

**PEMBERDAYAAN SUMBERDAYA KELAUTAN, PERIKANAN
DAN PERHUBUNGAN LAUT DALAM ABAD XXI**

**Oleh
PROF.DR. IR. H. TRIDOYO KUSUMASTANTO, MS**

PENGEMBANGAN SUMBERDAYA KELAUTAN DALAM MEMPERKOKOH PEREKONOMIAN NASIONAL ABAD 21

Oleh

Prof. Dr. Ir. H. Tridoyo Kusumastanto, M.S.*

1. PENDAHULUAN

Dalam upaya mewujudkan negara yang maju dan mandiri serta masyarakat adil dan makmur, Indonesia dihadapkan pada berbagai tantangan dan sekaligus peluang memasuki millenium ke-3 yang dicirikan oleh proses transformasi global yang bertumpu pada perdagangan bebas dan kemajuan IPTEK. Sementara itu, di sisi lain tantangan yang paling fundamental adalah bagaimana untuk keluar dari krisis ekonomi yang menghantam bangsa Indonesia sejak tahun 1997 dan mempersiapkan perekonomian nasional dalam percaturan global abad 21. Dalam rangka, menjawab tantangan dan pemanfaatan peluang tersebut, diperlukan peningkatan efisiensi ekonomi, pengembangan teknologi, produktivitas tenaga kerja dalam peningkatan kontribusi yang signifikan dari setiap sektor pembangunan.

Bidang kelautan yang didefinisikan sebagai sektor perikanan, pariwisata bahari, pertambangan laut, industri maritim, perhubungan laut, bangunan kelautan, dan jasa kelautan, merupakan andalan dalam menjawab tantangan dan peluang tersebut. Pernyataan tersebut didasari bahwa potensi sumberdaya kelautan yang besar yakni 75% wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah laut dan selama ini telah memberikan sumbangan yang sangat berarti bagi keberhasilan pembangunan nasional. Sumbangan yang sangat berarti dari sumberdaya kelautan tersebut, antara lain berupa penyediaan bahan kebutuhan dasar, peningkatan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, perolehan devisa dan pembangunan daerah. Dengan potensi wilayah laut yang sangat luas dan sumberdaya alam serta sumberdaya manusia yang dimiliki Indonesia, kelautan sesungguhnya memiliki keunggulan komparatif, keunggulan kooperatif dan keunggulan kompetitif untuk menjadi sektor unggulan dalam kiprah pembangunan nasional dimasa depan.

Pembangunan kelautan selama tiga dasa warsa terakhir selalu diposisikan sebagai pinggiran (*periphery*) dalam pembangunan ekonomi nasional. Dengan posisi semacam ini sektor kelautan dan perikanan bukan menjadi arus utama (*mainstream*) dalam kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Kondisi ini menjadi menjadi ironis mengingat hampir 75 % wilayah Indonesia merupakan lautan dengan potensi ekonomi yang sangat besar serta berada pada posisi geo-politis yang penting yakni Lautan Pasifik dan Lautan Hindia, yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomi dan politik. Sehingga secara ekonomis-politis sangat logis jika kelautan dijadikan tumpuan dalam perekonomian nasional.

* Guru Besar Kebijakan Ekonomi Kelautan-Institut Pertanian Bogor dan Direktur Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (PKSPL-IPB), Kampus IPB Darmaga. Bogor 16680. Tel: 0251-624815 Fax: 0251621086. e-mail: tridoyo@indo.net.id - <http://www.indomarine.or.id>

2. POTENSI SUMBERDAYA KELAUTAN

2.1 Potensi Fisik

Potensi wilayah pesisir dan lautan Indonesia dipandang dari segi fisik, terdiri dari Perairan Nusantara seluas 2.8 juta km², Laut Teritorial seluas 0.3 juta km². Perairan Nasional seluas 3,1 juta km², Luas Daratan sekitar 1,9 juta km², Luas Wilayah Nasional 5,0 juta km², luas ZEE (Exclusive Economic Zone) sekitar 3,0 juta km², Panjang garis pantai lebih dari 81.000 km dan jumlah pulau lebih dari 18.000 pulau.

2.2 Potensi Pembangunan

Potensi Wilayah pesisir dan laut Indonesia dipandang dari segi Pembangunan adalah sebagai berikut:

- (a) Sumberdaya yang dapat diperbaharui seperti; Perikanan (Tangkap, Budidaya, dan Pascapanen), Hutan mangrove, Terumbu karang, Industri Bioteknologi Kelautan dan Pulau-pulau kecil.
- (b) Sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui seperti; Minyak bumi dan Gas, Bahan tambang dan mineral lainnya serta Harta Karun.
- (c) Energi Kelautan seperti; Pasang-surut, Gelombang, Angin, OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*).
- (d) Jasa-jasa Lingkungan seperti; Pariwisata, Perhubungan dan Kepelabuhanan serta Penampung (Penetralisir) limbah.

2.3 Potensi Sumberdaya Pulih (*Renewable Resource*)

Potensi wilayah pesisir dan lautan Indonesia dipandang dari segi Perikanan meliputi; Perikanan Laut (Tuna/Cakalang, Udang, Demersal, Pelagis Kecil, dan lainnya) sekitar 4.948.824 ton/tahun, dengan taksiran nilai US\$ 15.105.011.400, Mariculture (rumput laut, ikan, dan kerang-kerangan serta Mutiara sebanyak 528.403 ton/tahun, dengan taksiran nilai US\$ 567.080.000, Perairan Umum 356.020 ton/tahun, dengan taksiran nilai US\$ 1.068.060.000, Budidaya Tambak 1.000.000 ton/tahun, dengan taksiran nilai US\$ 10.000.000.000, Budidaya Air Tawar 1.039,100 ton/tahun, dengan taksiran nilai US\$ 5.195.500.000, dan Potensi Bioteknologi Kelautan tiap tahun sebesar US\$ 40.000.000.000, secara total potensi Sumberdaya Perikanan Indonesia senilai US\$ 71.935.651.400 dan yang baru sempat digali sekitar US\$ 17.620.302.800 atau 24,5 %. Potensi tersebut belum termasuk hutan mangrove, terumbu karang serta energi terbarukan serta jasa seperti transportasi, pariwisata bahari yang memiliki peluang besar untuk dikembangkan.

2.4 Potensi Sumberdaya Tidak Pulih (*Non Renewable Resource*)

Pesisir dari Laut Indonesia memiliki cadangan minyak dan gas, mineral dan bahan tambang yang besar. Dari hasil penelitian BPPT (1998) dari 60 cekungan minyak yang terkandung dalam alam Indonesia, sekitar 70 persen atau sekitar 40 cekungan terdapat di laut. Dari 40 cekungan itu 10 cekungan telah diteliti secara intensif, 11 baru diteliti sebagian, sedangkan 29 belum terjamah. Diperkirakan ke-40 cekungan

itu berpotensi menghasilkan 106,2 miliar barel setara minyak, namun baru 16,7 miliar barel yang diketahui dengan pasti, 7,5 miliar barel di antaranya sudah dieksploitasi. Sedangkan sisanya sebesar 89,5 miliar barel berupa kekayaan yang belum terjamah. Cadangan minyak yang belum terjamah itu diperkirakan 57,3 miliar barel terkandung di lepas pantai, yang lebih dari separuhnya atau sekitar 32,8 miliar barel terdapat di laut dalam. Sementara itu untuk sumberdaya gas bumi, cadangan yang dimiliki Indonesia sampai dengan tahun 1998 mencapai 136,5 Triliun Kaki Kubik (TKK). Cadangan ini mengalami kenaikan bila dibandingkan tahun 1955 yang hanya sebesar 123,6 Triliun Kaki Kubik. Sedangkan Potensi kekayaan tambang dasar laut seperti aluminium, mangan, tembaga, zirconium, nikel, kobalt, biji besi non titanium, vanadium, dan lain sebagainya yang sampai sekarang belum teridentifikasi dengan baik sehingga diperlukan teknologi yang maju untuk mengembangkan potensi tersebut.

