

Setelah Reformasi: Memahami Konflik-konflik Perikanan ‘Kontemporer’¹

Abstrak

Dedi Supriadi Adhuri

Kelompok Studi Maritim, Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI

Email: dediadhuri@hotmail.com

Penerapan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah No. 22 tahun 1999 pada tahun 2000, tidak hanya telah merubah tatanan politik di tanah air, tetapi juga merubah praktek pengelolaan sumberdaya alam. Perubahan praktek pengelolaan, atau mungkin lebih tepatnya pengeksploitasian, sumberdaya laut merupakan bagian dari perubahan itu. UU No. 22 telah memberi peluang pada pemerintah daerah --baik provinsi maupun kabupaten dan pemerintah kota-- untuk mengelola wilayah laut yang oleh undang-undang tersebut didefinisikan sebagai wilayah provinsi atau kabupaten, suatu hak yang tidak mereka dapatkan dalam tatanan legal sebelumnya. Berbagai respon telah dikembangkan baik oleh pemerintah maupun stakeholder lain --terutama nelayan, yang ada di daerah. Masalahnya kemudian, apakah respon-respon itu akan mewujudkan praktek pengelolaan sumberdaya laut yang lebih baik?

Dengan menganalisa konflik-konflik perikanan laut yang terjadi setelah aplikasi UU No. 22 tahun 1999, paper ini akan mencoba menjawab pertanyaan di atas. Argumen utama yang akan dikembangkan dalam paper ini adalah bahwa respon-respon yang dikembangkan baik oleh pemerintah maupun *stakeholder* lain di daerah telah menyebabkan lahirnya banyak konflik dalam domain perikanan laut. Menariknya, sebagian dari konflik-konflik itu justru dipicu oleh berkembangngnya praktek-praktek pengelolaan sumberdaya laut yang bersifat *community-based* atau *collaborative management*. Atau, ada pula konflik yang justru mendorong lahirnya salah satu dari dua rejim pengelolaan itu. Dalam teori-teori pengelolaan sumberdaya laut, kedua rejim pengeolaan tersebut --*community-based* dan *collaborative management*-- seringkali dianggap lebih baik dari *highly centralized management*. Oleh karena itu, dengan berefleksi pada konflik-konflik itu, nampaknya ada ruang untuk berargumen bahwa konflik-konflik yang berkembang setelah penerapan undang-undang no. 22/1999, mengindikasikan adanya perkembangan positif dalam pengelolaan sumberdaya laut di Indonesia.

¹Makalah disampaikan pada 4TH INTERNATIONAL SYMPOSIUM OF THE JOURNAL ANTROPOLOGI INDONESIA, July 12–15, 2005, Universitas Indonesia, Depok.



A. Pengantar

Runtuhnya rejim pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 yang ditandai dengan mundurnya Soeharto dari posisi sebagai Presiden Republik Indonesia, telah menjadi titik awal dari terjadinya banyak perubahan dalam tatanan kehidupan politik di Indonesia. Salah satu tanda yang menunjukkan perubahan tersebut adalah disyahnkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999.² Undang-undang ini, telah membuka kesempatan kepada pemerintah daerah, terutama pemerintah Kabupaten dan Kota, untuk ‘mengatur dirinya’ secara lebih otonom. Dengan kata lain, Undang-undang yang sangat populer disebut sebagai UU Otonomi, merupakan payung hukum dari proses desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Aplikasi UU ini merupakan tanda perubahan dari tatanan kehidupan politik karena pada jaman Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom hampir dikatakan tidak berkembang. Meskipun ada UU tentang Pemerintah Daerah yang di dalamnya mengandung konsep-konsep otonomi, kehidupan riil politik pada jaman Orde Baru dikuasai pemerintah pusat. Saat itu, memerintah daerah hanyalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Pengelolaan wilayah dan sumberdaya laut merupakan hal yang juga diatur dalam UU No. 22/1999 ini. Secara eksplisit hal ini disebutkan dalam pasal tiga (3) dan sepuluh (10). Pada pasal tiga disebutkan bahwa “wilayah daerah provinsi... terdiri atas wilayah darat dan laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.” Sementara pasal sepuluh pada poin tiga (3) menyebutkan ‘Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut ... adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.’ Sementara itu, kewenangan pemerintah daerah terhadap wilayah laut mereka meliputi kewenangan (a) mengeksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut, (b) pengaturan kepentingan administratif, (c) pengaturan tata ruang, (d) penegakkan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah atau yang dilimpahkan

² Undang-undang ini telah direvisi oleh UU No. 32/2004, tetapi karena kasus-kasus konflik yang dibicarakan dalam makalah ini masih terkait dengan UU yang belum direvisi, maka No. 22/1999 lebih merupakan rujukan utama. Selain itu, dalam kaitannya dengan masalah kelautan/perikanan, UU No. 32/2004 tidak merubah isi dari UU yang direvisinya.



kewenangannya oleh pemerintah pusat dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara (Pasal 10 ayat 2). Perlu ditambahkan bahwa dalam penjelasan terhadap Pasal 10 ayat 2 ini disebutkan bahwa ‘khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional, tidak dibatasi wilayah laut.’

