/2004 dan diganti menjadi UU No. 23/2014 adalah pemberian wewenang pengelolaan wilayah laut kepada daerah provinsi, kabupaten/kota.

Otonomi pengelolaan sumber daya perikanan sejalan dengan konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam sebagaimana ditegaskan pada Pasal 33 ayat (3) UU NDRI 1945. Konstitusi mengamanatkan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Konstruksi penafsiran atas ketentuan tersebut bahwa rakyat memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>6</sup> Pemerintah

---

<sup>6</sup> Irfan Nur Rachman, Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016, hlm. 205 (191-212)

hanyalah sebagai personifikasi rakyat yang memiliki kewenangan mengelola sumber daya alam, namun pemilik sesungguhnya adalah rakyat Indonesia.<sup>7</sup>

Desentralisasi pengelolaan sumber daya perikanan merupakan wujud demokratisasi lantaran membuka peluang partisipasi bagi nelayan lokal dalam pengelolaannya. Diharapkan masyarakat dapat terlibat mulai dari perencanaan hingga pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam lantaran dekatnya jarak antara pengambil keputusan (*decision maker*) dengan nelayan lokal.

Harapan ini mulai mendapatkan jalannya sejak rezim orde baru runtuh dan berlakunya UU No. 22/1999. Konsep otonomi daerah yang dikembangkan sebagai nuansa baru merupakan lompatan jauh ke depan dalam pelaksanaan pemerintahan. Konsep sentralisasi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5/1974) diganti konsep desentralisasi. UU No. 22/1999 lebih menempatkan kewenangan otonomi secara utuh di tingkat kabupaten/kota. Kewenangan yang diberikan kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas merupakan keleluasaan daerah menyelenggarakan pemerintahan atas kewenangan semua bidang, kecuali kewenangan yang secara mutlak dimiliki oleh pemerintah pusat yakni di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.

Berdasarkan uraian tersebut maka wajar jika ada yang berpandangan bahwa UU No. 22/1999 berisi otonomi daerah yang paling liberal di dunia. Bahkan luasnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah membuat Undang-Undang tersebut mendekati Indonesia ke sistem federasi.<sup>8</sup>

Setelah UU tersebut diberlakukan selama kurun waktu 2001-2004 dirasakan banyak hal yang kurang sesuai dan kurang bermanfaat. Sebagian kalangan menyatakan menyampaikan pandangan optimis dan tidak sedikit pula yang berpandangan pesimis. UU ini dianggap menjadi penyebab lahirnya arogansi kedaerahan yang sempit, sekat-sekat yang kaku dan menghalangi terjalannya kerja sama antar daerah. Persaingan yang tidak sehat ini akan memicu berkembangnya berbagai pungutan di daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kontra produktif. UU ini juga dianggap sebagai penyebab maraknya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang ada di daerah seiring dengan meningkatnya laju eksploitasi sumber daya alam untuk mengejar peningkatan PAD.

Alasan-alasan di atas menjadi dasar bagi perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 yang dianggap memulai proses menarik kembali urusan pemerintahan yang sudah dilimpahkan ke daerah. UU No. 32/2004 dianggap menghadirkan keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi.

Semangat untuk resentralisasi kewenangan juga tergambar pada UU No. 23/2014 yang mengubah UU No. 32/2004 dan dianggap sebagai penyempurna proses sentralisasi yang sudah dimulai sejak UU No. 32/2004. UU No. 23/2014 menarik banyak urusan pemerintahan yang pernah menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota pada sektor perikanan dan kelautan. UU ini telah menghapus mengakibatkan titik berat otonomi daerah di

---

<sup>7</sup> Slamet Suhartono, "Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", DIH Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9, No. 18, Pebruari 2013, hlm. 110 (110 – 121)

<sup>8</sup> Rizky Setiawan, "Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Kewenangan Tata Kelola Pemanfaatan Energi dan Sumber Daya Mineral Oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia", Jurnal Kajian Pemerintahan Volume IV Nomor 1 Maret 2018, hlm. 73 (71-86)

kabupaten/kota dengan menyerahkan sebagian besar kewenangannya ke pemerintah daerah provinsi.