2.5 Potensi Geopolitis

Indonesia memiliki posisi strategis, antar benua yang menghubungkan negara-negara ekonomi maju, posisi geopolitis strategis tersebut memberikan peluang Indonesia sebagai jalur ekonomi, misalnya beberapa selat strategis jalur perekonomian dunia berada di wilayah NKRI yakni Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, Selat Makasar dan Selat Ombai-Wetar. Potensi geopolitis ini dapat digunakan Indonesia sebagai kekuatan Indonesia dalam percaturan politik dan ekonomi antar bangsa.

2.6 Potensi Sumberdaya Manusia

Potensi wilayah pesisir dan lautan Indonesia dipandang dari segi SDM adalah sekitar 60 % penduduk Indonesia bermukim di wilayah pesisir, sehingga pusat kegiatan perekonomian seperti: Perdagangan, Perikanan tangkap, Perikanan Budidaya, Pertambangan, Transportasi laut, dan Pariwisata bahari. Potensi penduduk yang berada menyebar di pulau-pulau merupakan aset yang strategis untuk peningkatan aktivitas ekonomi antar pulau sekaligus pertahanan keamanan negara.

3. KINERJA PEMBANGUNAN KELAUTAN DAN BEBERAPA ISU STRATEGIS

1. Kinerja Pembangunan Kelautan

Secara global, pertumbuhan ekonomi dunia yang secara agregat cenderung meningkat ternyata telah membawa implikasi kepada peningkatan aktivitas ekonomi di kawasan Asia Pasifik. *World & Economic Forum* (WEF) pada Konvensi di Swiss tahun 2001 yang lalu memprediksi bahwa kawasan ini akan menjadi *leader* bagi kawasan lain dalam kurun waktu hingga dua dekade mendatang. Satu hal yang menarik, berdasarkan kajian WEF variabel terpenting dari pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut adalah sektor kelautan yang akan menjadi *prime mover*.

Indonesia sebagai negara kepulauan di samping Filipina dan Jepang yang terretak di kawasan Asia pasifik, diyakini oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*)

dan Bank Dunia (*World Bank*) dalam laporan tahunannya pada Tahun 2000 akan memegang peranan kunci dalam pertumbuhan di kawasan ini sebagaimana prediksi WEF tersebut. Hal ini sangat beralasan mengingat studi yang dilakukan oleh PKSPL-IPB (2000) menunjukkan bahwa hingga tahun 1998, sektor kelautan menyumbang 20.06 % dari pangsa PDB nasional. Apabila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya, sektor kelautan mengalami kenaikan yang cukup besar selama kurun waktu 4 tahun (Tabel 1).

Tabel 1.

Distribusi Persentase Produk Domestik Bruto menurut Lapangan Usaha Tahun 1994-1999 (Atas harga berlaku)

| No. | Lapangan Usaha | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. | Pertanian | 16,72 | 16,12 | 14,83 | 12,89 | 12,62 |
| 2. | Pertambangan & Penggalian | 9,38 | 9,25 | 4,85 | 5,69 | 4,21 |
| 3. | Manufakturing | 23,30 | 23,86 | 20,91 | 21,02 | 19,92 |
| 4. | Jasa-Jasa | 50,60 | 50,80 | 47,03 | 42,64 | 41,12 |
| 5. | Kelautan | - | 12,38 | 12,31 | 16,55 | 20,06 |

Sumber: Kusumastanto, 2002

Apabila dibandingkan dengan negara lain, kontribusi sektor kelautan relatif masih rendah. Beberapa negara seperti RRC, Amerika Serikat dan Norwegia kontribusi sektor kelautan terhadap PDB nasional mereka sudah lebih 30 persen, sebagai contoh negara RRC, sektor kelautan di negara tersebut pada tahun 1999 telah menyumbangkan nilai sebesar 1.846 milyar yuan (174 milyar dollar AS) atau sekitar 48.4 persen dari PDB nasionalnya (Xin, 1999). Sementara itu Amerika Serikat dengan potensi keanekaragaman hayati laut yang jauh lebih rendah dibandingkan Indonesia, pada tahun 1994 bisa meraup devisa dari industri bioteknologi kelautan sebesar 14 milyar dolar (Bank Dunia dan Cida, 1995). Sedangkan Indonesia yang notabene mempunyai wilayah laut cukup luas yang – dikenal dengan potensi keanekaragaman hayati laut yang tinggi, kontribusi ekonomi sektor kelautan pada tahun 1998 sebesar 189 trilyun atau sekitar 20.06 % dari PDB nasional.

Tabel 2. Perbandingan Kontribusi Sektor Kelautan Beberapa Negara

| No. | Nama Negara | Panjang Pantai (Km) | Luas Perairan (Km) | Kontribusi Sektor Kelautan Terhadap GDP | |
|-----|-----------------|---------------------|--------------------|---|-----------------------------------|
| | | | | (%) | Nilai |
| 1. | Amerika Serikat | 19.000 | | 32 | \$ 280 milyar (1995) |
| 2. | Korea Selatan | 2.713 | | 37 | \$ 147 milyar (Huh and Lee, 1992) |
| 3. | RRC | 32.000 | 3 juta | 48,4 | \$ 174 milyar (1999) |
| 4. | Indonesia | 81.000 | 5.8 juta | 20,06 | \$ 18,9 milyar (1998) |
| 5. | Jepang | 34.386 | | 54 | \$ 214 milyar (Itosu, 1992) |

Sumber: Kusumastanto, 2002

Namun demikian jika dikaji secara menyeluruh, Sektor Kelautan mempunyai prospek cukup besar dalam sumbangannya terhadap pembangunan nasional. Selain mengalami kenaikan yang cukup besar dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya, Nilai Produk Domestik Bruto (PDB) sektor kelautan atas dasar harga berlaku sejak tahun 1995 memperlihatkan peningkatan. Pada tahun 1995 PDB sektor kelautan mempunyai nilai

sebesar Rp. 55.995 milyar atau sekitar 12,38% dari PDB nasional yang mempunyai nilai sebesar Rp. 452.381 milyar, dan pada tahun 1998 PDB sektor kelautan meningkat menjadi Rp. 189.134 milyar atau 20,06% dari PDB nasional atas harga berlaku (Tabel 3).

Peningkatan besar terjadi pada sub sektor pertambangan minyak dan gas bumi, yaitu pada tahun 1996 persentase PDB subsektor ini sebesar 4,36% atau Rp. 19.712 milyar dan pada tahun 1998 meningkat menjadi 9,98% atau sebesar Rp. 94.142 milyar. Dalam jangka pendek sampai jangka menengah peranan sektor pertambangan minyak dan gas bumi masih sangat besar terhadap sektor kelautan, namun dengan berkurangnya sumber minyak bumi, maka peranannya akan sedikit berkurang selama tidak ada intervensi teknologi untuk mengatasi kendala tersebut. Sementara diperkirakan untuk jangka panjang industri maritim, khususnya LNG, pariwisata bahari dan perikanan laut dan payau akan mempunyai peranan yang sangat besar.

Tabel 3: PDB Sektor Kelautan Atas Dasar Harga Berlaku Pada Tahun 1995 -1998 Menurut Subsektor (Milyar Rupiah)

| No. | Sub sektor | PDB 1995 | PDB 1996 | PDB 1997 | PDB 1998 |
|-----|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1 | Perikanan Laut dan Payau | 6.474 | 9.989 | 15.907 | 20.345 |
| 2 | Pertambangan Minyak dan Gas | 19.712 | 21.426 | 42.652 | 94.142 |
| 3 | Industri Maritim | | | | |
| | • Pengilangan Minyak Bumi | 5.247 | 6.859 | 7.890 | 8.374 |
| | • LNG | 4.800 | 3.904 | 7.490 | 9.079 |
| | • Industri Maritim Lainnya | 3.299 | 3.990 | 4.209 | 6.425 |
| 4 | Jasa Angkutan laut & Jasa Penunjang | 3.952 | 4.790 | 5.450 | 14.043 |
| 5 | Pariwisata Bahari | 3.366 | 3.950 | 4.965 | 12.329 |
| 6 | Bangunan Kelautan | 3.445 | 4.256 | 5.093 | 11.751 |
| 7 | Jasa Kelautan Lainnya | 5.700 | 6.409 | 9.890 | 12.646 |
| | Jumlah PDB Sektor Kelautan | 55.995 | 65.573 | 103.546 | 189.134 |
| | Jumlah PDB Nasional | 454.514,1 | 532.630,5 | 625.505,9 | 942.843,5 |

2. Beberapa Isu Strategis Pembangunan Kelautan

2.1 Diversifikasi Sumberdaya Pertambangan

Pertambangan sebagai salah satu sektor andalan dalam pembangunan kelautan mempunyai potensi yang cukup besar. Potensi tersebut masih memerlukan tindak lanjut melalui eksplorasi agar didapatkan cadangan baru karena sumberdaya tersebut pada suatu saat akan habis. Pengembangan sumberdaya baru dan diversifikasi sumberdaya pertambangan akan sangat menentukan keberlanjutan pembangunan kelautan di sektor pertambangan. Namun demikian pengembangan pertambangan di era otonomi daerah harus memberikan manfaat eksploitasi kepada masyarakat lokal serta menghindari terjadinya konflik dengan mereka dan sedapat mungkin meminimumkan kerusakan lingkungan yang ditimbulkannya. Peningkatan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya pertambangan dan energi harus mempertimbangkan koeksistensi dengan sektor lainnya terutama sumberdaya pulih (*renewable*).