Sama seperti halnya tatanan kehidupan politik secara keseluruhan, praktek pengelolaan wilayah dan sumberdaya laut yang di atur dalam UU No. 22/1999 ini merupakan praktek pengelolaan yang baru. Aturan-aturan dan praktek kebijakan pengelolaan sumberdaya laut yang dikembangkan pada jaman Orde Baru tidak memungkinkan Pemerintah Daerah untuk merumuskan dan mempraktekkan kebijakan pengelolaan sumberdaya ini. Sementara itu, pasal 3 dan 10 UU No. 22/1999, seperti telah disebutkan di atas, memberi kewenangan kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) untuk mengatur sendiri pengelolaan areal dan sumberdaya laut yang menjadi bagian dari wilayahnya.

Undang-undang No. 22/1999, tentu saja termasuk aturan terkait pengelolaan sumberdaya laut seperti dijelaskan di atas, mulai diberlakukan pada tahun 2000/1. Berbagai respons telah dikembangkan oleh pemerintah daerah dan *stakeholder* lain, seperti halnya nelayan, dalam menyikapi implementasi dari UU ini. Pemerintah daerah dengan interpretasi mereka sendiri-sendiri atas UU No. 22/1999, sibuk dengan perumusan peraturan daerah (Perda) dengan mengacu pada kewenangan seperti diatur dalam UU itu. Di atas laut, kelompok-kelompok nelayan –juga dengan interpretasi mereka sendiri terhadap aturan baru ini – mengembangkan respons yang tidak selalu sama dengan kelompok nelayan lain dan pemerintah daerah. Perbedaan-perbedaan respons ini, yang seringkali memang kontradiktif, telah banyak melahirkan konflik yang bernuansa kekerasan, atau, paling tidak mengganggu kelancaran kegiatan melaut.

Tulisan ini akan mencoba menganalisa konflik-konflik ini dan menempatkannya dalam wacana pengelolaan sumberdaya laut.³ Meskipun, tentu saja banyak hal yang negatif dari konflik-konflik tersebut, penulis ingin menunjukkan bahwa konflik-konflik tersebut bisa pula dilihat sebagai suatu yang positif karena, paling tidak sebagian dari

³ Data tentang konflik-konflik kenelayan yang dibahas dalam tulisan ini dikumpulkan melalui beberapa penelitian yang telah dan sedang dilakukan oleh Kelompok Studi Maritim, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI sejak tahun 2001.



konflik-konflik ini lahir sebagai refleksi atau akibat dari mulai berkembangnya praktek pengelolaan sumberdaya laut yang berbasis masyarakat (*community-based*) maupun pengelolaan kolaboratif (*collaborative management*). Meskipun kita masih bisa melihat kelemahan-kelemahan dari *community-based* maupun *collaborative management*, keduanya seringkali dianggap lebih baik dari praktek pengelolaan yang tersentralisasi (*highly centralized management*).

B. Konflik-konflik Perikanan ‘Kontemporer’

Pada tahun 2002, penulis berkesempatan hadir dalam sebuah konferensi tentang “National Integration and Regionalism in Indonesia and Malaysia Past and Present, yang diselenggarakan oleh University of New South Wales Australian Defence Force Academy, di Canberra. Dalam makalah yang dibacakan pada kesempatan ini, penulis memilih secara random dari berita media tentang konflik-konflik kenelayan yang terjadi dari tahun 2000-2002. Konflik-konflik ini, penulis pakai sebagai dasar untuk menjelaskan masalah *regionalism* (‘isme’ kedaerahan) yang berkembang di Indonesia setelah runtuhnya Orde Baru. Konflik-konflik kenelayan ini terkait dengan respons berbagai kelompok nelayan terhadap implementasi UU No. 22/1999, oleh karenanya sangat relevan untuk dibahas kembali pada kesempatan ini.

Jika kita simak lihat tabel 1, tampak bahwa dua masalah pokok yang memicu konflik-konflik kenelayan itu adalah (1) pelanggaran wilayah tangkap, dan (2) pelanggaran penggunaan teknologi. Pelanggaran wilayah tangkap mengacu pada penangkapan yang dilakukan oleh nelayan ‘luar’ pada suatu wilayah perairan yang diklaim sebagai dibawah penguasaan suatu kelompok nelayan. Pada konflik-konflik ini, batas dari wilayah laut dan ‘*otherness*’ diambil dari definisi administrasi pemerintah Indonesia. Oleh karenanya, pada konflik-konflik itu, pendefinisian wilayah laut dan ‘nelayan luar’ dikaitkan dengan konsep-konsep seperti desa, kecamatan, kabupaten dan propinsi. Artinya, identitas pokok yang dimainkan pada kasus-kasus ini adalah identitas *local citizenship* yakni keanggotaan seseorang dalam definisi kelompok sosial yang berbasis pada pengaturan negara. Misalnya, pembakaran dari empat *purse seine* dari nelayan Cirebon dan Indramayu di Serang, Banten (No. 4), memperlihatkan bahwa nelayan Serang menggunakan batas administrasi propinsi sebagai dasar untuk megatakan