UU No. 23/2014 membangun ruang terpusat baru dengan menempatkan kewenangan yang lebih besar di provinsi dibanding kabupaten/kota. Bahkan dapat dikatakan, berdasarkan UU tersebut, pemerintah daerah kabupaten/kota sebenarnya tidak secara utuh memiliki kewenangan dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Pasal 14 ayat (1) UU No. 23/2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan kelautan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Oleh sebab itu, pada dasar pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan dalam mengelola urusan kelautan dan perikanan. Pasal 12 ayat (3) poin (a) menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan potensi lautnya hingga 12 mil. Selanjutnya kewenangan daerah provinsi di laut sesuai Pasal 27 UU No. 23/2014 yakni daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.

UU No. 32/2004 dianggap memberikan dampak negatif. Gubernur dinilai gagal mencegah *abuse of power* dari pemerintah kabupaten/kota yang mengakibatkan kerusakan lingkungan yang parah akibat eksploitasi pemerintah daerah/kota dalam rangka meningkatkan PAD. Oleh sebab itu, UU No. 23/2014 memberikan penguatan status kepada posisi pemerintah provinsi sebagai kepanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat sebagai suatu daerah otonomi dengan menarik urusan-urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah kabupaten/kota.

Regulasi ini pada akhirnya memunculkan sejumlah implikasi terhadap pengelolaan sumber daya perikanan. Pemangkasan kewenangan pemerintah kabupaten/kota berimplikasi pada sejumlah hal. Pemerintah kabupaten/kota yang sebelumnya memiliki kewenangan zonasi laut 0-4 mil, kini kewenangan tersebut diambil alih oleh pemerintah provinsi yang memiliki kewenangan 0-12 mili, dari sebelumnya 4-12 mil.

Dengan luas wilayah pengelolaan yang kini dimilikinya, maka pemerintah provinsi berwenang untuk mengelola ruang laut seperti penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di luar minyak dan gas bumi, penangkapan ikan di wilayah laut, dan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil. Kewenangan lain yang dimiliki oleh provinsi yakni penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 daerah provinsi, penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi, serta penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan, pendaftaran kapal perikanan, dan penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.

Di bidang kelautan dan perikanan, pemerintah kabupaten kota hanya memiliki kewenangan dalam hal pemberdayaan nelayan kecil di daerah kabupaten/kota, pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI), penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota, pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan, dan pengelolaan pembudidayaan ikan.

Kewenangan yang begitu besar yang dimiliki pemerintah provinsi pada satu sisi dan kewenangan yang begitu kecil yang dimiliki daerah kabupaten/kota berimplikasi pada pelayanan publik, partisipasi masyarakat, dan pengawasan. Pada aspek pelayanan publik tentu akan berdampak pada pelayanan perizinan kapal perikanan, khususnya terkait kemampuan pemerintah provinsi dalam mengurus perizinan ratusan ribu kapal perikanan di wilayahnya serta nelayan yang berada di pelosok akan mengalami kesulitan ketika mengajukan perizinan karena akan mengeluarkan biaya dan waktu yang lebih besar. Hal ini

tentunya bertentangan dengan prinsip pelayanan publik yang baik dan tidak mencerminkan tujuan dari desentralisasi, karena salah satu tujuan utama dalam pelaksanaan desentralisasi adalah memberikan kemudahan akses kepada masyarakat terhadap pelayanan yang mereka butuhkan.

Resentralisasi pengelolaan sumber daya perikanan juga dikhawatirkan akan mengarah pada pengelolaan yang dilakukan tanpa memperhatikan kondisi riil lingkungan laut serta kurang memperhatikan partisipasi dan aspirasi masyarakat di sekitar wilayah laut yang dikelola. Padahal keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya perikanan begitu penting agar dapat mewujudkan pengelolaan perikanan yang berkelanjutan dan menyejahterakan.