2.2 Pengembangan Pariwisata Bahari

Sektor pariwisata bahari merupakan sektor yang paling efisien dalam bidang kelautan, sehingga pengembangan kepariwisataan bahari perlu mendapatkan prioritas. Pembangunan wisata bahari dapat dilaksanakan melalui pemanfaatan obyek dan daya tarik wisata secara optimal. Berbagai obyek dan daya tarik wisata yang dapat dimanfaatkan adalah wisata alam (pantai), keragaman flora dan fauna (*biodiversity*), seperti taman laut wisata alam (*ecotourism*), wisata bisnis wisata budaya, maupun wisata olah raga. Dengan potensi wisata bahari yang tersebar di hampir sebagian besar kabupaten/kota yang memiliki pesisir akan membawa dampak langsung yang sangat besar kepada pendapatan masyarakat lokal dan pemerintah daerah.

2.3 Pembangunan Perikanan

Salah satu persoalan mendasar dalam pembangunan perikanan adalah lemahnya akurasi data statistik perikanan. Data perikanan di berbagai wilayah di Indonesia biasanya berdasarkan perkiraan kasar dari laporan dinas perikanan setempat. Belum ada metode baku yang handal untuk dijadikan panduan dinas-dinas di daerah setempat dalam pengumpulan data perikanan ini.

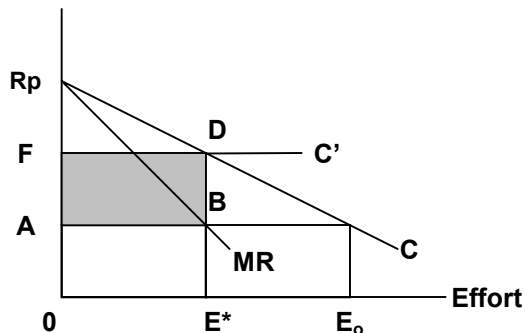
Bagi daerah-daerah yang memiliki tempat atau pelabuhan pendaratan ikan biasanya mempunyai data produksi perikanan tangkap yang lebih akurat karena berdasarkan pada catatan jumlah ikan yang didaratkan. Namun demikian akurasi data produksi ikan tersebut pun masih dipertanyakan berkaitan dengan adanya fenomena transaksi penjualan ikan tanpa melalui pendaratan atau transaksi ditengah laut. Pola transaksi penjualan semacam ini menyulitkan aparat dalam menaksir jumlah/nilai ikan yang ditangkap di perairan laut di daerahnya. Apalagi dengan daerah-daerah yang tidak memiliki tempat pendaratan ikan seperti di kawasan pulau-pulau kecil di Indonesia maupun berkembangnya tempat-tempat pendaratan ikan swasta atau 'TPI Swasta' yang sering disebut tangkahan-tangkahan seperti yang berkembang di Sumatera Utara.

Bagaimana pemerintah akan menerapkan kebijakan pengembangan perikanan bila tidak didukung dengan data-data yang akurat. Apakah ada jaminan pemerintah mampu membongkar sistem penangkapan ikan yang carut-marut dan tiap-tiap daerah yang mempunyai bentuk dan pola yang berbeda-beda. Keadaan sistem yang mampu memonitor setiap aktivitas penangkapan di daerah-daerah menjadi satu kelemahan yang terpelihara sejak dulu. Celah kelemahan inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang terkait untuk memperkaya diri dari hasil perikanan tangkap. Sehingga isu kebocoran devisa dengan adanya pencurian ikan menggambarkan kelemahan sistem manajemen pengelolaan perikanan nasional.

Tanpa mengetahui karakter atau pola/jaringan bisnis penangkapan ikan yang dilakukan masyarakat atau para nelayan yang bermodal diberbagai daerah atau sentra-sentra penangkapan ikan, maka kebijakan perijinan ulang terhadap usaha penangkapan ikan ini akan terdapat peluang korupsi dan kolusi. Ditengarai dengan pola/jaringan bisnis perikanan tangkap sudah terbiasa dengan budaya KKN, maka mekanisme kolusi dan korupsi di dalam bisnis penangkapan ikan ini harus diatasi secara sistematis.

2.2 Pengembangan Pariwisata Bahari

Kebijakan pemerintah untuk memperbolehkan kapal ikan asing menangkap ikan di ZEE Indonesia jika dikaji secara komprehensif mengandung pelbagai kelemahan yang signifikan. Dilihat dari perspektif konsep rente ekonomi (*economic rent*), kebijakan ini hanya memberikan keuntungan pada pengusaha nasional dan asing yang akan memanfaatkannya. Di dalam perikanan, rente sumberdaya perikanan (*fishery resource rent*) diartikan sebagai nilai manfaat bersih dari pemanfaatan sumberdaya perikanan setelah seluruh komponen biaya diperhitungkan. Suara diagramatis rente sumberdaya perikanan dapat dijelaskan dalam Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Rente Ekonomi Sumberdaya (Sumber PKSPL-IPB,2000)

Dalam Gambar 1 di atas, aksis horisontal adalah tingkat upaya sedangkan aksis vertikal menggambarkan nilai moneter dari harga dan biaya. Kurva AR adalah kurva permintaan yang ditunjukkan dengan kurva penerimaan rata-rata, sedangkan kurva MR digambarkan marjinal terhadap AR. Dengan asumsi fungsi biaya yang linier terhadap *effort*, maka kurva C menggambarkan biaya rata-rata dan biaya marjinal.

Dalam kondisi akses terbuka (perikanan yang tidak terkendali) keseimbangan terjadi pada level upaya sebesar E_0 dimana penerimaan rata-rata terhadap upaya sama dengan biaya rata-rata. Salah satu tujuan didalam pengelolaan perikanan adalah menghasilkan rente ekonomi yang sebesar-besarnya. Hal ini misalnya dapat dilakukan dengan memberlakukan "user fee" sehingga kurva C bergeser ke atas menjadi C' . Dalam kondisi ini akan diperoleh rente ekonomi sebesar ABDF dengan tingkat upaya sebesar E^* . Rente ekonomi ini adalah rente sumberdaya atau rente perikanan (*fishery rent*), yang merupakan manfaat (*return*) yang seharusnya dinikmati oleh pemilik sumberdaya perikanan (pemerintah). Tetapi jika kebijakan pemerintah tentang penggunaan kapal asing ini dikaji dari konsep rente ekonomi, maka kebijakan ini hanya menguntungkan kepentingan pengusaha perikanan domestik yang kuat dan pengusaha perikanan asing berkonspirasi dengan birokrasi. Dengan perkataan lain, rente ekonomi sebesar ABDF dengan tingkat upaya E^* hanya dinikmati oleh pengusaha perikanan domestik dan pengusaha perikanan asing yang berkolusi dengan penguasa. Sekalipun ada mekanisme pengawasan dan pengendaliannya, namun akibat keterlibatan birokrasi, maka *law enforcement* menjadi tidak berarti. Belum lagi pihak pengusaha perikanan domestik dan pengusaha asing berkonspirasi dengan aparat keamanan. Jika ini terjadi, maka akan sulit sekali kebijakan ini diimplementasikan secara efektif dan efisien. Ujungnya adalah kebijakan ini hanya menambah kehancuran sumberdaya ikan berupa *over fishing*. Selain

itu, kebijakan ini juga tidak dapat memberikan *multiplier effect* terhadap masyarakat khususnya nelayan kecil.

