Konflik Pengelolaan Perikanan Laut Antar Daerah (Akar masalah dan konseptualisasi pengaturannya)

Oleh : Johan Erwin Isharyanto

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
Jalan Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul Yogyakarta 55183,
johan_erwin@yahoo.com

ABSTRACT

The conflicts of deep water fishery resources often happen in many regions. Based on that reality, this paper tries to identify the root problems and the approaches of the manufacture arrangement of inter – region deep water fishery resources. The identification result shows that the root problems of the deep water fishery resources can be analyzed using two approaches. The first analysis can be done by seeing the fact that the ocean is a public property resource, and the second analysis can be done by seeing the relationship between the region or group identity and the place where its people live. The ideas of the manufacture arrangement of inter – region deep water fishery resources can be done by changing the paradigm of problem approach from managing the environment to managing the conflict.

Key words: Conflict of Deep Water Fishery, Manufacture arrangement, Inter region

I. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan mempunyai lebih dari 17,5 ribu buah pulau, dengan wilayah pengelolaan perikanan sekitar 5,8 juta km2. Sekitar 2/3 dari keseluruhan wilayah Nusantara adalah perairan dengan potensi sumber daya ikan yang

melimpah dan tersebar di seluruh perairan Indonesia. Sumber daya ikan yang hidup di wilayah perikanan Indonesia dinilai memiliki tingkat keragaman hayati yang paling tinggi. Dengan besarnya potensi tersebut prospek untuk membangun perikanan Indonesia menjadi salah satu kegiatan ekonomi yang strategis. (Husni Manggarabani, 2003:1).

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, dalam rangka pengelolaan sumber daya ikan secara optimal dan bertanggung jawab diperlukan kebijakan penataan pemanfaatan sumber daya ikan agar sumber daya ikan dapat dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan. Secara normatif Undang-undang yang mengatur masalah perikanan sudah ada yaitu Undang-Undang No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan yang kemudian dirubah dengan Undang-undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

Salah satu produk reformasi adalah ditetapkannya otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dirancang untuk mengoreksi pola pembangunan yang sentralistik sebagaimana dipraktekkan selama Orde Baru. Undang-Undang ini juga dirancang sebagai langkah peningkatan partisipasi dan tanggung jawab daerah dalam proses pembangunan di daerahnya sendiri dalam kerangka mewujudkan pembangunan yang berkeadilan.

Hal menarik yang patut dicermati adalah adanya Pasal yang mengatur kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah laut dalam skenario Otonomi Daerah. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut. Selanjutnya Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
2. pengaturan administratif;
3. pengaturan tata ruang;

4. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
5. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
6. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dengan demikian jelas bahwa implementasi Otonomi Daerah membawa sejumlah implikasi terhadap aktivitas pemanfaatan sumber daya perikanan.

Pertama, sudah seharusnya daerah mengetahui potensi perikanan serta batas-batas wilayahnya sebagai dasar meregulasi pengelolaan sumber daya, seperti penentuan jenis dan tipe kegiatan perikanan yang sesuai di daerahnya;

Kedua, daerah dituntut bertanggung jawab atas kelestarian sumberdaya perikanan dan kelautan di daerahnya.

Ketiga semakin terbuka peluang bagi bagi masyarakat lokal (nelayan) untuk terlibat dalam proses pengelolaan sumberdaya perikanan.

Pemberian kewenangan yang sedemikian luas kepada daerah sudah tentu diharapkan merupakan berkah bagi daerah yang bersangkutan, terutama dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun demikian perlu disadari, bahwa di balik kewenangan yang luas itu terkandung pula potensi konflik antar daerah yang berbatasan. Konflik ini sangat mudah muncul apabila pada batas wilayah laut itu kaya akan sumberdaya alam/perikanan yang sangat potensial untuk peningkatan PAD, sementara batas wilayah laut belum ditetapkan dan berlaku secara definitif. (Soejito, 2002:20).

Pasal 18 ayat (4) Undang-undang No.32 tahun 2004 mengatur bahwa kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga)dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.