Jika desentralisasi diperlukan untuk mengefektifkan pengelolaan dan pengawasan sumber daya laut, serta menghilangkan peminggiran kepentingan masyarakat lokal, maka resentralisasi justru akan membuat pengawasan menjadi kurang optimal karena luasnya wilayah yang masuk dalam kewenangan pemerintah provinsi. Kegiatan pengawasan perikanan agar dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya perikanan. Pengawasan yang lemah hanya akan memicu timbulnya berbagai permasalahan lingkungan. Kurangnya pengawasan pelaksanaan hukum baik di tingkat bawah (masyarakat) maupun tingkat atas (pemerintah) membuat kecenderungan kerusakan lingkungan lebih parah.

Berbeda halnya jika kewenangan pengawasan ada pada pemerintah kabupaten/kota, maka diharapkan masyarakat dapat turut serta dalam pengawasan. Resentralisasi yang saat ini berjalan hanya akan mengakibatkan banyak penggunaan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan, yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah. Begitu pula penangkapan sumber daya laut yang dilindungi.

Hasil penelitian di beberapa wilayah di Pantura menunjukkan bahwa banyak alat tangkap ramah lingkungan yang dimodifikasi sedemikian rupa oleh nelayan, sehingga menjadi semi trawl. Hal itu sangat sulit dideteksi oleh aparat, karena modifikasi dilakukan di tengah laut, dengan cara yang sangat cepat. Akan tetapi, kegiatan yang tidak terdeteksi oleh aparat itu dapat dilihat dengan mudah oleh masyarakat, sehingga sebetulnya sangat mudah ditanggulangi jika masyarakat diberikan wewenang untuk itu.<sup>9</sup>

Meningkatnya kewenangan provinsi juga berdampak pada makin tidak pedulinya kabupaten/kota atas wilayah lautnya. Apabila selama ini kabupaten/kota dapat menikmati pungutan izin penangkapan ikan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), maka dengan tidak diberinya kewenangan daerah kabupaten/kota maka akan membawa dampak menurunnya PAD perikanan sehingga bisa berdampak pada penurunan anggaran perikanan daerah.<sup>10</sup>

Pemangkasan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam mengelola sumber daya perikanan bertentangan dengan prinsip keadilan distribusi sebagaimana yang ditegaskan dalam sila kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip keadilan distribusi ini juga diturunkan dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan (UU No. 45/2009). Pasal 2 UU No. 45/2009 tersebut menegaskan bahwa usaha pengelolaan perikanan dilakukan berdasarkan asas manfaat, asas keadilan, asas kebersamaan,

---

<sup>9</sup> Masyhuri Imron, “Otonomi Daerah dan Permasalahannya dalam Pengelolaan Kelautan, Jurnal Masyarakat dan Budaya, Volume 13 No. 1 Tahun 2011, hlm. 97-116 (105)

<sup>10</sup> Indra Yulianingsih, “Dimensi Keadilan Pengelolaan Perikanan Tangkap dalam Perspektif Otonomi Daerah”, Jurnal Yuridika, Volume 32 No. 1, Januari 2017, hlm. 79 (57-83)

asas kemitraan, asas kemandirian, asas pemerataan, asas keterpaduan, asas keterbukaan, asas efisiensi, asas kelestarian, dan asas pembangunan yang berkelanjutan. Maksud dari asas keadilan yakni pengelolaan perikanan harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga negara tanpa kecuali. Prinsip keadilan distributif ini akan dapat terwujud jika pemerintah kabupaten/kota diberi kewenangan yang lebih sebagaimana diatur pada UU No. 32/2004 lantaran sebagaimana diketahui bahwa basis masyarakat nelayan itu berada pada wilayah pesisir di kabupaten/kota.