Sementara itu dari sisi skim kerjasama yang dikembangkan menurut analisis kebijakan publik, menunjukkan adanya pelbagai problem yang muncul jika kebijakan ini diterapkan. Problem tersebut:

Pertama, Pemberian lisensi dimana pengusaha perikanan nasional menjadi agen bagi pengusaha asing untuk menangkap ikan di ZEEI merupakan suatu hal yang beresiko terhadap keberlanjutan sumberdaya perikanan ZEEI. Dalam mekanisme ini tidak ada instrumen pendukung yang mengefektifkan kebijakan pada tataran implementatif baik berupa insentif maupun disinsentif. Jika hal ini terabaikan, maka kebijakan ini sama halnya dengan kasus pemberian Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang akhirnya menghancurkan sumberdaya hutan. Kebijakan dengan sistem lisensi ini akan sangat mudah dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan sumberdaya perikanan ini seperti oknum militer dan polisi, politisi dan birokrasi, sehingga penyelewengan pemberian lisensi tak terelakan.

Kedua, skim sewa (*Charter*) dan sewa-beli (*Leasing*) pada dasarnya memberikan kesempatan kepada perusahaan perikanan nasional untuk menyewa kapal asing. Perbedaannya skim sewa dengan sewa-beli adalah kapal yang disewa-belikan pada akhirnya akan dimiliki oleh perusahaan perikanan nasional. Dengan kedua skim ini komposisi penggunaan tenaga kerja adalah 70% tenaga kerja dalam negeri dan 30% tenaga kerja asing. Komposisi penggunaan tenaga kerja ini disesuaikan dengan ukuran kapal dan jenis alat tangkap yang akan digunakan di ZEEI. Persoalan dari kedua skim ini adalah lemahnya mekanisme perlindungan dan pengawasan serta sanksi yang dikenakan kepada pengguna kapal asing di ZEEI sehingga, tidak ada jaminan sumberdaya perikanan ZEEI akan lestari. Data tingkat eksploitasi sumberdaya perikanan ZEEI yang sudah dilakukan selama ini, ternyata beberapa wilayah sudah mengalami eksploitasi secara berlebihan, seperti Selat Malaka dan Laut Arafura. Masalahnya adalah jangan sampai kebijakan dengan skim ini hanya menduplikasi model masa lalu yang implikasinya menghancurkan sumberdaya perikanan nasional dan merugikan nelayan lokal. Secara faktual pengusaha perikanan domestik yang menggunakan fasilitas semacam ini dimasa lalu hanya menjadi "mafia" yang *dibecking* oleh oknum militer dan kekuasaan.

Ketiga, skim kemitraan (*partnership*) yang dilakukan oleh pengusaha perikanan nasional dan pengusaha pemilik kapal ikan asing. Jadi dalam skim ini bentuknya seperti sistem agen (*agency*). Anehnya dalam skim ini pengusaha domestik yang bermitra dengan pemilik kapal penangkap ikan asing syaratnya adalah mempunyai kapal penangkap ikan. Jika persyaratan ini terpenuhi, maka pengusaha perikanan domestik akan mendapatkan izin untuk bermitra dengan pemilik kapal penangkap ikan asing. Resiko dari skim ini adalah orang atau badan hukum yang akan bermitra dengan pihak asing bisa saja tidak memiliki kapal, tetapi dia akan menggunakan kapal ikan pengusaha perikanan lain, sehingga mendapatkan izin penggunaan kapal ikan berbendera asing. Dengan perkataan lain dia hanya menjadi "*broker*" dari pengusaha kapal ikan asing.

Jika kebijakan pemerintah tentang penggunaan kapal ikan asing dengan skim yang dikembangkan seperti uraian di atas tanpa disertai dukungan instrumen kelembagaan yang kuat, maka model kebijakan ini hanya melegitimasi "gejala kompradorisasi" –

meminjam istilah Neo-Marxis – dalam sektor perikanan, khususnya perikanan tangkap. Pengurangan dan kemudian penghapusan kapal ikan asing yang beroperasi di Indonesia sangat penting bagi peningkatan kemampuan armada nasional dan kesejahteraan nelayan Indonesia.

2.5 Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir

Kebijakan pembangunan perikanan pada masa yang akan datang hendaknya didasarkan pada landasan pemahaman yang benar tentang peta permasalahan pembangunan perikanan itu sendiri, yaitu mulai dari permasalahan mikro sampai pada permasalahan di tingkat makro yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat nelayan. Permasalahan mikro yang dimaksudkan adalah persoalan internal masyarakat nelayan dan petani ikan menyangkut aspek sosial budaya seperti pendidikan, mentalitas, dan sebagainya. Aspek ini yang mempengaruhi sifat dan karakteristik masyarakat nelayan dan petani ikan. Sifat dan karakteristik tersebut dipengaruhi oleh jenis kegiatan usaha seperti usaha perikanan tangkap, usaha perikanan tambak, dan usaha pengolahan hasil perikanan. Kelompok masyarakat ini memiliki sifat unik berkaitan dengan usaha yang dilakukannya. Karena usaha perikanan sangat bergantung pada musim, harga dan pasar maka sebagian besar karakter masyarakat pesisir (khususnya nelayan dan petani ikan) tergantung pada faktor-faktor tersebut yaitu;

1. Kehidupan masyarakat nelayan dan petani ikan menjadi amat tergantung pada kondisi lingkungan atau rentan pada kerusakan khususnya pencemaran atau degradasi kualitas lingkungan.
2. Kehidupan masyarakat nelayan sangat tergantung pada musim. Ketergantungan terhadap musim ini akan sangat besar dirasakan oleh nelayan-nelayan kecil.
3. Persoalan lain dari kelompok masyarakat nelayan adalah ketergantungan terhadap pasar. Hal ini disebabkan komoditas yang dihasilkan harus segera dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari atau membusuk sebelum laku dijual. Karakteristik ini mempunyai implikasi yang sangat penting yaitu masyarakat nelayan sangat peka terhadap fluktuasi harga. Perubahan harga sekecil apapun sangat mempengaruhi kondisi sosial masyarakat nelayan.

Namun demikian di balik ketiga persoalan tersebut sebenarnya ada persoalan yang lebih mendasar yaitu persoalan sosial dalam konteks makro menyangkut ketergantungan sosial (*patron client*). Karena faktor kelemahan yang dimiliki sebagian besar nelayan (nelayan kecil dan pandega), mereka tidak bisa menghindari adanya sistem sosial yang tanpa atau disadari menjeratnya ke dalam "lingkaran setan" kemiskinan. Sistem sosial ini sudah begitu melembaga pada masyarakat nelayan.

Persoalan inilah yang seharusnya menjadi fokus perhatian pemerintah dalam melakukan pemberdayaan nelayan dan pembudidaya ikan. Semestinya ada instrumen kebijakan yang mampu secara efektif mengurangi (kalau tidak dapat menghilangkan) sistem sosial yang tidak memungkinkan nelayan kecil keluar dari lingkaran kemiskinan. Seperti menciptakan skenario baru model-model pembiayaan untuk pemberdayaan nelayan dan pembudidaya ikan melalui penguatan kelembagaan dan kemampuan bisnis masyarakat pesisir menjadi sangat mendesak untuk diimplementasikan.

2.6 Armada Angkutan Laut: menjadi Tamu di Negeri Sendiri

Wawasan pembangunan nasional adalah wawasan nusantara sebagai satu kesatuan wilayah, politik dan ekonomi sehingga untuk membangun nusantara wilayahnya yang 75% wilayahnya adalah laut diperlukan angkutan laut yang kuat untuk melancarkan arus masuk, barang dan jasa. Selain itu ekspor dan impor produk memerlukan jasa transportasi yang prima. Saat ini sekitar 96% angkutan ekspor impor dan 55% angkutan domestik masih dilayani oleh kapal-kapal berbendera asing, Namun demikian, ternyata permintaan yang besar tersebut tidak dapat dilayani oleh armada nasional dikarenakan berbagai kelemahan di antaranya terbatasnya armada kapal yang handal, lemahnya dukungan lembaga keuangan, kemampuan manajemen dalam persaingan internasional, sehingga armada angkutan laut seperti menjadi tamu di negeri sendiri karena aktivitas transportasi lebih banyak ditangani perusahaan asing. Pemerintah dan dunia swasta harus segera mengantisipasi globalisasi perdagangan dengan membangun armada laut nasional, apabila bangsa Indonesia ingin mengembangkan perekonomian dan membangun jati-dirinya sebagai negara bahari terbesar di dunia. Oleh karena itu, hendaknya sekurang-kurangnya kita dapat menjadi tuan rumah dinegeri sendiri, melalui penerapan kebijakan yang berpihak pada armada nasional serta pembangunan kembali armada niaga modern dan tradisional.