bahwa nelayan Cirebon dan Indramayu telah melanggar batas wilayah perairan mereka. Alasan yang sama juga berlaku pada konflik anatar nelayan Cilacap (Jawa Tengah) dan Pangandaran (Jawa Barat) (No. 5) dan nelayan antara Bengkulu dan nelayan pendatang dari Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan (No. 10). Konflik-konflik lain menunjukkan bahwa masalahnya lebih kompleks dari hanya sekedar batasan admisitrasasi tunggal saja. Konflik antara nelayan pantai utara Jawa dan nelayan Masalembo (No. 1, 2 dan 8) menunjukkan bahwa pengelompokkan nelayan itu tidak selalu hanya melingkupi satu batasan administrasi. Dalam konflik-konflik ini, nelayan pantai utara Jawa yang berasal dari propinsi yang berbeda-beda bersatu melawan nelayan Malasembo yang kemungkinan berasal dari satu kecamatan saja. Artinya, pada satu pihak, nelayan Masalembo menggunakan batasan kecamatan untuk menarik batas wilayah perairannya, sementara, pada pihak lain, nelayan pantai utara Jawa menarik batas wilayahnya atas dasar kombinasi dari batasan beberapa kabupaten dan propinsi.

Isu kedua, pelanggaran teknologi, mengacu pada penggunaan teknologi yang 'illegal' pada suatu wilayah tangkapan tertentu. Definisi legalitas dalam konteks ini bisa mengacu pada aturan pemerintah atau 'kesepakatan informal' antar nelayan lokal. Penggunaan trawl, misalnya, memang telah dilarang melalui Peraturan Presiden pada tahun 1980, oleh karenanya konflik-konflik atau protes atas penggunaan trawl merupakan contoh atas pelanggaran penggunaan teknologi sesuai dengan aturan ini. Kasus-kasus yang sama juga menunjukkan bahwa pelanggaran teknologi didefinisikan oleh perbedaan alat tangkap yang digunakan oleh nelayan lokal dengan nelayan 'outsider.' Penggunaan alat tangkap yang lebih canggih oleh nelayan pendatang seringkali dianggap 'illegal' oleh nelayan lokal. Oleh karenanya, di Bengkulu, nelayan lokal memprotes penggunaan purse seine (No. 10). Nelayan Masalembo membakar enam kapal milik nelayan Jawa Tengah juga karena nelayan Jawa Tengah menggunakan lampu pada saat mereka mengoperasikan teknologi penangkapan yang, sebenarnya sama dengan nelayan Masalembo, tetapi tanpa lampu. Penggunaan alat tangkap yang lebih canggih oleh nelayan 'luar' diyakini akan meningkatkan hasil tangkapan nelayan pendatang itu dengan mengakibatkan menurunnya hasil tangkapan nelayan lokal.





Tabel 1. Beberapa Konflik Perikanan di Indonesia tahun 2000-2002

No	Insiden	Issue	Tempat	Waktu	Sumber Info.
1.	Pembakaran 6 kapal, penyanderaan, penganiayaan nelayan Pati dan Tegal, Jawa Tengah oleh nelayan Masalembo	Pelanggaran wilayah tangkapan dan teknologi penangkapan (penggunaan lampu)	Masalembo	Awal 2000	Republika, 13 Nov. 2000
2.	Pembakaran sebuah kapal ikan milik nelayan Jawa Tengah oleh nelayan Masalembo	Pelanggaran wilayah tangkap	Masalembo	November 2000	Rakyat Merdeka, 17 November 2000
3.	Nelayan Jakarta berdemonstrasi menentang penggunaan pukat harimau (trawl) yang dimiliki nelayan non-Jakarta di zona untuk teknologi sederhana perairan Jakarta	Pengoperasian pukat harimau pada zone penangkapan untuk alat yang lebih sederhana	Jakarta	Agustus 2001	Kompas, 13 Agustus 2001
4.	Perkelahian antara nelayan dari Kecamatan Wedung dan Bonang, Kabupaten Demak	Pengoperasian mini-trawl milik seorang polisi yang dibantu oleh nelayan Boang	Demak, Jawa Tengah	Januari 2002	Kompas 12 Januari 2002
5.	Penangkapan dan penyanderaan 8 nelayan Cilacap, Jawa Tengah oleh nelayan Pangandaran, Jawa Barat	Pelanggaran wilayah tangkap dan teknologi (penggunaan payang)	Pangandaran, Jawa Barat	Februari 2002	Kompas 23 and 27 Februari 2002
6.	Penyitaan 16 kapal mini trawl milik nelayan Kec. Panciran, Kab. Lamongan dan Kecamatan Paceng, Kab. Gresik oleh nelayan Kec. Ujung Pangkah	Penggunaan mini-trawl dianggap destruktif secara ekologis dan menurunkan hasil tangkapan nelayan lokal. (Catt: konflik ini diselesaikan dengan sebuah perjanjian bahwa: 1. Mini-trawl dilarang dioperasikan di dalam	Gresik, Jawa Timur	Maret 2002	Kompas, 12 Maret 2002



