

KEBIJAKAN PENGELOLAAN KONSERVASI KELAUTAN DAN PERIKANAN ¹

Radityo Pramoda dan Sonny Koeshendrajana

Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Jl. KS. Tubun Petamburan VI, Jakarta – 10260
Telp. 021 53650162/Fax. 021 53650159

Abstract

Fisheries resources are spread across the territory of Indonesia, if not managed sustainably will become extinct. The efforts made by the government, is to make regulation that establishes a territory become a conservation area/protected. The purpose of this study is to assess the conservation regulations contained in the UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, and UU No. 45/2009. Analysis of study is conducted qualitatively using normative juridical approach, through by desk study. The result shows that the terminology of conservation according to the those regulations, can not provide sufficient understanding of the term conservation; the role of local government and indigenous/local, is still not transparent governance in the field governed, as well as the distribution of rights over the territory that has been used as a conservation area. Improving the conservation management of marine and fisheries regulation can be done by reflecting the planning and good, community empowerment, collaborative institutional, policy and fair regulations, and improving the quality of human resources. UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, and UU No. 45/2009, need to be revised in order to build sustainable conservation areas and create justice.

Keywords : Regulation, Conservation, Marine and Fishery

Intisari

Sumber daya perikanan yang tersebar di wilayah Indonesia, jika tidak dikelola secara lestari akan punah. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah, adalah membuat peraturan yang menetapkan suatu wilayah menjadi kawasan konservasi/dilindungi. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketentuan konservasi yang termuat di dalam UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009. Analisa kajian dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, melalui studi kepustakaan. Hasil kajian menunjukkan, bahwa terminologi konservasi menurut ketiga peraturan tersebut, belum bisa memberikan pemahaman yang cukup mengenai istilah konservasi; peran pemerintah daerah dan masyarakat adat/lokal masih belum transparan diatur tata

¹ Naskah diterima: 28 Februari 2012, revisi: 27 Juni 2012

kelolanya di lapangan, serta pembagian hak atas wilayah yang telah dijadikan kawasan konservasi. Pembenahan pengelolaan konservasi kelautan dan perikanan, dapat dilakukan dengan merefleksikan perencanaan dan penataan ruang yang baik, pemberdayaan masyarakat, kelembagaan kolaboratif, kebijakan dan peraturan yang adil, serta meningkatkan kualitas sumber daya manusia. UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, perlu untuk direvisi agar dapat membangun kawasan konservasi yang berkelanjutan serta menciptakan keadilan.

Kata kunci: Peraturan, Konservasi, Kelautan dan Perikanan

A. PENDAHULUAN

Potensi sumber daya pada suatu wilayah, merupakan kekayaan yang dikuasai negara dan perlu dijaga kelestariannya, serta dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33, Ayat (3), Bab XIV, Undang-undang Dasar 1945: *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Ketentuan pasal tersebut, merupakan landasan konstitusional dan menjadi garis petunjuk pengaturan berbagai hal yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya. Merujuk kepada hal itu, pada tanggal 17 Juli 2007, pemerintah mengundang UU No. 27 Tahun 2007, tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (P3K) (UU No. 27/2007). UU No. 27/2007, secara umum memuat ketentuan pengelolaan wilayah P3K sebagai proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya.

Sumber daya yang dimaksud UU ini, yaitu: sumber daya hayati, sumber daya non hayati, sumber daya buatan, dan jasa lingkungan. Salah satu sumber daya yang penting untuk diatur

tata kelolanya adalah sektor perikanan. Upaya pengaturannya, ditindaklanjuti dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 60 Tahun 2007, tentang Konservasi Sumber Daya Ikan (PP No. 60/2007), pada tanggal 16 November 2007. PP No. 60/2007, merupakan aturan teknis mengenai upaya yang dapat dilakukan untuk menjaga dan menangani keberlanjutan sumber daya ikan. Potensi sumber daya ikan membutuhkan pembangunan sistem hukum secara holistik, agar dapat menciptakan ketertiban dalam manajemennya.

Pemberdayaan hukum yang dilakukan pemerintah sebagai politik pembangunan konservasi, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atas dasar partisipatif aktif, bebas, dan bermanfaat. Pemberdayaan perlu dilakukan, guna menindaklanjuti belum meningkatnya kesejahteraan masyarakat kelautan dan perikanan. Parameter tersebut menjadi dasar lahirnya UU No. 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 (UU No. 31/2004), tentang Perikanan (UU No. 45/2009), yang tercantum pada bagian menimbang huruf b:

“.....bahwa pemanfaatan sumber daya ikan belum memberikan peningkatan taraf hidup yang berkelanjutan dan berkeadilan melalui pengelolaan perikanan, pengawasan, dan sistem penegakan hukum yang optimal”.

Keberadaan kawasan konservasi sangat diperlukan untuk menjaga keberlangsungan sumber daya ikan, agar dapat berkontribusi terhadap masyarakat kelautan dan perikanan. Paradigma ekonomi dalam angka yang dijadikan dasar mengelola sumber daya ikan selama ini, harus segera diseimbangkan dengan menekan berbagai kemungkinan dampak negatif.

Keberadaan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, menjadi penting sebagai penjaga nilai strategis wilayah konservasi untuk menselaraskan pembangunan dengan pelestarian. Berbagai peraturan nasional dan konvensi internasional telah ditetapkan dan disahkan oleh pemerintah, akan tetapi permasalahan konservasi sampai saat ini belum dapat diatasi. Permasalahan tersebut, seperti berkurangnya potensi sumber daya dan rusaknya lingkungan perairan akibat kegiatan penangkapan ikan yang berlebihan. Menurut Supriatna (2008), pengelolaan sumber daya harus lestari dan berkelanjutan, sehingga manfaatnya dapat dinikmati generasi penerus. Berdasarkan paparan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketentuan konservasi yang termuat di dalam UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009.

B. METODE PENELITIAN

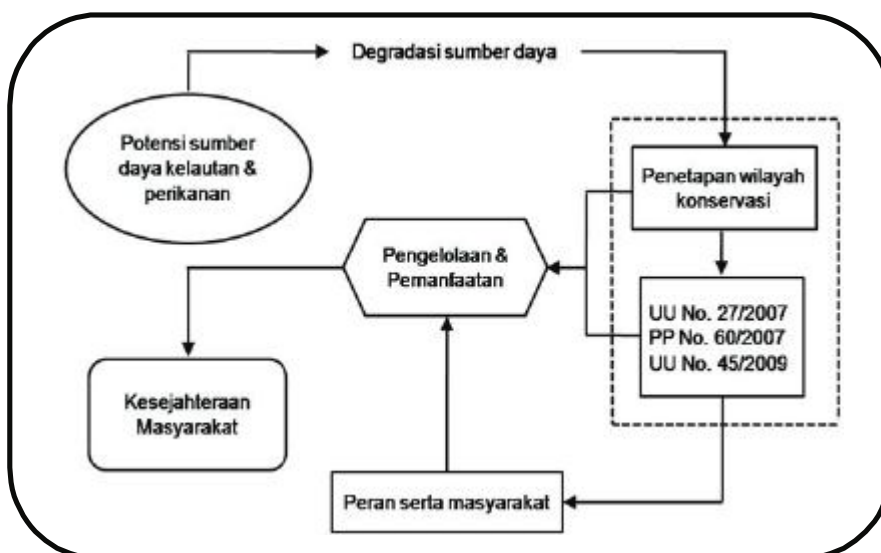
1. Kerangka Berpikir

Konsepsi perlindungan dan pelestarian merupakan kebijakan yang inheren dan telah ada dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA), termasuk kebijakan perlindungan keanekaragaman hayati yang sudah ada sejak dahulu. Gejala degradasi sumber daya kelautan dan perikanan yang potensial, mengharuskan adanya penetapan wilayah sebagai kawasan konservasi. Konservasi sebagai upaya melestarikan dan memanfaatkan fungsi ekosistem, merupakan kegiatan melindungi habitat penyangga kehidupan biota perairan pada masa sekarang dan akan datang. Menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah menerbitkan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, sebagai landasan hukum penetapan dan panduan dalam pengelolaan, serta pemanfaatan kawasan konservasi. Salah satu faktor penting keberhasilan pengelolaan kawasan konservasi adalah adanya peran serta masyarakat, khususnya masyarakat lokal/adat sebagai pemilik wilayah. Menurut Canter *dalam* Sembiring *et al.* (2011), peran serta masyarakat akan dapat meningkatkan kualitas keputusan pemerintah dan bisa mereduksi kemungkinan munculnya konflik, karena menghasilkan tingkat penerimaan keputusan yang lebih besar pada masyarakat.