2.7 Pelabuhan Umum Dan Perikanan : Pintu Masuk Yang Mahal

Pelabuhan adalah pusat aktivitas perekonomian kelautan, sehingga keberadaannya sangat diperlukan dalam pembangunan kelautan. Pada saat ini dirasakan pengembangan pelabuhan umum dan perikanan belum berfungsi secara optimal. Hal tersebut dikarenakan oleh berbagai faktor seperti terbatasnya fasilitas, rendahnya teknologi, kualitas pelayanan yang rendah serta biaya yang mahal maupun kesalahan dalam perencanaan. Dalam rangka peningkatan arus barang dan jasa pada era pasar bebas maka pengelolaan pelabuhan harus mampu meningkatkan kinerjanya dan menekan biaya tinggi agar efisiensi nasional maupun bisnis dapat tercapai. Dalam pengelolaan perizinan perlu dicari sistem prosedur yang paling efisien dan efektif agar pergerakan kapal dan arus barang dapat diperbaiki, perizinan kapal umum dan kapal ikan harus dipisah karena karakteristiknya berbeda sehingga tidak terjadi inefisiensi karena birokrasi yang panjang. Sudah saatnya pemerintah lebih sebagai fasilitator dan membuat kebijakan sehingga bisnis bisa bergerak sesuai dengan kekuatan yang berperilaku wajar.

2.8 Pengembangan Industri Maritim

Industri maritim merupakan salah satu industri strategis yang dipilih sebagai suatu bagian dari berbagai ujung tombak industri berbasis teknologi dan strategi globalisasi demi melancarkan pembangunan dalam negeri dan kemajuan peranan Indonesia dalam persaingan internasional. Industri maritim Indonesia sangat berpotensi dalam menjawab tantangan-tantangan masa depan dan memberi nilai tambah yang cukup tinggi untuk produk-produk transportasi laut yang dapat menghasilkan tambahan devisa ekspor.

Secara umum, industri maritim nasional relatif tertinggal jauh dari berbagai negara, padahal industri maritim yang termasuk di dalamnya industri galangan kapal dan jasa perbaikan (*docking*), industri mesin kapal dan perlengkapannya, industri pengolahan minyak dan gas bumi sangat menentukan kemampuan nasional dalam memanfaatkan potensi laut. Kemampuan bangsa Indonesia dalam industri maritim sangat terbatas karena tingginya nilai investasi yang harus ditanamkan di dalamnya, serta masih terbatasnya kemampuan teknologi dan kualitas sumberdaya manusia yang handal sehingga produk industri maritim kita secara umum tidak bisa menyaingi produk impor, untuk itu diperlukan strategi, yang komprehensif dalam mengembangkan industri maritim, dalam hal ini harus didukung dengan kebijakan yang berpihak pada kemampuan sendiri.

2.9 Bangunan Kelautan : *Design with the Nature*

Pembangunan konstruksi di pesisir dan laut memerlukan kemampuan rekayasa yang sesuai dengan kondisi alam (*Design with the Nature*) pesisir dan laut yang memiliki kondisi ekosistem dan fisik berbeda dengan daratan. Dengan demikian faktor bangunan kelautan (kegiatan penyiapan lahan sampai konstruksi di pesisir dan bangunan lepas pantai) harus dikaji dengan seksama agar tidak menimbulkan bencana yang berdampak pada manusia dan lingkungan serta sumberdaya alam (kasus reklamasi Teluk Jakarta dan Manado).

2.10. Jasa Kelautan

Jasa kelautan yang terdiri dari segala jenis kegiatan yang bersifat menunjang dan mempelancar kegiatan sektor kelautan seperti jasa pelayan pelabuhan, keselamatan pelayaran, perdagangan, pengembangan sumberdaya kelautan seperti pendidikan, pelatihan dan penelitian. Peluang pasar pada jasa kelautan yang potensial harus dipersiapkan dari sekarang karena karakteristik bisnisnya yang memerlukan kualifikasi sumberdaya manusia yang prima dan dukungan sarana informasi, komunikasi serta dukungan teknologi maju. Pemerintah memerlukan visi jangka panjang dan segera melakukan investasi untuk mendorong bisnis di masa depan yang menjanjikan aktivitas ekonomi.

3. ARAH DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KELAUTAN DI INDONESIA

3.1. Paradigma dan Visi Pembangunan Kelautan dan Perikanan di Masa Datang

Kebijakan pemerintah membentuk Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) merupakan suatu keputusan ekonomi politik dari proses perubahan yang mendasar di tingkat makro kebijakan ekonomi nasional. Tetapi, keputusan politik tidak hanya sampai pada pembentukan departemen tersebut, tetapi harus ada sebuah visi bersama pada semua level institusi negara yang dituangkan dalam bentuk kebijakan kelautan (*ocean policy*) dengan implikasi secara ekonomi adalah sektor kelautan akhirnya menjadi arus utama dalam kebijakan pembangunan nasional. Inilah yang kemudian menjadi tugas besar dari semua komponen bangsa untuk menjawab problem struktural bangsa yakni

kemiskinan, keterbelakangan dan ketergantungan terhadap negara maju yakni bertambahnya jumlah utang yang dibebankan kepada rakyat.

Sebagaimana diketahui sektor kelautan semasa orde baru merupakan sektor yang tertinggal dilihat dari rendahnya tingkat pemanfaatan sumberdaya, teknologi, tingkat kemiskinan dan keterbelakangan nelayan yang paling parah dibanding kelompok sosial lainnya, daya serap kesempatan kerja sangat rendah, minat investasi terutama dalam skala menengah dan besar relatif kurang karena risikonya yang cukup tinggi, membutuhkan jumlah pendanaan yang besar walaupun juga menjanjikan keuntungan yang menarik.

Namun demikian, permasalahan yang sampai saat ini menjadi pertanyaan besar adalah mampukah pemerintah mengelola potensi kelautan dan perikanan yang begitu besar untuk kepentingan perekonomian nasional dengan hanya mengandalkan kehadiran sebuah departemen, tanpa keterkaitan dan koordinasi dengan institusi negara yang lainnya? Mengingat dari sekian lama sejarah pembangunan, kelautan dan perikanan kontribusi sektor untuk penerimaan negara tidak signifikan. Indikator ini yang menjadi sebab sektor ini tidak populer semasa orde baru.

Persoalan warisan masa lalu yang menjadi hambatan pembangunan kelautan dan perikanan saat ini adalah soal maraknya pencari rente baik ditingkat pusat maupun daerah yang sukar untuk diputus jaringannya, baik secara ekonomi melalui sistem yang monopolistik/oligopolistik secara integrasi vertikal. Maupun, secara politik yang dibangun atas komitmen-komitmen di antara institusi negara dan kalangan pengusaha yang menimbulkan fenomena birokrasi rente. Pada masa lalu para pencari rente ini leluasa mengeksploitasi sumberdaya kelautan dengan melakukan berbagai macam kecurangan dan pelanggaran. Rente ekonomi yang semacam inilah tidak mudah diputus atau dihilangkan begitu saja sampai saat ini sebab mereka mempunyai jaringan yang sangat kuat. Kalau hanya dengan keberadaan sebuah departemen seperti DKP, maka untuk menuntaskan problem ekonomi politik ini tidak cukup dan mampu untuk melakukan karena akan berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang non negara yang memiliki jaringan yang kuat. Terkecuali, semua institusi negara memiliki komitmen yang sama untuk memutuskan hal itu. Dalam konteks itulah *Ocean Policy* menjadi sebuah pilihan politik yang harus dilakukan pemerintah dan semua komponen bangsa untuk mengedepankan sektor kelautan dalam kebijakan pembangunan nasional.