		<p>perairan dengan kedalaman di bawah 30 depa.</p> <p>2. Nelayan Ujung Pangkah berhak untuk menangkap mereka yang melanggar aturan ini</p> <p>3. Sangsi atas pelanggaran aturan ini adalah pembakaran terhadap perahu/kapal yang digunakan.</p>			
7.	Pembakaran 8 kapal mini-trawl milik nelayan Desa Sampit (Kec. Matan Ilir Utara) oleh nelayan Desa Sukabaru, Kec. Matan Hilir Selatan.	Nelayan Sampit pemilik kapal tidak membayar denda pelanggaran wilayah tangkapan sebesar 3 juta rupiah kepada nelayan Sukabaru	Pontianak, Kalimantan Timur	Maret 2002	Kompas, 21 Maret 2002
8.	Penyanderaan nelayan Karimunjawa oleh nelayan lokal	Pelanggaran wilayah tangkap	Brebes dan Tegal, Jawa Tengah	April 2002	Kompas, 18 April 2002
9.	Pembakaran 4 kapal purse seine milik nelayan Indramayu dan Cirebon, Jawa Barat oleh nelayan lokal.	Pelanggaran wilayah tangkapan dan teknologi	Serang, Banten	Mei 2002	Kompas, 21 Mei 2002
10.	Pembakaran kapal trawl dan protes dari nelayan Bengkulu atas pengopresian trawl dan purse seine milik nelayan pendatang dari Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan.	Penggunaan trawl dan purse seine pada zona alat penangkapan yang lebih sederhana. (Catt.: Pernah ada kesepakatan antara nelayan purse seine dengan nelayan lokal bahwa nelayan purse seine menyetorkan 100 kg ikan hasil tangapan	Bengkulu	July 2002	Kompas, 19 Juli 2002



		mereka setiap kali penangkapan ke pemerintahan setempat. Kesepakatan ini diributkan oleh nelayan lokal sendiri karena ketidakpercayaan mereka antara satu dengan yang lainnya. Kesepakatan baru diusulkan sebagai gantinya. Kesepakatan baru ini memuat aturan bahwa paling tidak setengahnya dari nelayan yang mengoperasikan purse seine harus nelayan lokal.			
11.	Protes nelayan kecil di Sumatera Utara	Pengoperasian trawl di zone perairan untuk alat tangkap lebih sederhana. Protes terhadap rencana pemerintah untuk melegalisasi penggunaan trawl	Medan, Sumatera Utara	September 2002	Kompas, 17 September 2002
Sumber : Adhuri 2003					



Konflik-konflik yang diakibatkan oleh pelanggaran teknologi ini menunjukkan adanya asosiasi antara perbedaan teknologi dengan identitas pemilik atau penggunaanya. Semua konflik yang termasuk ke dalam kategori ini disebabkan oleh realitas bahwa mereka yang menguasai teknologi yang lebih canggih adalah pendatang. Lebih jauh, usulan dari nelayan di Bengkulu bahwa nelayan lokal akan memperbolehkan pengoperasian *purse seine* diperairan mereka jika, paling tidak 50 % dari operatornya adalah nelayan lokal (No. 10), menunjukkan bahwa konflik ini terkait dengan siapa yang mempunyai akses lebih besar dan oleh karenanya menguasai wilayah perairan dan sumberdaya laut. Usulan ini jelas sekali memperlihatkan kepentingan nelayan lokal untuk menguasai wilayah dan sumberdaya laut itu. Karena konsepsi inilah nelayan luar tidak boleh mengeksploitasi sumberdaya laut melebihi mereka. Dalam konflik di atas, hal ini direpresentasikan dari pelarangan nelayan luar untuk menggunakan teknologi yang lebih canggih.

Penelitian lapangan yang dilakukan Kelompok Studi Maritim sesudah penulisan makalah yang dibawakan di Canberra itu menunjukkan bahwa konflik serupa dengan apa yang dipaparkan pada tabel 1 juga terjadi di daerah-daerah lain. Di Belitung, misalnya konflik terjadi antara nelayan yang menggunakan muro ami yang kebanyakan operatornya orang dari Pulau Seribu, dengan nelayan lokal yang menggunakan pancing atau jaring (Indrawasih, Wahyono dan Adhuri 2004). Di Sungai Liat, Belitung, konflik terjadi juga antara nelayan *purse seine* yang menggunakan lampu sebagai alat Bantu pengumpul ikan dengan nelayan *purse seine* yang menggunakan rumpon sebagai alat Bantu (Adhuri dkk 2004). Hal yang sama terjadi antara kelompok nelayan lokal dengan nelayan dari Madura di perairan Perigi, Jawa Timur (Adhuri, Wahyono dan Sudyono 2002). Demikian pula konflik terjadi antara kelompok nelayan dari dua kecamatan berberda di Mataram (Adhuri dkk 2004). Kesemua konflik ini terkait dengan salah satu atau kedua issue pelanggaran, yakni pelanggaran wilayah tangkap dan teknologi penangkapan.