Dilibatkannya masyarakat lokal/adat dalam pengelolaan kawasan konservasi, merupakan pengertian

sederhana peran serta masyarakat. Kearifan lokal yang tumbuh dalam tata laku masyarakat, secara tidak langsung dapat menyeimbangkan lingkungan sumber daya di wilayah konservasi. Keseimbangan dapat tercapai, karena adanya harmonisasi pengelolaan yang baik dan pemanfaatan yang bijaksana oleh masyarakat sekitar. Kondisi ini menyebabkan, wilayah yang dijadikan kawasan konservasi tetap dapat terjaga

dengan baik kelestariannya. Pengetahuan lokal dalam konteks konservasi, berkaitan dengan upaya masyarakat lokal dalam mengelola serta memanfaatkan sumber dayanya secara lestari untuk kesejahteraan. Kerangka berpikir kajian pengelolaan konservasi kelautan dan perikanan berdasarkan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Berpikir Kajian Kebijakan Pengelolaan Konservasi Kelautan dan Perikanan

2. Pendekatan Penelitian

Penelusuran dan pengkajian materi ketentuan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Studi dokumen terhadap materi ketiga peraturan tersebut, difokuskan untuk menggali informasi mengenai konservasi. Hasil kajian yang diperoleh, selanjutnya

diinterpretasikan menggunakan teori yang relevan dan dikaitkan dengan kondisi konservasi yang berkembang. Keluaran interpretasi tersebut dirangkum menjadi kajian hukum dan wacana kebijakan lanjutan, dalam mendorong perbaikan/perubahan/pembuatan berbagai ketentuan yang terkait dengan kawasan konservasi kelautan dan perikanan, ke arah yang lebih baik.

3. Metode Pengumpulan Data

Data penelitian berupa peraturan pengelolaan konservasi kelautan dan perikanan, dikumpulkan menggunakan metode *desk study*/kepastakaan, melalui UU No. 27 Tahun 2007, tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 60 Tahun 2007, tentang Konservasi Sumber Daya Ikan; dan UU No. 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 (UU No. 31/2004), tentang Perikanan.

4. Metode Analisis Data

Data penelitian mengenai ketentuan konservasi kelautan dan perikanan, dianalisis menggunakan metode deskriptif. Metode ini dipilih untuk menggambarkan pengaturan konservasi berdasarkan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009; kebijakan tata kelola kawasan konservasi menurut UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009; serta kelemahan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, dalam mengakomodasi ketentuan konservasi.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Konservasi Berdasarkan UU No. 27/2007

Lahirnya UU No. 27/2007, dilatarbelakangi bahwa wilayah P3K merupakan bagian SDA yang menjadi potensi kekayaan dan berguna bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, serta penyangga

kedaulatan bangsa. Potensi yang dimiliki tersebut, harus dikelola secara berkesinambungan dan berwawasan global dengan memperhatikan aspirasi, partisipasi masyarakat, serta nilai bangsa berdasarkan hukum nasional. Pembangunan kelautan dan perikanan yang diatur di dalam UU No. 27/2007, secara umum mengacu kepada Pasal 33, Ayat (3), UUD '45. Siombo (2010), mengemukakan pengaturan wilayah pengelolaan perikanan dimaksudkan agar tercapai pemanfaatan yang optimal, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya. Wilayah yang mempunyai SDA potensial, biasanya merupakan daerah pusat pertumbuhan ekonomi yang mempunyai populasi penduduk padat.

Kondisi tersebut, menimbulkan tekanan terhadap SDA yang ada dan menyebabkan kerusakan ekosistem lingkungan. Penerapan sistem pengelolaan wilayah P3K selama ini belum dapat mengeliminir kerusakan, serta memberi kesempatan SDA yang dikelola untuk pulih kembali secara alami dan disubstitusi. Supriatna (2008), berpendapat bahwa pelestarian sumber daya harus memperhatikan spesies komunitas, habitat, dan geografi. Cara yang paling efisien untuk menampung spesies dalam jumlah besar pada kawasan yang minimal, adalah dengan memberikan prioritas pada area dengan keanekaragaman yang tinggi. Materi UU No. 27/2007, dimaksudkan untuk menjaga kelestarian ekosistem P3K; melindungi alur migrasi ikan dan biota

laut lain; melindungi habitat biota laut; serta melindungi situs budaya tradisional.

Penataan Ruang Wilayah Konservasi

Penataan ruang pengelolaan P3K melalui UU No. 27/2007, mempunyai tujuan untuk melindungi

sumber daya dan sistem ekologi lingkungan. Pembentukan kawasan konservasi, mutlak diperlukan dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang terkandung di wilayah kawasan tersebut. Lingkup pengaturan tata ruang konservasi dalam UU No. 27/2007, dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Penataan Ruang Konservasi P3K

Pengelolaan Konservasi P3K	
Wilayah	Ruang Lingkup
Pesisir	Ruang lautan yang masih dipengaruhi oleh kegiatan di daratan dan ruang daratan yang masih teras pengaruh lautnya
Pulau-pulau kecil	Perairan sekitar pulau kecil yang merupakan satu kesatuan dan mempunyai potensi cukup besar, yang pemanfaatannya berbasis sumber daya, lingkungan, dan masyarakat

Sumber: UU No. 27/2007

Tab el 1 , men u n ju k k an b ah w a pengaturan ruang konservasi P3K ditetapkan sejauh 12 mil (diukur dari garis pantai), sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai batas kecamatan untuk kewenangan provinsi.

Paradigma Konservasi

Konservasi menurut UU No. 27/2007, menunjukkan bahwa keunikan wilayah P3K yang rentan konflik dan akses pemanfaatan yang terbatas oleh masyarakat kelautan dan perikanan, wajib dikelola dengan baik. Pengelolaan yang baik, mempunyai tujuan agar dampak aktivitas manusia dapat dikendalikan dan keberadaan suatu wilayah konservasi dapat dipertahankan ekosistemnya. Menurut Dahuri *et al.* (2008), ekosistem adalah kesatuan komunitas tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain,

serta proses menghubungkannya dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas. Pengertian tersebut menegaskan, bahwa untuk mengelola pembangunan sumber daya secara optimal dibutuhkan pemahaman secara menyeluruh, tentang dinamika dan struktur ekosistem wilayah P3K. Berdasarkan ketentuan UU No. 27/2007, kewenangan teknis dalam menata pengelolaan untuk menjamin pengembangan kawasan konservasi diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pengelolaan kawasan konservasi kelautan dan perikanan oleh pemerintah daerah mungkin dapat lebih baik, karena cenderung lebih memahami wilayahnya dan berada dekat dengan objek konservasi itu sendiri. Pengelolaan wilayah konservasi dapat berhasil, apabila pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat lokal diberikan wewenang

secara kemitraan dalam otoritas pelaksanaannya. Menurut Sembiring *et al.*, (2011), mengelola kawasan konservasi yang kurang lebih 16.2 juta hektar kawasan darat dan 3.2 juta hektar kawasan laut, tidak bisa dilakukan oleh pemerintah sendiri. Upaya meletakkan pola hubungan pemerintah dengan masyarakat dalam bentuk kemitraan akan menguntungkan semua pihak, baik pemerintah, masyarakat, ataupun kawasan konservasi itu sendiri. Keterlibatan dalam pengelolaan kawasan konservasi bagi masyarakat adat/lokal bukan merupakan sebuah tugas, akan tetapi lebih kepada dorongan motivasi dan rasa memiliki kawasan konservasi.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam pengusulan kawasan konservasi, perubahan status zona inti, dan penentuan penetapan batas sempadan pantai. Sempadan pantai merupakan daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional, dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Kawasan konservasi, merupakan wilayah yang bebas terhadap kegiatan pemanfaatan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). HP-3 merupakan hak yang diberikan kepada orang perseorangan, badan hukum, serta masyarakat adat, untuk memanfaatkan perairan pesisir dengan pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. Pembangunan kawasan konservasi P3K, dilakukan guna memenuhi kebutuhan hidup saat ini, tanpa merusak atau menurunkan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pembangunan berkelanjutan menekankan kepada perbaikan pembangunan masa kini, serta mengefisienkan penggunaan sumber daya (Indrawan *et al.*, 2007).