Untuk memformulasikan kebijakan tersebut masih dilihat secara kesejarahan bahwa kemajuan peradaban bangsa Indonesia dibangun dari kehidupan masyarakat yang sangat tergantung dengan sumberdaya pesisir dan lautan. Namun demikian dari era kemerdekaan sampai dengan saat ini belum ada kebijakan mengelola sumberdaya kelautan secara terpadu dibawah satu koordinasi lembaga negara. Memang pada jaman orde lama pernah ada Departemen maritim, namun Departemen tersebut hanya sekedar mengurus masalah perhubungan laut, industri maritim dan perikanan. Sebagai negara yang memiliki wilayah laut yang luas beserta potensi sumberdaya alam didalamnya, semestinya Indonesia memiliki kebijakan nasional kelautan (*Ocean national policy*), yang dikoordinasikan oleh sebuah institusi negara mulai dari pusat sampai ke daerah

3.2. Pembangunan Kelautan di Era Otonomi Daerah

Salah satu produk hukum dalam era reformasi adalah Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan - UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam UU No.22 tahun 1999 terdapat aturan mengenai kewenangan daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah lain dalam batasan 12 mil yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan dan pemerintah kota / kabupaten berhak mengelola sepertiganya atau 4 mil laut seperti tercantum dalam pasal 3 dan pasal 10 ayat 2 dan 3. Sedangkan, UU No.25 Tahun 1999 mengandung aturan tentang pembagian alokasi pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah yang berasal dari pemanfaatan sumberdaya alam termasuk sumberdaya pesisir dan laut. Lahirnya kedua peraturan tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma pembangunan dalam bidang kelautan dan perikanan yakni dari rezim yang sentralistik ke desentralistik.

Dengan demikian kebijakan otonomi daerah termasuk di wilayah laut merupakan sebuah pilihan politik yang diharapkan mampu menjaga keberlanjutan dan kelestarian sumberdaya kelautan dan perikanan. Hal ini penting karena sistem pemerintahan sentralistik yang sudah berlangsung selama 32 tahun terbukti telah menghancurkan sumberdaya alam. Oleh karena secara ekonomi politik suatu sistem pemerintahan sentralistik terbukti membawa berbagai kecenderungan buruk yakni (1) politik yang tidak demokratis; (2) korupsi; (3) *rent-seeking activities* yang memperburuk *social welfare loss* bagi masyarakat; dan (4) *moral hazard*. Fenomena semacam ini juga terjadi dalam bidang sektor perikanan di masa Orde Baru. Oleh karena itu, fenomena korupsi dan otoritarianisme bisa saja muncul di daerah-daerah pada saat ini dikala otonomi diimplementasikan di daerah termasuk di wilayah laut. Hal ini penting karena kondisi politisi dan birokrat di daerah bersifat homogen akibat proses rekrutmen dengan tradisi kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), sehingga cenderung memiliki "kerakusan" yang luar biasa untuk tetap menguasai anggaran dan sumber-sumber keuangan daerah. Akibatnya selanjutnya adalah KKN di daerah akan semakin kuat.

Di sisi lain aktivitas *rent seeking* skalanya akan lebih besar di daerah, karena *rent-seekers* yang dulunya bermain di tingkat pusat pada masa Orba bergeser ke daerah. Orientasi pergeseran ini dilakukan karena mereka dapat mengeluarkan biaya yang lebih rendah untuk mendapatkan rente yang lebih besar. Selain itu, birokrat dan politisi daerah akan mulai menyadari betapa strategisnya posisi mereka, sehingga mengadopsi pola Orba yang pernah digunakan birokrat dan politisi di pusat menjadi keniscayaan. Dengan perubahan rejim pemerintahan sekarang ini, maka sumberdaya alam kelautan di daerah yang diklaim sebagai komoditi unggulan akan dengan mudah dikuasai dan dihancurkan oleh para kapitalis. Karena itu, jika tidak disertai prasyarat yang kondusif dalam pengelolaan sumberdaya alam sektor kelautan era otonomi daerah dikhawatirkan otonomi daerah tidak serta-merta akan memperbaiki kegagalan dari sistem sentralistik. Inilah yang kemudian menjadi problem yang harus diantisipasi dalam rangka implementasi otonomi daerah di wilayah laut.

3.3. Strategi Pengembangan Ekonomi Lokal

Gagasan tentang pembangunan ekonomi (*local economic development*) berdasarkan sumberdaya lokal atau dalam bahasanya Dawam Rahardjo sebagai “pembangunan ekonomi setempat”, dikemukakan oleh beberapa pemikir pembangunan yaitu Helena Norberg dan Hodge, David Morris dan Satish Kumar dalam sebuah buku kumpulan tulisan yang berjudul “*The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Lokal*” dan di edit oleh Jerry Mander dan Edward Goldsmith (2040). Halena Norberg dan Hodge dalam tulisan mereka yang berjudul “*Shifting Direction from Global Dependence to Local Interdependence*”, menggambarkan bahwa ciri dan pengembangan ekonomi lokal yang merupakan sebuah kebijakan ekonomi baru yang berbasis masyarakat (*new community – Cased economic*), yaitu (i) terlokalisasi (*localized*) dengan tujuan untuk mengurangi biaya transportasi; (ii) terjadinya proses diversifikasi produk yang tinggi (*highly diversified*) yang menyebabkan terjadinya perdagangan antar satu daerah dengan yang lain karena keragaman produk; (iii) berbasiskan masyarakat (*community based*) yang didalamnya termasuk budaya masyarakat (*community culture*), jati diri, dan pengetahuan lokal (*indogenous knowledge*). Dengan demikian akan tercipta interdependensi ekonomi lokal dalam konteks ekonomi global. Untuk mengembangkan kegiatan ekonomi lokal tersebut, David Morris, dalam tulisannya yang berjudul “*Communities; Building Authority Responsibility and Capacity*”, menekankan perlunya tiga landasan utama yang mendukung yakni (i) adanya kewenangan (*authority*), (ii) pertanggungjawaban (*responsibility*), dan (iii) kapasitas produksi masyarakat (*productive capacity*) yang menjamin keberdayaan masyarakat dalam menentukan masa depan kebijakan ekonomi. Sedangkan, Satish Kumar dalam tulisannya “*Gandhi's Swadeshi Economic of Performance*” menekankan bahwa arah dan tujuan pengembangan ekonomi lokal diharapkan agar mampu menciptakan peningkatan semangat masyarakat (*community spirit*), hubungan masyarakat (*community relationship*) dan kesejahteraan masyarakat (*well-being*). Gagasan Kumar ini merupakan hasil rekonstruksi epistemologi dari prinsip dasar filosofis Swadesi-nya Mahatma Gandhi yakni dapat memenuhi kebutuhan sendiri (*self-sufficiency*) atau dalam bahasanya Bung Karno berdiri di atas kaki sendiri.

Dalam perspektif ekonomi regional, wilayah pesisir memiliki pilar-pilar penting untuk menjadi kekuatan dalam membangun wilayah tersebut. Kekuatan-kekuatan tersebut adalah : **Pertama**, *Natural resources advantages* atau *imperfect factor mobility*. Secara faktual di wilayah pesisir terdapat kosentrasi-konsentrasi keunggulan wilayah yang mempunyai yang tidak dimiliki wilayah lain yakni (i) keunggulan sumberdaya dalam misalnya mangrove, terumbu karang, padang lamun; (ii) karakteristik kultural yang khas dengan ciri egaliter, *inward looking* dan dinamis; (iii) adanya keterkaitan masyarakat dengan sumberdaya wilayah pesisir, seperti masyarakat Teluk Bintuni dan komunitas mangrove. Sedangkan, *imperfect factor mobility* terjadi pada masyarakat (manusia) di wilayah itu karena adanya resistensi sejarah dengan kultur serta lokasi sumberdaya. Sehingga terjadi mobilitis yang tidak sempurna dari faktor produksi dan sumber-sumberdaya ekonomi. Misalnya, adanya upacara selamatan.