Konflik-konflik di atas seringkali dipahami pihak-pihak yang bisa dianggap merepresentasikan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) sebagai sekedar konflik-konflik antara nelayan yang berbeda teknologi dan konflik yang diakibatkan oleh misinterpretasi dari Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang populer dengan sebutan



Undang-undang Otonomi Daerah.⁴ Dalam kaitannya dengan teknologi, pejabat atau petugas DKP menganggap bahwa konflik-konflik di atas terjadi karena kesenjangan teknologi. Artinya, konflik-konflik tersebut adalah konflik antara nelayan kecil dengan nelayan menengah atau besar yang dicirikan oleh teknologi penangkapan mereka. Atau, dengan kata lain konflik ini hanya sekedar konflik antara pemodal kecil dengan pemodal menengah atau besar. Pemahaman seperti itu jelas telah menunjukkan bahwa ideologi pemerintah ini telah menutupi kemungkinan pemerintah untuk melihat konflik-konflik ini dengan perpektif yang lebih luas sehingga mampu membaca hal-hal di luar masalah teknologi atau ekonomi saja. Seperti telah didiskusikan di muka, jelas sekali bahwa, meskipun benar kesenjangan atau perbedaan teknologi telah memicu konflik, tetapi saat para nelayan membicarakan kesenjangan itu, mereka menghubungkannya dengan isu siapa menguasai teknologi apa. Artinya, identitas sosial, dalam hal ini *local citizenship* menjadi sangat penting untuk diperhitungkan dalam memahami konflik-konflik ini.

Identifikasi pemerintah, terutama DKP, bahwa konflik-konflik kenelayanan yang terjadi pada kurun waktu 2000-2002 adalah akibat misinterpretasi terhadap UU No. 22 tahun 1999 dikaitkan dengan pasal tiga (3) dan sepuluh (10) Undang-undang itu. Menurut pihak DKP, pasal-pasal ini diinterpretasikan oleh nelayan sebagai hak mereka untuk mendiskualifikasi nelayan dari daerah lain dari akses dan usaha eksploitasi terhadap wilayah laut. Interpretasi ini dianggap sebagai suatu kesalahan, oleh karenanya klaim penguasaan atas wilayah laut dengan kedaerahan dianggap sesuatu yang salah.

Pemahaman pemerintah seperti itu, mengarahkan lahirnya usulan penyelesaian terhadap konflik-konflik tersebut dengan cara membantu nelayan kecil untuk mengadopsi teknologi yang lebih canggih dan mengimplementasikan aturan tentang zonasi laut.⁵ Mereka yakin bahwa, jika nelayan dengan teknologi berbeda menangkap ikan di zona yang berbeda pula, maka konflik-konflik tersebut akan hilang dengan sendirinya. Untuk mengembangkan interpretasi yang 'benar' terhadap UU No. 22 tahun 1999, pemerintah mengusulkan untuk mensosialisasikan pemahaman yang benar tentang UU tersebut.

Pemahaman dan kebijakan seperti ini mengandung beberapa kelemahan, yang dua di antaranya adalah: pertama, pemerintah dengan jelas telah menafikan persepsi nelayan

⁴ Lihat Kompas 26 February 2000 dan 18 April 2002.

⁵ Kompas 14 Agustus 2002.



terhadap konflik-konflik itu. Ini artinya, persepsi pemerintah berbeda dan bahkan menyalahkan persepsi nelayan, sehingga pemerintah tidak mempunyai pilihan lain kecuali menggunakan 'kekuasaan' untuk memaksa nelayan 'taat' kepada aturan dengan interpretasi pemerintah. Padahal, dalam kondisi sekarang sudah bisa dipastikan bahwa pemerintah tidak punya kekuasaan riil untuk melakukan hal itu. Sejak tahun-tahun terakhir menjelang keruntuhan rejim Orde Baru, pamor pemerintah telah jauh menurun. Adalah ketidakpercayaan masyarakat terhadap rejim pemerintah yang telah menyebabkan runtuhnya rejim Orde Baru. Sekarang, meskipun orang memimpikan berkembangnya rejim yang bersih dan berwibawa menggantikan rejim Orde Baru, nampaknya persepsi masyarakat terhadap rejim yang menguasai pemerintah tidak lebih baik. Nyatanya, dalam beberapa tahun terakhir ini kita sering membaca, melihat dan mendengar bagaimana masyarakat menentang pemerintah, bahkan aparat kepolisian dan keamanan. Penegakkan hukum seringkali diambil alih oleh masyarakat. Bahkan, kita juga seringkali menyaksikan bahwa di pemerintahan sendiri terjadi pertentangan dan saling 'merendahkan' antara instansi yang berhubungan baik secara horizontal maupun vertikal. Hal ini, tentu saja menambah ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam kondisi demikian otoritas dan kekuasaan pemerintah di mata masyarakat relatif rendah.