Menurut Dahuri *et al.* (2008), karakteristik dan dinamika alamiah ekosistem P3K secara ekologis saling terkait satu sama lain, termasuk ekosistem lahan atas SDA, serta jasa lingkungan. Kedua pendapat tersebut memberikan makna, bahwa pembangunan sumber daya P3K mensyaratkan adanya upaya optimal serta berkelanjutan, yang hanya dapat diwujudkan melalui pendekatan secara terpadu dan terprogram. Pendekatan ini diperlukan, agar keutuhan potensi sumber daya dalam wilayah P3K tidak punah/rusak dan dapat dimanfaatkan untuk menopang kesinambungan pembangunan nasional, serta kesejahteraan masyarakat. Turunan UU No. 27/2007, adalah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: Per.17/Men/2008, tentang Kawasan Konservasi di Wilayah P3K dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.: Per.02/Men/2009, tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Konservasi Perairan. Materi ketentuan pengaturan pengelolaan kawasan konservasi yang terdapat di dalam UU No. 27/2007, hasil akhirnya terletak pada koordinasi pelaksanaan di lapangan.

Keterlibatan Masyarakat Adat/Lokal Mengelola Wilayah Konservasi

Secara materi UU No. 27/2007, telah memasukkan masyarakat adat/lokal ke dalam salah satu bagian kajian topik pengaturan pengelolaan wilayah P3K. Masyarakat adat menurut UU ini, adalah kelompok

masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya P3K, serta adanya sistem nilai yang menentukan. Pengertian masyarakat lokal, yaitu kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang diterima sebagai nilai yang berlaku umum, tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumber daya P3K tertentu. Cakupan materi UU No. 27/2007, secara umum belum memberikan ruang kepada masyarakat adat untuk mendapatkan manfaat atas pengelolaan P3K. UU ini terlihat mempunyai tendensi keberpihakan kepada pengusaha dan menjadi peluang yang menjanjikan, khususnya bagi perusahaan yang bergerak di bidang perikanan.

Pengaturan yang berkaitan dengan peran masyarakat adat secara langsung dalam mengelola kawasan konservasi menurut UU No. 27/2007, terdapat di dalam Pasal 28, Ayat (7) sebagai berikut:

(7) Pengusulan kawasan konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan oleh perseorangan, kelompok masyarakat, dan/atau oleh pemerintah/pemerintah daerah, berdasarkan ciri khas kawasan yang ditunjang dengan data dan informasi ilmiah.

Materi pasal tersebut, memberi peran kepada masyarakat adat hanya sebatas pengusulan wilayah yang akan

ditetapkan sebagai kawasan konservasi. Ketentuan Pasal 28, Ayat (3), huruf b, menyatakan bahwa kawasan konservasi diselenggarakan untuk melindungi wilayah yang diatur oleh adat tertentu. Pernyataan “melindungi wilayah yang diatur adat”, seharusnya diikuti juga dengan pengaturan akses pemanfaatan oleh masyarakatnya. Ketiadaan pengaturan mengenai pemanfaatan tersebut, menunjukkan bahwa pemerintah kurang serius memperhatikan hak masyarakat adat. Pasal ini secara tidak langsung justru akan mengancam kehidupan masyarakat adat, karena telah membatasi ruang otoritas kehidupan serta sumber mata pencaharian mereka. Materi UU No. 27/2007, sama sekali tidak menyentuh persoalan pemberian jaminan terhadap tanah adat yang dijadikan kawasan konservasi.

2. Pengaturan Konservasi Berdasarkan PP No. 60/2007

Pembentukan PP No. 60/2007, dilatarbelakangi bahwa tantangan dalam proses pembangunan nasional secara keseluruhan adalah meningkatnya jumlah penduduk, yang menuntut adanya pemenuhan berbagai kebutuhan dasar. Kondisi tersebut mengakibatkan pembangunan berjalan dengan cepat dan secara bersamaan telah menyebabkan penurunan populasi, khususnya sumber daya ikan. Berdasarkan hal itu, pemerintah menyusun dan mengeluarkan PP No. 60/2007, yang merupakan bentuk pelaksanaan amanat Pasal 13, UU 31/2004:

(1) Dalam rangka pengelolaan sumber daya ikan, dilakukan upaya konservasi

ekosistem, konservasi jenis ikan, dan konservasi genetika ikan.
 (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan, dan konservasi genetika ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Produk hukum dalam bentuk peraturan teknis sangat penting untuk penataan regulasi di lapangan guna

mengelola sumber daya ikan, yang berpedoman pada UU No. 45/2009. PP No. 60/2007, tidak mencantumkan pasal Pasal 33, Ayat (3), UUD '45, pada bagian mengingat, lebih dikarenakan bahwa PP ini merupakan produk turunan UU No. 45/2009, sehingga secara tidak langsung akan mengikuti produk hukum di atasnya.

Penataan Ruang Wilayah Konservasi
 Penataan ruang konservasi berdasarkan ketentuan PP No. 60/2007, dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Penataan Ruang Konservasi Sumber Daya Ikan

Pengelolaan Konservasi Sumber Daya Ikan	
Wilayah	Ruang Lingkup
Konservasi oleh pemerintah	- Perairan laut di luar 12 mil laut, yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan pulau - Perairan yang berada dalam wilayah kewenangan pengelolaan lintas provinsi atau perairan yang memiliki karakteristik tertentu
Konservasi oleh pemerintah provinsi	- Perairan laut paling jauh 12 mil laut, yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan pulau - Kawasan konservasi perairan yang berada dalam wilayah kewenangan pengelolaan lintas kabupaten/kota
Konservasi oleh pemerintah kabupaten/kota	- Perairan laut 1/3 dari wilayah kewenangan pengelolaan provinsi - Perairan payau dan/atau perairan tawar yang berada dalam wilayah kewenangannya

Sumber: PP No. 60/2007

Tabel 2, menunjukkan bahwa tata ruang konservasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perairan yang memiliki karakteristik tertentu, merupakan perairan: (a) memiliki nilai serta kepentingan konservasi nasional dan/atau internasional; (b) secara ekologi bersifat lintas negara; (c) mencakup habitat dan daerah ruaya ikan; (d) memiliki potensi sebagai warisan alam dunia.

Paradigma Konservasi

Pemahaman kawasan konservasi perairan menurut PP No. 60/2007, mempunyai dua hal penting yang menjadi paradigma baru dalam pengelolaan konservasi. Pertama, kawasan konservasi perairan dikelola menggunakan sistem zonasi (zona inti, zona perikanan berkelanjutan, zona pemanfaatan, dan zona lainnya). Kedua, kewenangan pengelolaan kawasan konservasi menjadi kewenangan pemerintah pusat. PP No.

60/2007, memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan teknis kawasan konservasi di wilayah otonominya. Hal ini sejalan dengan mandat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengaturan pengelolaan wilayah laut dan konservasi. Pengaturan zona menurut PP No. 60/2007, serta perkembangan desentralisasi dalam pengelolaan kawasan konservasi, telah memberikan tempat adanya akses nelayan untuk lebih terlibat.