Kedua, *economic of concentration* atau *imperfect diversibility*. Dalam *economic of concentration* secara spasial kegiatan usaha berdasarkan skala ekonomi umumnya terjadi pengelompokan industri sejenis (*cluster of industry*) misalnya industri pengalengan ikan.

Faktor pengelompokan ini terjadi karena (1) biaya produksi ditentukan untuk biaya buruh dan bahan baku; (2) biaya transaksi dan (3) Faktor kenyamanan berusaha. Jika, kegiatan usaha itu tidak masuk kategori ekonomis, maka akan bergerak keluar cluster, sehingga terjadi aglomerasi.

Ketiga, mobilitas adalah korbanan . Hal ini terjadi karena setiap pergerakan barang dan jasa berarti “korban”, sehingga konsekuensinya adalah munculnya biaya transportasi dan komunikasi. Dengan perkataan lain dalam perspektif ekonomi wilayah (*regional*) mementingkan pergerakan barang dan jasa serta sumber-sumber ekonomi secara spasial yang dicerminkan oleh jarak (faktor penting dan utama). Pergerakan dari satu titik ke titik yang lain dalam koordinat jarak merupakan korbanan. Dengan demikian dalam perspektif ini, maka kebijakan pembangunan wilayah pesisir diarahkan pada upaya untuk meminimalkan jarak dan memaksimalkan akses. Oleh karena itu pengembangan industri kelautan dan perikanan tidak senantiasa harus terkonsentrasi di Jawa tetapi di kawasan Timur Indonesia dengan dukungan pengembangan infrastruktur.

3.4. Strategi Pengembangan Hukum dan Kelembagaan

Dalam pengembangan kebijakan pembangunan kelautan sangat terkait juga dengan masalah hukum dan kelembagaan. Proses perencanaan dan perumusan serta penetapan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut hendaknya menggunakan pendekatan;

- Pertama bersifat *bottom up* artinya peraturan yang akan diterapkan berdasarkan pada kebutuhan dan karakteristik sosial masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa introduksi suatu kebijakan pada masyarakat selama ini sering kali hanya didasarkan pada suatu rekomendasi dari pejabat atau instansi di tingkat pusat yang kurang atau bahkan sama sekali tidak memperhatikan keberadaan lembaga lokal, dimensi preferensi dan budaya masyarakat. Oleh karena itu dalam merumuskan rencana pengembangan hukum haruslah menghindari pola-pola masa lalu yaitu bahwa rekomendasi yang dijadikan landasan pengaturan masyarakat adalah berasal dari suatu lembaga atau pejabat pusat yang sama sekali jauh dari interaksi sosial dengan masyarakat. Tidak jarang ditemui bahwa dalam penerapan suatu aturan pada masa lalu terkesan dipaksakan, sehingga masyarakat merasa tertekan. Oleh karenanya tidak jarang peraturan-peraturan yang dikeluarkan gagal diterapkan pada masyarakat.
- Kedua, peraturan-peraturan yang dibuat tidak lagi menggunakan strategi kebijakan yang bersifat homogenisasi seperti pada masa lalu (Orba) tetapi lebih bersifat heterogenisasi, artinya suatu peraturan tidak lagi bisa diterapkan pada semua kelompok masyarakat pada suatu daerah. Pada masa lalu peraturan-peraturan yang dibuat dan diterapkan cenderung disama ratakan pada semua daerah dan kelompok masyarakat karena bersifat *top down* tanpa memperhatikan karakteristik lokal suatu daerah atau kelompok masyarakat. Kebijakan ini seringkali menimbulkan distorsi pada masyarakat. Mengingat suatu peraturan dapat diterapkan pada satu daerah atau kelompok masyarakat tetapi belum tentu dapat diterapkan pada daerah dan kelompok masyarakat yang lainnya.

Belajar dari persoalan pengaturan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut, maka perumusan suatu peraturan bagi masyarakat pesisir harus memperhatikan dimensi kebutuhan dan karakteristik sosial masyarakat sasaran. Berkaitan dengan hal itu, maka diperlukan suatu gagasan baru dalam melakukan perumusan suatu kebijakan pengaturan bagi masyarakat dikawasan pesisir terutama dalam hal pengaturan atau perizinan usaha pada sektor-sektor pembangunan. Pengaturan pengelolaan sumberdaya hendaknya berbasis pada pengembangan ekonomi dan kesadaran hukum masyarakat lokal. Oleh karena itu dalam merumuskan perencanaan pengembangan hukum hendaknya memperhatikan tiga hal ;

a. Dasar Rencana Pengembangan Hukum.

Dasar rencana pengembangan hukum adalah;

- ❑ Berbasis pada kebutuhan (*need oriented of law*) artinya peraturan yang ada didasarkan pada kebutuhan suatu kelompok masyarakat di kawasan pesisir.
- ❑ Berbasis pada prakarsa lokal (*local initiatives of law*) artinya peraturan yang ada lebih didasarkan pada prakarsa dan kesadaran hukum masyarakat lokal dikawasan pesisir. Adanya prakarsa masyarakat untuk menerapkan suatu peraturan hendaknya menjadi landasan dan rekomendasi bagi instansi yang berwenang dalam mengeluarkan peraturan.

b. Orientasi Rencana Pengembangan Hukum

Rencana strategi pengembangan hukum untuk pemanfaatan sumberdaya hendaknya berorientasi pada empat hal;

- ❑ Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya ikan dan hayati lainnya dari perairan nusantara dan ZEE ujungnya dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap devisa negara yang pada gilirannya dapat dikembalikan terutama untuk kesejahteraan masyarakat pesisir khususnya nelayan dan pembudidaya ikan.
- ❑ Menciptakan reformasi kelembagaan ekonomi dan sosial bagi masyarakat terutama kelompok nelayan dan pembudidaya ikan.
- ❑ Menyiapkan tata ruang yang optimal dalam wilayah penangkapan ikan dan budidaya ikan, yang lebih memberikan prioritas tinggi untuk berkembangnya kalangan nelayan dan pembudidaya ikan tradisional.
- ❑ Reaktualisasi nilai-nilai tradisi lokal yang positif sebagai cara yang efisien untuk memperkuat kapasitas kultural dari dalam tubuh masyarakat pesisir, baik dalam rangka menghadapi kompetisi ekonomi modern yang semakin keras maupun dalam rangka manajemen konflik dan proses redistribusi pendapatan yang lebih bisa diterima oleh budaya masyarakat pesisir.

c. Tinjauan dan Sasaran Rencana Pengembangan Hukum

Dalam merumuskan rencana strategi pengembangan hukum tujuan dan sasaran yang diharapkan adalah ;

- ❑ Mampu menghidupkan kegiatan ekonomi produktif berbasis sumberdaya lokal baik sumberdaya perikanan maupun sumberdaya manusia yakni keterampilan dan budaya artinya bahwa pemberdayaan nelayan harus dilakukan dalam rangka

pengembangan pemanfaatan sumberdaya perikanan dan peningkatan kualitas ketrampilan dan budaya kelompok masyarakat nelayan.

- Mampu membuka akses yang luas bagi masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya kelautan. Masyarakat bebas memanfaatkan dan mengelola sumberdaya pesisir dan lautan untuk dipergunakan sebagai instrumen mencapai kemakmuran, namun tetap berpijak pada rambu-rambu hukum. Namun hukum tidak boleh 'memasung' aktivitas masyarakat sehingga proses untuk mencapai kemakmuran jadi terhambat.
- Mampu mendayagunakan potensi ekonomi dan sumberdaya pesisir dan lautan secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian dan keberlanjutan tingkungan (*sustainable and environmentally friendly*).

Rencana strategi pengembangan kelembagaan hendaknya didasarkan pada tujuan pengembangan yaitu meningkatkan peran sosial ekonomi masyarakat pesisir dalam proses pembangunan. Hal tersebut dapat dicapai tentunya perlu ada dukungan kelembagaan yang ada dalam masyarakat pesisir yaitu meliputi kelembagaan sosial, ekonomi, politik dan pemerintahan. Oleh karena itu sasaran rencana strategi pengembangan kelembagaan adalah meningkatkan efektivitas peran dan fungsi kelembagaan tersebut dalam kehidupan masyarakat pesisir.