## **B. Model Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Berbasis Masyarakat di Era Resentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah**

Kebijakan resentralisasi kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan menimbulkan persoalan. Besarnya kewenangan yang kini dimiliki oleh pemerintah provinsi menjadi tantangan tersendiri lantaran luasnya cakupan wilayah yang menjadi kewenangannya hingga akhirnya muncul persoalan berupa tidak optimalnya pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi. Terlebih kondisi sumber daya perikanan yang bersifat *common property* (milik bersama) dengan akses yang bersifat *quasi open access* mendorong manusia dalam memanfaatkan sumber daya perikanan secara bersama-sama dan bebas berlomba-lomba dalam mengeksploitasi sumber daya perikanan hingga akhirnya laut tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan hidup manusia dan menjadi rusak.

Politik hukum pengelolaan sumber daya perikanan saat ini menghendaki titik berat pengelolaan sumber daya perikanan berada di pemerintah provinsi dengan menyisakan sedikit kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Namun secara teori dan prinsip, ada satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan dan mengefisienkan kinerja pemerintah provinsi dalam pengelolaan sumber daya perikanan yakni dengan mengembangkan model pengelolaan sumber daya perikanan berbasis masyarakat yang optimal.

Pemerintah memang dituntut untuk mengelola sumber daya perikanan secara optimal karena pemerintah memiliki keahlian dan dana yang memadai. Akan tetapi, adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah, maka tidak mungkin pemerintah melakukannya sendiri tanpa peran serta masyarakat.

Krisis dalam pengelolaan sumber daya perikanan sebagai akibat dari pemanfaatan yang tidak bijaksana seharusnya disikapi dengan mengubah paradigma manajemen yang selama ini bertumpu pada pemerintah (*government-centred regulation*) ke paradigma manajemen yang memberikan ruang yang lebih kepada masyarakat pengguna dalam proses perumusan dan implementasi kebijaksanaan. Bentuk manajemen pengelolaan yang diharapkan dapat mengatasi persoalan tidak optimalnya kinerja pemerintah provinsi dalam mengelola sumber daya perikanan dan pemanfaatan sumber daya perikanan yang tidak bijaksana adalah ko-manajemen perikanan (*fisheries co-management*).

Menurut Jentoft sebagaimana dikutip oleh Baido Ali Imron<sup>11</sup>, Ko-manajemen perikanan merupakan suatu pengaturan (*arrangement*) dimana pengelolaan sumberdaya merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat (*user group*) dan dipertimbangkan sebagai suatu pemecahan atas berkembangnya permasalahan eksploitasi sumberdaya perikanan yang berlebihan.

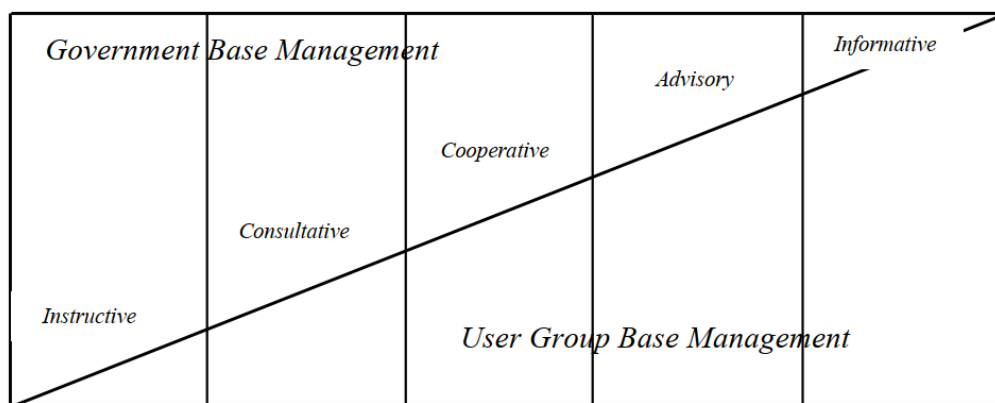
---

<sup>11</sup> Baido Ali Imron, "Implementasi dan Permasalahan Model Co-Manajemen Dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan, Samakia: Jurnal Ilmu Perikanan Volume 4, No. 1, Februari 2013, hlm. 46 (43-55)