Wilayah pemanfaatan perikanan oleh masyarakat di kawasan konservasi melalui pengaturan zona, berguna bagi terciptanya sumber daya ikan yang berkelanjutan. Sistem zonasi merupakan bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang, melalui penetapan batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya, daya dukung, dan proses ekologis sebagai kesatuan ekosistem. Pengelolaan kawasan konservasi oleh pemerintah melalui kemitraan, dapat dilakukan antara unit organisasi pengelola dengan kelompok masyarakat dan/atau masyarakat adat, lembaga swadaya masyarakat, korporasi, lembaga penelitian, maupun perguruan tinggi. Derivasi PP No. 60/2007, ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.: Per.17/Men/2008, tentang Kawasan Konservasi di Wilayah P3K dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.: Per.02/Men/2009, tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Konservasi Perairan.

Keterlibatan Masyarakat Adat/Lokal Mengelola Wilayah Konservasi

Secara global materi PP No. 60/2007, mengatur upaya pengelolaan

konservasi ekosistem atau habitat ikan, termasuk pengembangan kawasan konservasi perairan. Konteks materi ini, memahami kawasan konservasi perairan sebagai bagian konservasi ekosistem untuk menjamin pemanfaatan berkelanjutan, serta terpeliharanya keanekaragaman genetik ikan. Pemberian jaminan ini sangat diperlukan, mengingat tidak semua wilayah konservasi tidak berpenghuni. Pihak yang paling dirugikan menyangkut tanah ini, adalah masyarakat adat itu sendiri sebagai pemilik hak yang sah. Ketentuan PP No. 60/2007, tidak memberikan pengertian khusus mengenai masyarakat adat, namun mengatur keterlibatan masyarakat adat di dalam Pasal 18, Ayat (1):

(1) Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya dalam mengelola kawasan konservasi perairan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dapat melibatkan masyarakat melalui kemitraan antara unit organisasi pengelola dengan kelompok masyarakat dan/atau masyarakat adat, lembaga swadaya masyarakat, korporasi, lembaga penelitian, maupun perguruan tinggi.

Materi pasal tersebut, menunjukkan keraguan untuk melibatkan masyarakat adat dalam mengelola kawasan konservasi. Konotasi “dapat melibatkan”,

menimbulkan penafsiran bahwa masyarakat adat bisa dilibatkan mengelola kawasan konservasi, dan juga bisa tidak dilibatkan. PP No. 60/2007, secara tidak langsung dapat dikatakan menutup keikutsertaan masyarakat adat dalam mengelola kawasan konservasi. Pemanfaatan yang diatur di dalam PP No. 60/2007, tidak sedikitpun membahas mengenai hak masyarakat adat. Penggunaan kata “orang atau masyarakat” pada materi PP No. 60/2007, dapat ditafsirkan bahwa pemanfaatan kawasan konservasi bisa dilakukan oleh semua orang atau seluruh masyarakat yang tinggal di wilayah Indonesia. Penekanan ketentuan izin bagi setiap orang untuk memanfaatkan sumber daya pada kawasan konservasi menurut PP No. 60/2007, tidak relevan diperuntukkan bagi masyarakat adat yang memang sudah jelas memiliki hak atas wilayah tersebut.

Pemberian izin pemanfaatan oleh menteri, gubernur, dan bupati/pejabat yang ditunjuk sesuai kewenangannya, menunjukkan kompleksitas budaya birokrasi Indonesia yang berbiaya mahal. Diterbitkannya PP ini, justru memperlihatkan keinginan pemerintah untuk memberikan peluang pengusaha dengan modal besar, guna mendapat manfaat atas kawasan konservasi yang ditetapkan. PP ini juga menonjolkan mengenai kegiatan pemanfaatan untuk wisata, sedangkan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat adat tidak diatur.

3. Pengaturan Konservasi Berdasarkan UU No. 45/2009

Lahirnya UU No. 45/2009, dilatarbelakangi oleh ketentuan Pasal

20, 21, dan 33, Ayat (3) UUD '45, serta memperbaiki kekurangan atas UU 31/2004, tentang Perikanan.

Pencantuman ketiga pasal pada bagian komparasi “mengingat”, mempunyai maksud agar UU ini tetap pada koridor kewenangannya, sehingga seluruh syarat dan ketentuan yang diatur di dalamnya mendukung tujuan yang ingin dicapai. Menurut Siombo (2008), salah satu pertimbangan dibentuknya UU yang mengatur perikanan, adalah bahwa pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya. UU No. 45/2009, menekankan kepada perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup nelayan, pembudidaya ikan, para pihak yang terkait dengan kegiatan perikanan, serta pembinaan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya.

Materi ketentuan UU No. 45/2009, mensyaratkan pemerintah menjaga ketersediaan sumber daya ikan dan berkewajiban meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan. Lahirnya UU No. 45/2009 merupakan bentuk revisi atas UU No. 31/2004, yang mengatur sektor perikanan. Masa berlaku UU No. 31/2004 yang relatif pendek, memberikan penafsiran bahwa UU ini tidak mampu menjangkau permasalahan perikanan secara holistik, sehingga perlu cepat dilakukan perubahan. Menurut Ann dan Robert Seidmen *dalam* Siombo (2008), terkadang perancangan kebijakan publik serta pemberlakuan UU hanya untuk tujuan simbolis, tanpa berusaha memikirkan bagaimana pelaksanaannya kelak dan persoalan yang akan muncul di kemudian hari.

UU pada prinsipnya hanya mengatur hal yang pokok saja, tidak kaku, dan dibuat untuk masa berlaku yang panjang. Pencantuman Pasal 33, Ayat (3), UUD 1945, pada bagian mengingat UU No. 45/2009, menunjukkan bahwa pasal tersebut selalu dijadikan rujukan untuk membangun kelautan dan perikanan selama ini. Konsepsi mengenai bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat, kenyataannya belum mampu mensejahterakan masyarakat. Penekanan terhadap pemahaman “hak penguasaan oleh negara” sangat ditonjolkan oleh pembuat kebijakan, dan memberikan kesan bahwa SDA yang ada di Indonesia menjadi milik negara secara mutlak.

Tanah dengan status adat atau di bawah kekuasaan masyarakat adat yang banyak dikenal di Indonesia sejak zaman Kolonial Belanda, dapat menjadi hapus apabila negara menghendakinya. Pasal 33 ayat (3), lebih menekankan pada “pemanfaatan” bagi kesejahteraan masyarakat dan perhatian terhadap upaya perlindungan belum tercermin secara eksplisit maupun implisit. UUD 1945, setelah melalui beberapa kali amandemen tidak menunjukkan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum. Pasal 33 (3), yang tercantum di dalam batang tubuh UUD 1945, tidak memberikan penjelasan mengenai makna setiap kalimatnya. Hal ini menyebabkan substansi terhadap pasal tersebut, dapat menimbulkan pemahaman yang berbeda.

Penataan Ruang Wilayah Konservasi

Tata ruang merupakan wujud struktural dan sebagai pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak. Tujuan penataan ruang adalah pemanfaatan ruang yang bersifat aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Sifat aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, adalah arti utama dari ruang atau tata lingkungan yang berkualitas. Kebijakan tata ruang hendaknya berwawasan sosiologis, yakni nilai adat istiadat, agama, dan nilai yang hidup dalam masyarakat (Siahaan, 2009). Penataan ruang konservasi dalam UU No. 45/2009, tidak diatur secara tegas mengenai batas wilayahnya, akan tetapi secara global UU ini dapat menjadi panduan yuridis formal.

Pengaturan wilayah pengelolaan konservasi sumber daya ikan menurut UU No. 45/2009, hanya sebatas pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan suatu kawasan konservasi. Hal ini dikarenakan UU No. 45/2009, merupakan induk hukum yang pelaksanaan pengaturan teknisnya, ditetapkan di dalam peraturan setingkat di bawah UU. Menurut Satjipto Rahardjo *dalam* Siombo (2008), ciri sumber hukum utama (perundang-undangan), yaitu: (a) bersifat umum dan komprehensif; (b) universal; (c) memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri, karena selalu terdapat klausul yang memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali.