Kedua, pemahaman seperti itu juga menunjukkan bahwa pemerintah masih menganggap dirinya sebagai 'hanya' satu-satunya agensi yang sah untuk mengeluarkan dan menginterpretasi-kan kebijakannya. Artinya, pemerintah masih mengimplementasikan sistem pengelolaan yang sentralistik. Padahal, seperti sudah dibuktikan oleh berbagai penelitian, sistem pengelolaan sumberdaya laut yang sentralistik banyak mengandung kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut, di antaranya, melingkupi keterbatasan sumberdaya (manusia dan finansial) pemerintah untuk menyediakan dan menganalisa data mengenai sumberdaya laut dan ekologi, keterbatasan kemampuan untuk mengembangkan kebijakan yang efektif dan efisien, subordinasi kepentingan lingkungan dan masyarakat oleh kepentingan ekonomi politik (aparatus) pemerintah, resistensi dari *user groups* karena ketiadaan hubungan yang 'dekat' antara instansi pemerintah dengan *user groups*. (Balland dan Platteau 1996. Untuk kasus Indonesia, lihat Bailey dan Zerner 1992). Kelemahan-kelemahan ini, membuat sulit untuk berharap bahwa pemerintah, khususnya pada negara-negara berkembang seperti



Indonesia, bisa mengembangkan praktek pengelolaan sumberdaya laut yang *sustainable* dan berkeadilan.

Dengan mengatakan itu, tidak juga berarti praktek-praktek klaim penguasaan sumberdaya laut atas dasar identitas *local citizenship* juga suatu hal yang sepenuhnya benar. Hampir semua konflik yang telah didiskusikan pada tulisan ini berwujud konflik dengan kekerasan. Ini mengindikasikan bahwa komunitas lokal tidak pula mampu mengembangkan usaha-usaha pemecahan masalah dengan cara damai. Kita juga bisa mempertanyakan apakah dorongan klaim penguasaan terhadap wilayah dan sumberdaya laut adalah kesadaran akan *sustainability* dari sumberdaya laut.

Namun demikian, jika kita menyimak lebih jauh konflik-konflik tersebut dan melepaskan kacamata legal formalistic seperti di atas, ada hal-hal positif yang dapat dipelajari dari konflik-konflik tersebut. Jika kita kembali kepada dua isu yang menjadi penyebab konflik di atas, jelas bahwa nelayan telah merespon aplikasi UU No. 22/1999 dengan mengembangkan 'tenurial' terhadap wilayah dan sumberdaya laut. Konflik-konflik yang dilahirkan oleh anggapan bahwa telah terjadi pelanggaran wilayah penangkapan oleh nelayan 'luar,' merupakan bukti bahwa nelayan lokal menganggap wilayah laut di sekitar mereka berada di atas penguasaannya. Seperti kita ketahui, isu tenurial adalah salah satu isu yang sangat penting dalam pengelolaan sumberdaya alam, laut khususnya. *The facto open access* yang seringkali lahir dalam pengelolaan yang sentralistis seringkali dianggap salah satu biang keladi dari berbagai permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya laut seperti overeksploitasi dan inefisiensi ekonomi pada usaha perikanan. Artinya, interpretasi atau mungkin tepatnya instrumentalisasi pasal-pasal dalam UU No. 22/1999 oleh nelayan lokal mungkin bisa pula membuahkan hal yang positif dengan kesadaran penguasaan itu. Dalam hal ini, misalnya, tenurial itu mungkin bisa merupakan bibit untuk berkembangnya *marine communal property rights* yang dalam kondisi-kondisi tertentu bisa berfungsi untuk menjamin *food security* karena memberikan akses yang sama bagi semua anggota komunitas untuk mengakses sumberdaya laut, menekan konflik dan lain-lain (lihat Berkes 1989). Atau, setidaknya, jika kita kembali kepada UU No. 22/1999, konflik ini bisa pula dianggap merupakan kritik terhadap ketidakjelasan status nelayan lokal dalam hubungannya dengan wilayah laut yang berada di dalam otoritas provinsi maupun kabupaten. Dalam UU No. 22/1999,



hanya disebutkan bahwa otoritas pengelolaan di wilayah provinsi dan kabupaten atau kota berada pada pemerintah daerah tersebut. Apakah dengan pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah ini juga berarti adanya hak nelayan lokal untuk terlibat dalam praktek pengelolaan atau adanya hak prioritas bagi mereka tidak dibahas sama sekali.