Dari sekian banyak kelembagaan yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya, maka prioritas pengembangan diarahkan pada penguatan kelembagaan sosial dan profesi serta perlu didukung oleh pengembangan kelembagaan ekonomi, politik dan pemerintahan yaitu Bappedalda Tk II, LKMD, Dinas perikanan Tk I dan II, Bakorkamlada dan penguatan fungsi parlemen di daerah.

4. PENUTUP

Sumberdaya Kelautan memiliki potensi yang besar untuk pengembangan ekonomi nasional menyongsong abad 21, namun demikian pemanfaatannya harus dilaksanakan secara hati-hati agar tidak terjadi kerusakan ekosistemnya seperti yang terjadi pada sumberdaya daratan. Dalam rangka menjadikan bidang kelautan sebagai sektor unggulan dalam memperkuat perekonomian nasional, maka diperlukan suatu formulasi kebijakan kelautan (*ocean policy*) yang integral dan komprehensif yang nantinya menjadi payung politik bagi semua institusi negara yang memperkuat pembangunan perekonomian kelautan (*ocean economy*). Pengembangan formulasi kebijakan tersebut tidak terlepas dengan sejarah kemajuan peradaban bangsa Indonesia yang dibangun dari kehidupan masyarakat yang sangat tergantung dengan sumberdaya pesisir dan lautan. Namun demikian dari era kemerdekaan sampai dengan saat ini belum ada kebijakan mengelola sumberdaya kelautan secara terpadu dibawah satu koordinasi lembaga Negara yang sinergis. Diketahui bahwa fokus pembangunan bidang kelautan cukup luas yaitu terdiri dari berbagai sektor ekonomi. Namun selama ini pembangunan yang memanfaatkan potensi sumberdaya kelautan tidak dilakukan oleh satu koordinasi lembaga negara tetapi dilakukan secara parsial oleh beberapa lembaga negara seperti departemen pertahanan, dalam negeri, luar negeri, perhubungan, energi, pariwisata, industri dan perdagangan, lingkungan hidup, kelautan dan Perikanan. Departemen tersebut hanya

bertanggungjawab pada masing-masing sektor tersebut, dengan demikian menjadi agak rancu bila memahami tolok ukur pembangunan kelautan hanya dilihat dan kinerja per-departemen seperti dalam hal ini Departemen Kelautan dan Perikanan. Sebab, lingkup bidang kelautan terkait dengan berbagai departemen/kementerian seperti departemen energi dan sumberdaya mineral, perhubungan, pariwisata, kimpraswill, diknas, hankam, kelautan dan Perikanan, koperasi dan UKM, TNI AL POLRI, lingkungan hidup, kesehatan, ristek, perindustrian dan perdagangan, keuangan, BI, tenaga kerja dan transmigrasi. kehakiman, kejaksaan serta institusi terkait lainnya di tingkat pusat maupun daerah. Oleh karenanya bidang kelautan bukanlah merupakan sektor tetapi merupakan *main sector* yang terdiri dari berbagai sektor ekonomi seperti pertambangan, perhubungan, pariwisata. industri dan perdagangan, lingkungan serta perikanan. Sementara Departemen Kelautan dan Perikanan yang ada selama ini secara riil tugas utamanya adalah menangani sektor perikanan.

Bila melihat konstruksi pembangunan kelautan yang ada saat ini, maka tanggungjawab pembangunan kelautan tidak bisa sepenuhnya dipikul oleh Departemen Kelautan dan Perikanan. Sebab tolok ukur pembangunan kelautan harus dilihat dari kemajuan berbagai sektor ekonomi yang memanfaatkan potensi sumberdaya kelautan. Namun demikian keberhasilan pembangunan kelautan sangat tergantung dengan keputusan politik; baik dari eksekutif maupun legislatif dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan kelautan nasional. Sebab peran serta tanggungjawab eksekutif dan legislatif ini sangat menentukan arah dan kapasitas pembangunan kelautan, Pembangunan kelautan memerlukan perhatian yang sangat besar, mengingat biaya yang dibutuhkan dalam mengelola sumberdaya kelautan cukup besar karena besarnya investasi awal yang belum dilakukan sebelumnya.

Untuk menjadikan kelautan sebagai *leading sector* dalam pembangunan, maka pendekatan kebijakan yang dilakukan harus mempertimbangkan keterkaitan antar sektor ekonomi dalam lingkup bidang kelautan. Dalam hal perencanaan pembangunan serta implementasinya dirasakan pentingnya peran koordinasi antar institusi pemerintah yang membidangi kelautan yakni Kementerian Koordinator Kelautan agar dapat mempercepat peningkatan peran sumberdaya kelautan dalam memperkuat perekonomian nasional dalam era yang sangat kompetitif.

Sementara lingkup tanggungjawab legislatif adalah memberikan *guideline* hukum dalam pembangunan kelautan. Perundang-undangan dibidang kelautan perlu disusun dan ditetapkan sebagai jaminan yang akan memberi kepastian hukum dan akan menjadi rambu-rambu dalam pengelolaan sumberdaya kelautan didukung dengan penegakan hukum (peran yudikatif) yang konsisten. Dukungan legislatif terhadap eksekutif dalam menyusun kebijakan termasuk rencana anggaran pembangunan yang terkait dengan bidang kelautan sangat penting untuk meningkatkan kapasitas pembangunan kelautan nasional.

DAFTAR BACAAN

- Friedheim, R. 2000. *Design the Ocean Policy Future : An Easy on How I am To Do That*. Ocean Development & International Law No.31. 183-185. Taylor and Francis.
- Floysand, A. and Bjorn Lindkvistt, 2001. *Globalization, Local Capitalism and Fishery Communities in Change*. Marine Policy Journal 25 (2001). 113-121 p. Pergamon.
- Howard, M. and Anthony, B., 2001. *The Political Economy of Japanese Distant Water Tuna Fisheries*. Marine Policy Journal 25 (2001). 91-101 p. Pergamon.
- Imprerlal. M.T. 1999. *Analyzing Institutional Arrangement for Ecosystem Based Management: Lessons from the Rhode Island Salt Pond SAM Plan*. Coastal Management Journal 27 (1999) 31-56. Taylor and Francis.
- Kusumastanto, T. 1998. *Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Berbasis Masyarakat*. PKSPL-IPB - Ditjen Bangda Depdagri.
- _____ 2000. *Peran LSM dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat Pesisir*. Makalah Diskusi, Bogor. 4 Maret 2000. Diselenggarakan PMII Komisariat IPB.
- _____ 2000. *Agribisnis Perikanan: Solusi Alternatif Atasi Krisis Ekonomi dan Penggerak Sektor Ekonomi Riil*. Harian Umum Kompas 1 November 2000.
- _____ 2002. *Reposisi "Ocean Policy" dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia di Era Otonomi Daerah*. Orasi Ilmiah Guru Besar Kebijakan Ekonomi, PKSPL-IPB. Bogor.
- Kusumastanto, T. dan Arif Satria, 2000. *Sistem Kuota Penangkapan Ikan*. Harian Umum Suara Pembaruan 21 Oktober 2000.
- Kusumastanto, T dan Muhammad Karim, 2000. *Skenario Investasi Tambak Udang*. Majalah Komoditas. No.27 Tahun II Tanggal 18 - 1 November 2000.
- Kusumastanto, T dan Muhammad Ramli, 2000. *Kebijakan Setengah Hati serta Kemakmuran Semu di Pesisir dan Lautan*. Warta Pesisir dan Lautan. PKSPL-IPB.
- PKSPL (Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan) IPB, 1999. *Kajian Kebutuhan Investasi Pembangunan Perikanan dalam Pembangunan Lima Tahun Mendatang (1999-2003)*. Kerjasama Direktorat Jenderal Perikanan, Deptan RI dan PKSPL-IPB.
- Rachbini, D. 2000. *Relevansi APEC Pasca Krisis Global*. Harian Umum Kompas 15 November 2000.
- Satria, Arif. 2000. *Dinamika Modernisasi Perikanan Formasi Sosial dan Mobilisasi Nelayan*. Humaniora Utama Press. Bandung
- Titenberg T. 1992. *Environmental and Natural Resource Economic*. Third Edition. Harper CollinsPublisher.
- Todaro, M. P. 1997. *Economic Development*. Addison Wesley Longman Limited. London.
- Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.