Paradigma Konservasi

Materi kewenangan pengelolaan kawasan konservasi

berdasarkan UU No. 45/2009, tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menetapkan kawasan konservasi, memfasilitasi, dan berkewajiban membantu daerah mengembangkan potensinya. UU ini secara umum berupaya memberikan ruang kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan pengelolaan sumber daya ikan secara berkelanjutan di kawasan konservasi. Keseluruhan materi

ketentuan UU No. 45/2009, sebagai kebijakan publik seharusnya sudah dapat merubah paradigma sistem pengelolaan kawasan konservasi di masa lalu menuju ke arah yang lebih baik. Menurut Rogene A. Bucholz *dalam* Madani (2011), kebijakan publik mengacu kepada apa yang pemerintah secara nyata lakukan, bukan sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan.

Identifikasi perubahan paradigma konservasi yang lama dan baru, dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Identifikasi Perubahan Paradigma Konservasi

Indikator Perubahan	Paradigma Lama	Paradigma Baru
Arti dan fungsi konservasi	Hanya sebagai perlindungan keanekaragaman SDA	Kawasan perlindungan keanekaragaman SDA yang memiliki fungsi sosial, ekonomi, dan budaya jangka panjang, guna mendukung pembangunan yang berkesinambungan
Pengambilan keputusan (kebijakan)	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up (participatory)</i>
Pengelolaan/Management	Pengelolaan berbasis pemerintah	Pengelolaan berbasis multi pihak atau berbasis masyarakat
Pelayanan	Birokratis-normatif	Profesional, responsif, fleksibel, dan netral
Tata pemerintahan	Sentralistis/ <i>Centralized</i>	Desentralistis
Peranan pemerintah	Penyedia	Fasilitator

Sumber: Setyowati et al. (2008)

Pemahaman paradigma konservasi berdasarkan Tabel 3, menunjukkan bahwa pemanfaatan kawasan konservasi saat ini, diarahkan untuk mengakomodir kepentingan bangsa dan seluruh masyarakat Indonesia, serta memberikan manfaat secara adil dan bijaksana. Pelaksanaan

pengelolaan dalam koridor kawasan, memerlukan suatu perubahan paradigma terhadap fungsi ditetapkan wilayah untuk konservasi. Secara umum UU No. 45/2009, telah berusaha untuk merubah cara pandang pengelolaan konservasi ke arah yang lebih baik. Perubahan cara

pandang tersebut, perlu diikuti dengan penataan kembali regulasi dan sistem kategori/klasifikasi kawasan, yang dapat menjembatani kepentingan pemahaman konservasi secara lebih moderat. Menurut Rahardjo (2010), dewasa ini hukum tidak lagi melihat ke belakang, melainkan ke depan dengan cara banyak melakukan perubahan terhadap keadaan kini menuju ke masa depan yang dicita-citakan.

Keterlibatan Masyarakat Adat/Lokal Mengelola Wilayah Konservasi

Suatu peraturan yang disahkan, memiliki fokus pada implikasi pelaksanaannya sebagai titik temu berbagai perbedaan yang ada. Pasal 6, UU No. 45/2009, menyebutkan:

- (1) *Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan.*
- (2) *Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.*

Penjelasan Pasal 6 secara tegas menyatakan, bahwa hukum adat dan/atau kearifan lokal yang dijadikan pertimbangan dalam pengelolaan perikanan, adalah yang tidak bertentangan dengan hukum nasional. Pasal ini meskipun tidak secara

langsung mengatur masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan kawasan konservasi, materinya dapat dijadikan dasar untuk mengaturnya. Substansi materi Pasal 6 mengatur ketentuan yang normatif, dimana memang sudah seharusnya pengelolaan perikanan mengacu kepada aturan/kebiasaan yang menjadi hukum adat/kearifan lokal, serta memperhatikan peran serta masyarakat lokal. Ketentuan Pasal 6 maupun penjelasannya, secara tidak langsung justru mengurangi peran masyarakat lokal untuk mendapatkan manfaat dengan adanya kawasan konservasi. Materi Pasal 6, Ayat (2), hanya memberikan penekanan terhadap pengelolaannya, dan bukan terhadap pemanfaatannya.

Pengelolaan perikanan akan jauh lebih penting, apabila masyarakat lokal dilibatkan secara nyata dan mendapatkan manfaat atas adanya wilayah konservasi. Pasal 6, Ayat (2), menunjukkan keraguan materi pasalnya untuk mengikutsertakan masyarakat lokal secara khusus. Pasal 6, Ayat (1), meskipun telah menyinggung mengenai manfaat, akan tetapi hanya agar kelestarian sumber daya ikan terjamin saja dan tidak menerangkan siapa yang menjadi pihak penerima manfaat tersebut. Pengertian “masyarakat” dalam pasal tersebut, juga tidak merujuk khusus kepada peran masyarakat lokal. Masyarakat yang dimaksud, dapat diartikan bahwa pengelolaan perikanan juga dapat melibatkan masyarakat umum juga.

Ketidaktegasan materi pasal tersebut, menimbulkan kesan bahwa pemerintah masih berat memberikan hak dan peran masyarakat lokal untuk terlibat langsung, khususnya sebagai penerima manfaat. Hukum dan

keadilan masyarakat merupakan potensi kekuatan yang besar untuk bisa membantu pemerintah dalam menyelenggarakan keadilan bagi masyarakat (Sulistiyowati *dalam* Cahyadi dan Danardono, 2009). Menurut UU No. 45/2009, keterlibatan dan peran serta masyarakat lokal dalam mengelola perikanan, hanya sebatas terhadap seperangkat aturan adat/kearifan lokal yang mereka miliki saja dan tidak menyinggung masyarakat lokal sebagai subyek pengaturannya. Masyarakat lokal yang hidup di sekitar kawasan konservasi, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan aturan adat/kearifan lokal yang berlaku.

4. Kebijakan Tata Kelola Kawasan Konservasi dalam UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009

Menurut Sulistiyono dan Rustamaji (2009), pembuatan peraturan diperlukan dalam rangka menjamin konsistensi tindakan administrasi, dimana kebutuhan akan konsistensi ini berkaitan dengan salah satu asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak, yaitu kepastian hukum. Kepastian hukum disahkannya UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, sangat dibutuhkan untuk memperhitungkan dan mengantisipasi resiko diberlakukannya suatu peraturan sebagai kebijakan publik. Kebijakan publik, adalah keputusan mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar, yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Suharto, 2008). Kebijakan publik merupakan sasaran yang terarah untuk diikuti oleh

aktor/sejumlah aktor, yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab negara, sebagai upaya mengatasi masalah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Fermana (2009), kebijakan publik yang memiliki nilai demokratis, hasilnya akan mempunyai basis yang kuat dan mudah diimplementasikan. Hal ini dikarenakan, nilai demokrasi dalam kebijakan publik membuat semua elemen masyarakat akan merasa memiliki kebijakan itu. Pengembangan kebijakan sendiri harus bersifat *bottom up*, berdasarkan karakteristik lokal, mengakomodir kepentingan pemerintah daerah, serta masyarakat setempat. Pengembangan kebijakan perlindungan sumber daya, membutuhkan adanya kewenangan dan tanggung jawab di dalam pengelolaannya. Pemahaman kewenangan dan tanggung jawab pada konteks konservasi SDA, berhubungan dengan perspektif publik.

Perspektif publik merupakan salah satu komponen penting *governance*, yang berkaitan dengan akuntabilitas publik. Upaya untuk menjamin prinsip akuntabilitas, memerlukan tata kelola pemerintahan yang baik dan terorganisasi. *Governance* (tata kelola pemerintahan), merupakan proses penetapan, penerapan, dan penegakan aturan main. *Good governance* haruslah memuat setidaknya tiga komponen kunci: transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Usaha penguatan *good governance* dalam kerangka konservasi SDA, mensyaratkan: (a) lembaga perwakilan rakyat yang mampu menjalankan fungsi kontrol yang efektif terhadap

tata kelola pemerintahan; (b) pengadilan yang independen, mandiri, bersih, dan profesional, khususnya dalam rangka penegakan hukum; (c) aparatur pemerintahan (birokrasi) yang profesional dan memiliki integritas; (d) masyarakat peduli konservasi SDA, yang mampu melaksanakan fungsi kontrol publik; (e) terjadinya desentralisasi pusat terhadap tata kelola konservasi SDA ke tingkat kabupaten/kota, maupun ke pemerintahan desa dan kelurahan (Setyowati *et al.*, 2008).