Ko-manajemen perikanan ini menggabungkan antara pengelolaan sumberdaya yang sentralistik yang selama ini banyak dilakukan oleh pemerintah (*government based management*) dengan pengelolaan sumberdaya yang berbasis masyarakat (*community based management*)<sup>12</sup>. Melalui model ini, pengelolaan sumberdaya perikanan dilaksanakan dengan mengintegrasikan lembaga-lembaga terkait terutama masyarakat dan pemerintah serta *stakeholder* lainnya dalam setiap tahapan pengelolaan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengawasan.

Sevaly Sen dan Nielsen memaparkan ada 5 (lima) bentuk pengelolaan yakni instruktif, konsultatif, kooperatif, pengarah, dan informatif. Jika digambarkan dalam bentuk diagram, maka akan terlihat seperti gambar di bawah ini:

### Bentuk-bentuk Pengelolaan Menurut Sen dan Nielsen



Sumber: Sen and Nielsen, 1996

Jika dilihat dari gambar di atas, maka bentuk pengelolaan yang paling dasar adalah pengelolaan instruktif dimana peran masyarakat mendapatkan porsi kecil. Dalam pengelolannya memang melibatkan masyarakat, namun masyarakat bersifat pasif dan hanya menerima dan menjalankan keputusan yang sudah diambil oleh pemerintah. Adapun bentuk pengelolaan yang memberikan porsi lebih banyak kepada masyarakat yakni bentuk pengelolaan yang bersifat informatif dimana pemerintah sepenuhnya mendelegasikan wewenang pengelolaan kepada *stakeholder*, dan *stakeholder* menginformasikan kepada pemerintah tentang keputusan-keputusan yang sudah diambil.

Dari kelima bentuk pengelolaan tersebut, bentuk pengelolaan yang paling ideal adalah pengelolaan kooperatif, pemerintah bersama dengan *stakeholder* dalam posisi sebagai partner yang berada dalam porsi yang sama dalam membuat keputusan. Pengelolaan kooperatif inilah yang dimaksud sebagai ko-manajemen.

Dalam pelaksanaannya, Jentoft membedakan pengelolaan yang bersifat kooperatif itu dalam tiga bentuk, yaitu: (1) Pemerintah dan masyarakat duduk bersama untuk membuat aturan-aturan pengelolaan, (2) Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat untuk membuat aturan pengelolaan dan mengadopsinya dalam peraturan perundang-

<sup>12</sup> A. Muluk Alains, et al., "Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis Masyarakat (Pspbm) Melalui Model Co-Management Perikanan", Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 10, No.2, Desember 2009, hlm. 174. (172 – 198).



undangan, dan (3) Masyarakat mengikuti aturan pengelolaan yang sudah ditentukan oleh pemerintah dengan modifikasi tertentu disesuaikan dengan kondisi lokal.

Sebenarnya bentuk pengelolaan sumber daya perikanan oleh masyarakat sudah berjalan di sejumlah daerah di Indonesia melalui praktik-praktik tradisional pengelolaan perikanan. Namun di era pengelolaan sentralistik, banyak sekali praktik-praktik tradisional yang pada akhirnya mati akibat homogenisasi hukum dan pemonopolian pelaksanaan penegakan hukum oleh aparat.

Contoh pengelolaan sumber daya perikanan oleh masyarakat yakni Awig-awig di Lombok, sebuah kearifan lokal yang membentuk kebijakan berupa norma berisi larangan dan sanksi mengenai sektor perikanan. Awig-awig merupakan aturan yang dibuat berdasarkan kesepakatan masyarakat untuk mengatur masalah tertentu dengan maksud memelihara ketertiban dan keamanan dalam kehidupan bermasyarakat. Awig-awig mengatur perbuatan yang boleh dan yang dilarang, sanksi, serta orang dan lembaga yang diberi wewenang oleh masyarakat untuk menjatuhkan sanksi.