Lebih jauh, penulis malah melihat bahwa, pada tataran praktek beberapa konflik tersebut menunjukkan telah membidani kelahiran rejim-rejim pengelolaan sumberdaya laut 'baru' yang mungkin lebih baik dari rejim pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk menjelaskan hal ini, penulis akan mengacu pada konflik antara nelayan yang menggunakan jaring insang dan Payang (selanjutnya disebut nelayan payang) dengan nelayan yang menggunakan apa yang disebut *Gaek*. Sebenarnya *Gaek* adalah juga *small purse seine* tetapi ukurannya lebih besar dari payang dan dioperasikan dengan perahu yang lebih besar dengan menggunakan alat pengumpul ikan berupa lampu-lampu berkekuatan besar yang disorotkan dari kapal-kapal itu. Sementara payang, selain ukurannya jauh lebih kecil, juga dioperasikan dengan perahu kecil dan hanya menggunakan *fish aggregating device* berupa rumpon. Konflik antara pengguna teknologi yang terjadi di Sungai Liat, Bangka pada awal tahun 2004 ini, hampir berwujud konflik dengan kekerasan karena, pada satu pihak nelayan Payang merasa kehidupan ekonominya terancam karena tidak mampu bersaing dengan penggunaan *Gaek*, sementara nelayan *Gaek* tidak merasa bersalah karena teknologi yang mereka gunakan tidak melanggar aturan negara. Dengan alasan sendiri-sendiri, mereka siap untuk terlibat dalam konflik fisik jika ada pemaksaan dari pihak-pihak lain.

Namun demikian, atas kesadaran beberapa tokoh dari masing-masing pihak, perundingan segera diadakan di antara kedua pihak. Menariknya perundingan yang pada akhirnya menyelesaikan masalah itu, mengarahkan kepada terbentuknya apa yang mereka sebut sebagai wasit (Orbitor) dan Lembaga Arbitrase (Dewan Juri). Kedua lembaga yang diangkat dari wakil kedua belah pihak dan wakil dari pemerintah ini masing-masing dinobatkan oleh kedua belah pihak sebagai punya wewenang untuk menengahi konflik dan memutuskan siapa yang bersalah serta menjatuhkan sanksi terhadapnya. Melalui kedua lembaga itu pula, masing-masing pihak yang bersengketa sampai pada beberapa kesepakatan. Kesepakatan ini di antaranya meliputi pemilahan *fishing ground* berdasarkan nama-nama yang dikenal oleh komunitas lokal dan mendistribusikan *fishing*



ground mana yang terbuka untuk nelayan *Gaek* dan wilayah mana yang diperuntukan khusus untuk nelayan payang. Sampai dengan saat penulis melakukan penelitian pada bulan Juli, kesepakatan ini dianggap efektif dapat menghentikan pertikaian kedua belah pihak sehingga kegiatan penangkapan di perairan itu berjalan seperti biasa.

Jika kita melihat konflik tersebut dan praktek penyelesaiannya dari perspektif legal formal, kita bisa mengatakan bahwa praktek penyelesaian konflik itu illegal karena tidak ada aturan hukum yang mendelegasikan wewenang untuk mengelola wilayah laut kepada nelayan. Bukankah pembagian *fishing ground* kepada kedua pihak nelayan itu prinsipnya sama dengan klaim penguasaan kelompok nelayan yang dinyatakan tidak memahami pasal 3 dan 10 dari UU No. 22 tahun 1999? Namun pada kenyataannya toh kesepakatan itu berfungsi efektif, paling tidak untuk menghentikan konflik di antara nelayan payang dengan *gaek*. Tambahan pula, jika kita membaca perkembangan wacana teoritis pengelolaan sumberdaya laut, jangan-jangan bentuk pengelolaan konflik antar nelayan ini merupakan bibit dari praktek pengelolaan sumberdaya secara *community-based* atau *collaborative management* yang dalam teori-teori itu sering disebut sebagai lebih baik dari pengelolaan yang terpusat (*centralised management*).

Jika mengangkat tingkat abstraksi bahasan mengenai konflik-konflik di atas, kembali kita menemukan bahwa bangun struktur formal pengelolaan sumberdaya laut merupakan satu masalah krusial yang harus kita benahi. Satu hal yang sangat penting adalah bahwa struktur yang dibangun pemerintah belum tentu dipahami sama oleh nelayan. Masalah kemudian lahir saat pemerintah menganggap interpretasinya adalah satu-satunya versi yang tepat dan oleh karenanya interpretasi lain dianggap tidak syah atau bahkan 'illegal.' Ini menyebabkan terjadinya benturan dengan nelayan karena dengan interpretasi kultural mereka—tentu saja ini didasari oleh pengalaman-pengalaman hidupnya-- menunjukkan bahwa struktur yang tepat dan dianggap efisien dalam mengatasi masalah-masalah kenelayanan adalah struktur yang mereka pahami berbeda. Jika masing-masing pihak, tetapi terutama pemerintah, bersikeras pada perspektifnya sendiri dan menutup diri terhadap perspektif pihak lain, maka konflik tidak akan terselesaikan dan akan selalu dianggap negatif. Padahal, seperti telah dijelaskan di atas, kemungkinan alternatif-alternatif pengelolaan sumberdaya laut yang lebih baik lahir dari konflik-konflik.