Keberadaan proses yang demokratis mengharuskan adanya prinsip akuntabilitas, agar peraturan perundangan dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setempat, komprehensif, terintegrasi, konsisten, serta tidak tumpang tindih (baik peraturan vertikal maupun horizontal). Konteks pemanfaatan kekayaan SDA di Indonesia, masih sering menimbulkan ketidakharmonisan antara pemerintahan, masyarakat, dan swasta. Menurut Rahardjo¹ (2009), problema hukum yang sering dihadapi saat ini adalah bahwa kandungan nilai dalam hukum yang dipakai (hukum modern), tidak sama dengan yang ada dalam masyarakat. Hal ini menyebabkan perilaku substantif dengan berlakunya suatu peraturan sebagai kebijakan publik, mempunyai pemahaman sistem nilai yang berbeda antara pemerintah, masyarakat, maupun swasta. Sejak otonomi bergulir telah terjadi tumpang tindih kewenangan serta peraturan antara pemerintah pusat dan daerah, antara sektor yang satu dan sektor lainnya, antara kebutuhan umum dan masyarakat tertentu di suatu lokasi.

Kritik yang muncul terhadap keseriusan pemerintah dalam mengelola kawasan konservasi, disebabkan karena berbagai kebijakan yang ada justru memberi legitimasi eksploitasi SDA, sementara upaya konservasi bukan merupakan prioritas yang setara. Kenyataan tersebut menimbulkan kesan, bahwa kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi, hanya sebagai aturan pelengkap saja dan bukan berperan sebagaimana misi sebenarnya. Menurut Islamy (2004), kebijakan sebagai instrumen pengelolaan pemerintahan, merupakan mata rantai utama dalam operasionalisasi fungsi pemerintahan. Sebagai mata rantai utama, jika kebijakan itu keliru atau tidak tepat dalam menangani persoalan pembangunan suatu wilayah, konsekuensinya adalah kegagalan pemerintah sebagai fungsi implementatif. Persoalan mendasar pengelolaan konservasi adalah adanya ego sektoral otoritas pemangku kepentingan; bentuk pengelolaan yang belum seluruhnya mengakomodir peran masyarakat sebagai kekuatan riil dan potensial di lapangan; serta masih lemahnya penegakan hukum.

Menurut Utsman (2009), kalau kita mau melihat bagaimana bangunan hukum, maka bagian yang tidak terpisahkan adalah penegakan hukum. Lemahnya penegakan hukum dalam pengelolaan kawasan konservasi saat ini, menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah belum dapat menjamin kepastian hukum dan penegak hak masyarakat. Kelemahan dalam kepastian hukum telah menyebabkan pemberdayaan kawasan konservasi selama ini dirasakan belum

optimal, dan masih memerlukan kerjasama lembaga terkait. Setiap lembaga pada dasarnya mempunyai karakteristik yang berbeda, namun antara satu dan yang lainnya saling menunjang (komplementer). Tata kelola kawasan konservasi selama ini, belum ada kejelasan mengenai formulasi kewenangan dan tanggung jawab antara instansi pemerintah terkait.

Tanggung jawab sebuah institusi pengelola konservasi, sering tidak sejalan dengan kapasitas organisasi yang dimiliki. Implikasi permasalahan governance menegaskan, adanya persoalan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi. Persoalan tersebut, terlihat pada hilangnya beberapa komponen penting governance dalam prosesi pengelolaan kawasan konservasi. Hart (2010), mengungkapkan bahwa ketidaksanggupan memenuhi syarat peraturan mengakibatkan apa yang dilakukan menjadi tidak efektif. Kebijakan tata ke lola kawasan konservasi melalui otoritas (Kementerian Kelautan dan Perikanan/KKP), belum mampu menjadikan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, sebagai landasan yuridis guna menjaga potensi sumber daya kelautan dan perikanan.

5. Kelemahan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009 dalam Mengakomodasi Pengelolaan Konservasi

Terminologi Konservasi

Secara umum, kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan SDA tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan kawasan konservasi.

Kondisi ini disebabkan kawasan konservasi merupakan bagian SDA, sehingga hukum konservasi pada dasarnya merupakan bagian kebijakan dan hukum pengelolaan SDA. Pengelolaan sumber daya dan ekosistem secara efisien, pada dasarnya menjadi bagian integral program pembangunan berkelanjutan. Menurut Dahuri *et al.* (2008), secara garis besar dimensi konsep pembangunan berkelanjutan salah satunya adalah hukum. Pembangunan berkelanjutan menurut Lubchenco dkk. *dalam* Indrawan *et al.* (2007), berupa pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan manusia, baik sekarang maupun di masa mendatang, tanpa merusak lingkungan atau keanekaragaman hayati.

Hukum pada hakekatnya, merupakan bagian sistem sosial yang ada pada masyarakat dan merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. F. C. von Savigny *dalam* Samidjo (1986), mengemukakan bahwa hukum tidak dapat dibuat, terkecuali terjadi atau diproses bersama-sama dengan masyarakat. Hukum juga mengatur perilaku manusia dalam memanfaatkan sumber daya, agar selaras dan serasi dengan lingkungan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan, adalah dengan membentuk suatu wilayah konservasi secara bertanggung jawab. Pengelolaan konservasi memerlukan dasar hukum dan pengaturan yang jelas, tegas, menyeluruh, demi terciptanya kepastian hukum.

Pengaturan konservasi terhadap keberlanjutan sumber daya kelautan dan perikanan di Indonesia, diantaranya diatur di dalam UU No.

27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009. Terminologi konservasi berdasarkan ketiga produk hukum tersebut, dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Terminologi Konservasi Menurut UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009

UU No. 27/2007	PP No. 60/2007	UU No. 45/2009
Konservasi wilayah P3K: upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta ekosistemnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya	Konservasi sumber daya ikan: upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan	Konservasi sumber daya ikan: upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan

Sumber: UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009

Ketiga terminologi pada Tabel 4, telah menjadikan keberadaan wilayah konservasi dalam program pembangunan wilayah kelautan dan perikanan menjadi penting, sebagai penunjang kehidupan masyarakat secara menyeluruh dan berkelanjutan. Konteks terminologi konservasi berdasarkan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, serta UU No. 45/2009, menunjukkan adanya kesamaan tata bahasa, terutama pada PP No. 60/2007 dan UU No. 45/2009.

Perbedaan fundamental dengan UU No. 27/2007, terlihat dalam objek yang diaturnya saja, yaitu wilayah P3K. Kemiripan pengertian tersebut, bisa menyebabkan kesulitan untuk membedakan maupun memahami maksudnya. Kesulitan memberikan definisi konservasi, lebih dikarenakan secara alami setiap kategori kawasan konservasi pada dasarnya memiliki banyak fungsi dan tujuan. Sebagai contoh, suatu wilayah yang memiliki fungsi pokok sebagai pengatur tata air dan pemeliharaan

kesuburan tanah, bisa juga berfungsi sebagai habitat bagi sumber daya ikan, demikian juga sebaliknya. Sistem klasifikasi kawasan konservasi menurut ketiga peraturan tersebut, secara umum kurang mangakomodir permasalahan terhadap fungsi serta tujuan tersebut. Pengertian yang dikemukakan ketiga peraturan tersebut, belum dapat memberikan kejelasan pemahaman konservasi yang digunakan untuk menamakan kategori maupun tujuannya, serta menggambarkan arti konservasi yang tepat secara bahasa dan ekologi.