Contoh lainnya yakni Panglima Laot di Aceh. Panglima Laot merupakan pemangku adat yang berperan sebagai penegak hukum adat laot. Hukum adat laot merupakan hukum-hukum adat yang diberlakukan oleh masyarakat nelayan Aceh untuk menjaga ketertiban dalam penangkapan ikan dan kehidupan masyarakat nelayan di pantai. Hukum adat laot mengatur mengenai 2 hal, yaitu tata cara penangkapan ikan/meupayang di laut dan cara penyelesaian bila terjadi sengketa adat antar nelayan laut.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka pengembangan model pengelolaan perikanan ko-manajemen sangat dimungkinkan karena sebetulnya nilai-nilai pengelolaan perikanan oleh masyarakat sudah hidup di masyarakat. Tinggal kemauan politik dari pemerintah untuk mewujudkannya sebagai bentuk upaya untuk menyeimbangkan kebijakan resentralisasi kewenangan.

## **PENUTUP**

1. Kebijakan resentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan membuat titik berat otonomi daerah ada pada pemerintah provinsi dengan menyisakan sedikit kewenangan untuk pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan ini berimplikasi pada pelayanan publik, partisipasi masyarakat, dan pengawasan yang kurang optimal.
2. Dalam rangka mengimbangi kebijakan resentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan, maka perlu dikembangkan model pengelolaan perikanan ko-manajemen untuk mendorong pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **SUMBER BUKU:**

- Djoko Tribawono, 2013. *Hukum Perikanan Indonesia*, Edisi Kedua (Revisi), Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Nuddin Harahab, et al., 2021. *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Tangkap untuk Mencapai Keberlanjutan*, Malang: UB PressMalang.
- Takdir Rahmadi, 2016. *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

---

<sup>13</sup> T. Muttaqin Mansur, "Kedudukan Hukum Adat La'ot Dalam Sistem Hukum Nasional", Jurnal Kanun No. 50 Edisi April 2010, hlm. 196. (196-205).

**SUMBER LAIN:**

- Akhmad Solihin dan Arif Satria, “Hak Ulayat Laut di Era Otonomi Daerah sebagai Solusi Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan: Kasus Awig-awig di Lombok Barat, *Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, Vol. 01, No. 01, April 2007.
- A. Muluk Alains, et al., “Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis Masyarakat (Pspbm) Melalui Model Co-Management Perikanan”, *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 10, No.2, Desember 2009.
- Baino Ali Imron, “Implementasi dan Permasalahan Model Co-Manajemen Dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan, *Samakia: Jurnal Ilmu Perikanan* Volume 4, No. 1, Februari 2013.
- Indra Yulianingsih, “Dimensi Keadilan Pengelolaan Perikanan Tangkap dalam Perspektif Otonomi Daerah”, *Jurnal Yuridika*, Volume 32 No. 1, Januari 2017.
- Irfan Nur Rachman, Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016.
- Masyhuri Imron, “Otonomi Daerah dan Permasalahannya dalam Pengelolaan Kelautan, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 13 No. 1 Tahun 2011.
- Rizky Setiawan, “Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Kewenangan Tata Kelola Pemanfaatan Energi dan Sumber Daya Mineral Oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia”, *Jurnal Kajian Pemerintahan* Volume IV Nomor 1 Maret 2018.
- Rokhimin Dahuri, “Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah”, *Jurnal Mimbar*, Volume XVII No. 2 April - Juni 2001.
- Slamet Suhartono, “Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, *DIH Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 9, No. 18, Pebruari 2013.
- T. Muttaqin Mansur, “Kedudukan Hukum Adat La’ot Dalam Sistem Hukum Nasional”, *Jurnal Kanun* No. 50 Edisi April 2010.