Penutup

Untuk mempertegas argumen apa yang telah dibahas pada seksi sebelum ini, sebagai penutup akan dijelaskan pandangan penulis dalam memahami praktek pengelolaan sumberdaya laut yang lebih baik.⁶ Menurut penulis, pembentukan praktek pengelolaan sumberdaya laut yang lebih baik, pertama, haruslah dipandang lebih sebagai proses bukan produk akhir. Hal ini disebabkan karena praktek pengelolaan yang lebih baik harus bersifat fleksibel sehingga selalu terbuka terhadap koreksi disesuaikan dengan perkembangan kondisi yang melingkupi praktek pengelolaan itu. Kedua, proses pembentukan praktek pengelolaan yang baik haruslah melibatkan semua stakeholder yang terkait dengan sumberdaya laut. Dalam konteks ini, interaksi dalam berbagai bentuk; negosiasi, diskusi, konsultasi dan lain-lain, merupakan hal yang sangat penting dilakukan. Mengapa demikian, karena hanya dari proses interaksi inilah kemungkinan berbagai pertukaran ide, kekuasaan, komitmen yang mengarahkan pada pembentukan praktek pengelolaan yang lebih baik dan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan kondisi bisa dilakukan.

Dengan pemahaman seperti ini, perumusan dan implementasi UU No. 22/1999 termasuk revisinya harus lebih dianggap sebagai *starting point* yang memungkinkan terjadinya proses perubahan praktek pengelolaan yang tadinya centralistis dan telah banyak dibuktikan mengandung banyak kelemahan, kearah praktek pengelolaan yang lebih baik. Seperti diketahui, UU No. 22/1999 lebih merupakan produk kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah pusat dan legislatif, walaupun ada, konsultasi terhadap masyarakat sangatlah kurang. Ini berarti syarat keterlibatan masyarakat, khususnya nelayan atau stakeholder non pemerintah lain dalam konteks pengelolaan sumberdaya laut, dalam perumusan pengelolaan yang lebih baik belum terpenuhi. Nah, untuk keperluan itu, respons dari berbagai stakeholder, termasuk nelayan, terhadap implementasi UU No. 22/1999 itu haruslah dipandang sebagai bentuk keterlibatan stakeholder lain tersebut dalam proses pembentukan pengelolaan sumberdaya laut yang

⁶ Dalam hal ini penulis menghindari penggunaan kata *sustainable* atau *berkeadilan* karena pengukuran dari kedua konsep itu susah dilakukan dan cenderung mengundang kontroversi



lebih baik. Ini berarti, penilaian apakah suatu respons itu salah atau benar haruslah dihindari, respons-respons tersebut harus lebih dilihat sebagai ekspresi dari kepentingan dan kapabilitas dari stakeholder tertentu dalam hubungannya dengan proses pembentukan praktek pengelolaan sumberdaya laut yang mereka anggap lebih baik. Oleh karena itu respons yang harus dikembangkan terhadap aplikasi UU No. 22/1999 ini harus ditindaklanjuti dengan proses-proses lanjutan dalam berbagai wujudnya (:negosiasi, diskusi, pengembangan komitmen baru dan lain-lain) interaksi lain yang mengarahkan pada penciptaan praktek pengelolaan yang lebih baik.

Konflik-konflik yang telah didiskusikan dalam makalah ini, bisa pula dilihat sebagai bagian dari proses ini. Tentu saja, memang konflik-konflik itu lahir sebagai akibat dari respons berbagai stakeholder terhadap satu kebijakan pemerintah, dalam hal ini UU No. 22.1999. Melalui konflik-konflik itu kita bisa melihat, misalnya, bagaimana nelayan lokal merespons UU No. 22/1999 dengan ngembangkan praktek 'tenurial' yang oleh karenanya mereka dapat mendiskualifikasi nelayan luar untuk mengakses dan mengeksploitasi sumberdaya laut yang dikuasainya. Penulis kira, melihat gejala ini sebagai wujud ekspresi kepentingan nelayan terhadap sumberdaya lokal lebih berguna dari pada mengatakan bahwa klaim ini adalah 'illegal' karena tidak sesuai dengan interpretasi pemerintah pusat terhadap UU No. 22/1999 itu. Adanya kesepakatan antara nelayan yang berkonflik di Bangka, menunjukkan bahwa pengakomodasian klaim ini sebagai dasar dari proses negosiasi dari pihak-pihak yang berkonflik lebih berhasil karena kemudian memunculkan kesepakatan baru di antara pihak-pihak yang berkonflik. Dalam konteks proses pembentukan praktek pengelolaan sumberdaya laut yang lebih baik, ini adalah contoh yang bisa dijadikan sebuah pelajaran.

Bibliography