Peran Masyarakat Adat/Lokal dalam Pengelolaan Wilayah Konservasi

Masyarakat lokal berbasis sejarah, menunjukkan bahwa penguasaan mereka atas kawasan telah mengaplikasikan sistem pengelolaan dan tatanan konservasi sendiri. Bukti atas tatanan tersebut, terlihat dalam sejumlah aturan dan praktek lokal yang masih ditaati. Konservasi berbasis masyarakat, dapat dikatakan sebagai

upaya mempertemukan antara tuntutan ekonomi dan kepentingan lingkungan hidup. Upaya konservasi SDA yang dilakukan oleh masyarakat sesungguhnya telah berkembang sejak lama, khususnya pada masyarakat yang memiliki pengetahuan lokal. Pengetahuan lokal, merupakan pengetahuan yang dikembangkan oleh suatu komunitas masyarakat selama berabad-abad.

Salah satu kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan terhadap sumber daya perikanan di kawasan konservasi, adalah masyarakat adat atau juga dikenal dengan masyarakat lokal. Masyarakat adat menurut Konvensi ILO, diartikan sebagai masyarakat yang berdiam di negara yang merdeka, dimana kondisi sosial, kultural, serta ekonominya membedakan mereka dengan bagian masyarakat lain di negara tersebut dan yang statusnya diatur, baik seluruhnya maupun sebagian oleh adat dan tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum serta peraturan khusus (Sembiring *et al.*, 2011). Alokasi, akses, dan kontrol terhadap pengelolaan kawasan konservasi yang ditetapkan pemerintah berlandaskan ilmu pengetahuan modern, berbeda dengan pemahaman masyarakat. Pengetahuan lokal yang dimiliki masyarakat terhadap wilayahnya, merupakan hasil konstruksi sosial masyarakat dengan ekosistem di sekitarnya.

Pengetahuan lokal tersebut dijadikan landasan dalam mengalokasikan, mengakses, dan mengontrol SDA yang ada dalam kawasan konservasi. Situasi ini menyebabkan, wilayah yang dijadikan

kawasan konservasi di Indonesia, pada umumnya selalu bersinggungan dengan kehidupan masyarakat sekitar. Materi pasal UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, belum terlihat memberikan peluang kepada masyarakat adat untuk terlibat dalam memanfaatkan hasil di dalam kawasan konservasi. Menurut Sulistyowati *dalam* Cahyadi dan Danardono (2009), masyarakat juga memiliki mekanisme dan kapasitas untuk menciptakan hukum dan keadilannya sendiri. Hukum negara bukanlah satu-satunya acuan yang memonopoli perilaku masyarakat. Terdapat banyak acuan hukum lain yang justru lebih bekerja secara sinergis dalam kehidupan sehari-hari, yang berakar pada budaya hukum masyarakat yang lekat dengan agama, adat, kebiasaan, dan kesepakatan sosial lain.

Keberadaan masyarakat lokal, menjadi salah satu unsur paling penting guna mengatur pengelolaan kawasan konservasi. Sudut pandang antara pemerintah dengan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan konservasi, sampai saat ini masih ada perbedaan. Menurut Satria (2009), tidak berjalannya peraturan perundangan yang berlaku selama ini disebabkan tidak diakomodasikannya aspirasi masyarakat dan aturan lokal. Pembatasan ruang gerak masyarakat adat bisa menjadi sumber konflik, apabila tidak ada upaya pemerintah untuk memperbaikinya secara bijaksana. Menurut Rahardjo (2010), produk legislasi yang sudah tentu mempunyai maksud dan tujuan yang mulia, pada waktu dilaksanakan justru dapat menimbulkan distorsi pada struktur masyarakat yang telah mapan.

Kenyataan yang harus dijaga dan dipahami secara holistik, bahwa masyarakat sekitar (adat/lokal) secara historis sudah terlibat dengan sumber daya wilayahnya, dan menggantungkan hidupnya untuk kebutuhan sehari-hari pada sumber tersebut. Santosa *dalam Sembiring et al.* (2011), menyebutkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi, mempunyai manfaat: (a) sebagai proses pembuatan suatu kebijakan, karena masyarakat merupakan kelompok yang berpotensi menanggung konsekuensi suatu kebijakan, serta memiliki hak untuk dikonsultasi (*rights to consult*); (b) sebagai suatu strategi, dimana melalui peran serta masyarakat suatu kebijakan pemerintah akan mendapatkan dukungan, sehingga keputusan tersebut memiliki kredibilitas (*credible*); (c) sebagai alat komunikasi bagi pemerintah – yang dirancang untuk melayani masyarakat – untuk mendapatkan masukan dan informasi dalam pengambilan keputusan, sehingga melahirkan keputusan yang responsif; (d) peran serta masyarakat dalam penyelesaian sengketa atau konflik, didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi atau meredakan konflik.

Luasnya wilayah sebaran kawasan konservasi, terbatasnya sumber daya (manusia, dana, dan fasilitas), serta beragamnya ancaman terhadap kawasan konservasi, membutuhkan adanya kemitraan (masyarakat adat/lokal) untuk melaksanakan pengelolaannya. Materi ketentuan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, menunjukkan keterlibatan masyarakat adat/lokal secara langsung belum

terakomodir dalam ruang, peran, dan manfaat akan adanya konservasi. Pengembangan dan pembuatan peraturan perundangan pada masa sekarang, harus mempunyai arah pada pendekatan dan proses yang demokratis, terbuka, serta dapat diakses oleh masyarakat. Menurut Sembiring *et al.*, (2011), kondisi ini menuntut adanya pemberian peluang terhadap peran serta (khususnya masyarakat adat/lokal) dalam konsep perencanaan, pelaksanaan, monitoring, hingga evaluasi.

Kepentingan dalam Pengelolaan Konservasi

Pembuatan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin konsistensi tindakan administrasi (Yuswanto, 2011). Materi ketentuan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, memberikan kesan bahwa pemerintah (KKP) masih terlihat setengah hati untuk mengembangkan desentralisasi. Hal ini terlihat, dengan adanya peran pemerintah sebagai otoritas tertinggi untuk melakukan pengelolaan. Peran pemerintah daerah meskipun sudah diatur, masih belum terlihat jelas pengaturan tata kelolanya di lapangan dan pembagian hak atas wilayah yang telah dijadikan kawasan konservasi. Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah juga dapat memunculkan konflik baru pengelolaan kawasan konservasi, karena adanya kepentingan yang berbeda. Kepentingan pemerintah untuk menetapkan suatu wilayah menjadi kawasan konservasi, sampai saat ini masih mempunyai perbedaan dengan daerah.

Pengelolaan kawasan konservasi, pada hakikatnya merupakan salah satu aspek pembangunan yang berkelanjutan serta berwawasan lingkungan. Otoritas daerah melalui pemerintahannya sebagai pemilik wilayah, menginginkan wilayahnya bisa dimanfaatkan secara optimal untuk pembangunan. Menurut Setyowati *et al.* (2008), penyebab perbedaan kepentingan tersebut, antara lain dapat disebabkan oleh: (a) pemerintah daerah tidak bisa berinvestasi dan mengalami kendala dalam membangun infrastruktur di daerah sekitar kawasan konservasi; (b) ketimpangan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola kawasan konservasi; (c) pemerintah daerah tidak memperoleh informasi yang meyakinkan tentang manfaat tidak langsung dari kawasan konservasi; (d) pemerintah daerah harus mengalokasikan sumber daya untuk mengatasi konflik, apabila terjadi benturan antara masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan konservasi dengan pengelola kawasan. Syarat pengelolaan kawasan konservasi yang diserahkan kepada pemerintah daerah bisa berjalan dengan baik, yaitu dengan memberi daerah kewenangan untuk mengelola dan melibatkan masyarakat lokal/adat sebagai mitra.

Kasus yang sering terjadi dan tidak dapat dihindari, apabila pada kawasan tersebut ditemukan bahan tambang (seperti minyak, batubara, dan lainnya). Menurut Siahaan (2009), ketika faktor alam dan lingkungan hanya berperan sebagai faktor pendukung pembangunan, maka tidak banyak yang bisa dicapai dalam

mempertahankan lingkungan dan yang tampak justru sebaliknya: kemerosotan. Akar berbagai persoalan dan konflik mengenai pengelolaan kawasan konservasi, yaitu ketidakadilan dalam alokasi SDA itu sendiri. Penetapan wilayah untuk menjadi kawasan konservasi sampai saat ini, masih terkesan adanya nuansa politis. Muatan materi UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, masih terlihat bersifat mendua, dimana pemerintah (KKP) di satu sisi berupaya untuk melindungi kawasan tertentu, namun di sisi lain membuka peluang untuk dieksploitasi. Dibutuhkan pemahaman secara komprehensif guna memahami bahwa pemanfaatan suatu wilayah untuk kepentingan berbagai sektor, tidak selalu memperhitungkan akibat pada keuntungan tidak langsungnya bagi semua pihak.

Supriatna (2008), mengungkapkan bahwa keuntungan tidak langsung sukar untuk dirasakan manfaatnya. Pada tingkat yang lebih rendah, implementasi konflik antara pengelola kawasan konservasi dengan masyarakat juga bisa muncul. Subarsono (2011), mengungkapkan bahwa kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai dan praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Konflik yang paling menonjol, adalah permasalahan yang terkait dengan hak masyarakat untuk mengakses kawasan konservasi. Menurut Lewis dalam Setyowati *et al.* (2008), berdasarkan studi kasus di berbagai kawasan lindung, konflik pada umumnya berkaitan: (a) kurangnya perhatian terhadap proses keterlibatan komunitas lokal dan pihak lain yang berkepentingan dalam perencanaan,

pengelolaan, dan pembuatan keputusan yang terkait dengan kebijakan kawasan lindung; (b) kebutuhan dan kepentingan komunitas lokal dengan tujuan pengelolaan kawasan lindung.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Kesimpulan

Pemberlakuan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, mempunyai maksud untuk menjaga sumber daya di wilayah perairan Indonesia dapat dimanfaatkan secara maksimal dan berkesinambungan. Terminologi konservasi yang dikemukakan oleh ketiga kebijakan tersebut, belum bisa memberikan pemahaman yang cukup mengenai istilah konservasi. Definisi yang dikemukakan kurang menjelaskan sifat atau cara pengelolaan sumber daya, tetapi hanya menjelaskan pemanfaatannya yang merupakan salah satu bagian aktivitas pengelolaan. Materi ketentuan di dalam UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, meskipun telah berusaha merubah paradigma konservasi lama, tetapi materinya masih belum dapat menunjukkan prinsip keadilan dan profesionalitas. Secara umum pengaturan konservasi berdasarkan UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, kurang memberikan jaminan keterlibatan masyarakat adat untuk mendapatkan manfaat, serta belum mempunyai visi yang jelas dalam membangun kawasan konservasi yang terpadu.

2. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan yang dapat dirumuskan guna membenahi

pengelolaan konservasi kelautan dan perikanan secara utuh, adalah: (1) pemerintah (KKP) harus dapat merumuskan strategi pemanfaatan sumber daya pada wilayah konservasi yang tepat dan signifikan di masa depan sebagai kebijakan umumnya; (2) membuat perencanaan dan penataan ruang yang baik, memberdayakan masyarakat, menciptakan kelembagaan yang kolaboratif, merumuskan peraturan yang adil, serta meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia, dalam rangka menciptakan pengelolaan wilayah konservasi kelautan dan perikanan yang lestari; (3) melakukan pengelolaan kawasan konservasi secara optimal serta transparan, dengan melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat adat/lokal; (4) UU No. 27/2007, PP No. 60/2007, dan UU No. 45/2009, perlu direvisi materinya, karena belum dapat menciptakan kebijakan yang adil dan belum sepenuhnya memberikan peran kepada pemerintah daerah maupun masyarakat adat/lokal, menjadi bagian pembangunan konservasi yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Cahyadi, A. dan D. Danardono. 2009. *Sosiologi Hukum dalam Perubahan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dahuri, R., J. Rais, S.P. Ginting, M.J. Sitepu. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Fermana, S. 2009. *Kebijakan Publik (Sebuah Tinjauan Filosofis)*. Jakarta: AR – RUZZ Media.
- Hart, H.L.A. 2010. *Konsep Hukum*. Bandung: Nusa Media.

- Indrawan, M., R.B. Primack, J. Supriatna. 2007. *Biologi Konservasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Islamy, M.I. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Madani, M. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rahardjo, S. 2010. *Sosiologi Hukum (Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah)*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, S. 2009. *Sisi – Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Rahardjo, S. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Satria, A. 2009. *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: Lkis Printing Cemerlang.
- Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico.
- Sembiring, S.N., F. Husbani, A.M. Arif, F. Ivalerina, F. Hanif. 2011. *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia – Menuju Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat*. dalam www.bappenas.go.id/get-file-server/node/177/. Tanggal akses: 11 Oktober 2011
- Setyowati, A.B., A. Sriyanto, A.W. Amsa, A. Santoso, A. Aliadi, B. Steni, C. Wulandari, E. Indraswati, F. Hanif, H. Alexander, I. Arsyad, N. Adi, S. Nurmawanti, W. Ramono, W. Sukmantoro. 2008. *Konservasi Indonesia (Sebuah Potret Pengelolaan dan Kebijakan)*. dalam http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADU286.pdf. Tanggal akses: 27 April 2011
- Siahaan, N.H.T. 2009. *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pancuran Alam.
- Siombo, M.R. 2010. *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Subarsono, A.G. 2011. *Analisa Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, E. 2008. *Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik bagi Masyarakat dengan Kebutuhan Khusus*. dalam [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:q6nC2bqgfiYJ:www.policy.hu/suharto/Naskah%2520PDF/LAN PelayananPublik.pdf+konsep +Penerapan+Kebijakan+PelayananPublik+Bagi+Masyarakat&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESjQEjSpFEsiwCrJTSHTvoogNjehWB1CL_1dnBwg20Kd11jd6qNo8XCUokCjrQYV86SSgQ5kwHr6llvw2wU_P3uW6LfmnmvVHmnmzzDRrY4Fn11ukDf5Xx2jUTpdW_SlkX4DvQ7F&sig=AHIEtbTwLLaMM2_Q6nZQ2MT8odq1I-ED4Q](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:q6nC2bqgfiYJ:www.policy.hu/suharto/Naskah%2520PDF/LAN%20PelayananPublik.pdf+konsep+Penerapan+Kebijakan+PelayananPublik+Bagi+Masyarakat&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESjQEjSpFEsiwCrJTSHTvoogNjehWB1CL_1dnBwg20Kd11jd6qNo8XCUokCjrQYV86SSgQ5kwHr6llvw2wU_P3uW6LfmnmvVHmnmzzDRrY4Fn11ukDf5Xx2jUTpdW_SlkX4DvQ7F&sig=AHIEtbTwLLaMM2_Q6nZQ2MT8odq1I-ED4Q). Tanggal akses: 16 Oktober 2011
- Sulistiyono, A. dan M. Rustamaji. 2009. *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*. Sidoarjo: Masmedia Buana Pustaka.

Supriatna, J. 2008. *Melestarikan Alam Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Utsman, S. 2009. *Dasar – Dasar Sosiologi Hukum (Makna Dialog antara Hukum dan Masyarakat)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Yuswanto. 2011. *Peraturan Kebijakan. d a l a m* <http://blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/06/hukum-tata-pemerintahan-dan-pelayanan-publik-4.pdf>. Tanggal akses: 13 Juli 2011

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999, Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000, Perubahan ketiga disahkan 10 Nopember 2001, Perubahan keempat disahkan 10 Agustus 2002

Undang-Undang No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan, Lembaran Negara Republik Indonesia

Ta h u n 2 0 0 4 N o . 1 1 8 ,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4433, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Ta h u n 2 0 0 9 N o . 1 5 4 ,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5073

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 60 Tahun 2007, tentang Konservasi Sumber Daya Ikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4779

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007, tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4739.