Pasal 18 ayat (5) mengatur, apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (duapuluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua)

provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

Terhadap batas wilayah laut daerah ini, setidaknya ada dua persoalan pokok yang perlu mendapat perhatian, *Pertama*, sejauh ini undang-undang yang mengatur secara detail mengenai teknik-teknik penetapan batas wilayah laut belum ada. *Kedua*, belum semua daerah siap dan mampu melaksanakan penetapan batas wilayah laut, baik karena keterbatasan dana maupun sumberdaya manusia dan peralatannya. (Soejito, 2002: 20).

Disamping itu, krisis ekonomi yang melanda Indonesia telah menimbulkan pergeseran sektor ketenagakerjaan ke sektor perikanan yang mengakibatkan *overkapitalisasi* operasi perikanan laut dalam pemanfaatan sumber daya laut. Jumlah nelayan yang beroperasi dengan beragam alat tangkap serta ukuran kapal terus meningkat, sementara luas operasi justru semakin menyempit karena penguasaan teknologi penangkapan yang tidak berkembang. Hal ini menjadi bibit awal problematika baru berupa sengketa/konflik nelayan antar daerah berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan laut.

Situasi di atas didorong pula oleh kesalahpahaman masyarakat nelayan dalam menafsirkan (menginterpretasikan) rumusan Pasal 18 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengenai kewenangan mengelola sumberdaya wilayah laut bagi daerah yang memiliki wilayah laut. Kewenangan pengelolaan wilayah laut sering dimaknai sebagai pemberian hak kepemilikan wilayah laut sehingga terjadi "pengaplingan" laut oleh daerah. Padahal diatur pula bahwa nelayan kecil tetap diperbolehkan mencari ikan di wilayah laut seluruh Indonesia.

Kenyataan adanya sengketa antar daerah terkait pemanfaatan wilayah laut daerah yang terjadi antara nelayan menegaskan adanya potensi konflik terkait dengan pengelolaan sumberdaya perikanan antar daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

a. Mengapa terjadi konflik sumberdaya perikanan laut antar daerah dalam kerangka otonomi daerah ?"
b. Bagaimanakah konsepsi (ide) pengaturan pengelolaan

sumberdaya perikanan laut antar daerah jika dilihat dari manajemen konflik dalam kerangka otonomi daerah ?

II. Peran Negara dalam Pengelolaan Sumberdaya alam dalam kerangka otonomi daerah

Dalam konsep negara kesejahteraan, seperti yang tertuang pada alinea keempat bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah; untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut serta dalam melaksanakan ketertiban sosial, Hal ini kemudian menjadi dasar dari adanya ketentuan-ketentuan dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia sebagai Negara hukum modern. (Azhary, 1992: 63)

Konsepsi konstitusional negara kesejahteraan tersebut telah memberikan konsekuensi bagi peran dan tanggung jawab pemerintah yang semakin besar dan berat dalam memenuhi segala kebutuhan warga negaranya. Menurut Sjachran Basah, dalam menjalankan peran, tugas dan tanggung jawabnya pemerintah harus didasarkan pada prinsip batas atas dan batas bawah. (Basah,1992:4-5). Batas atas merupakan prinsip ketaat-asasan ketentuan perundang-undangan yaitu peraturan yang tingkat derajatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi, sedangkan batas bawah merupakan prinsip peraturan yang dibuat atau sikap administrasi negara tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warganya. (Basah, 1992: 4-5)

Faktor yang utama bagi hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan *stability*, *predictability* dan *fairness*, dua hal yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi untuk berfungsi, fungsi *stability* adalah potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing, sedangkan *predictability* adalah kebutuhan fungsi hukum untuk dapat meramalkan dari suatu akibat langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah, *fairness* merupakan perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku pemerintah untuk menjaga mekanisme

pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan. (Rajagukguk, 2003: 13)

Di sinilah keterkaitan antara hukum dengan ekonomi, yaitu saling mempengaruhi dalam aspek penciptaan pembangunan, menurut Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan atas anggapan adanya ketertiban atau keteraturan dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang mutlak dan harus ada. Oleh karena itu perubahan yang teratur dapat dibantu dengan perundang-undangan, keputusan pengadilan atau kombinasi kedua-duanya, sehingga perubahan yang teratur melalui prosedur hukum baik berupa wujud perundang-undangan maupun keputusan pengadilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan, akhirnya baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan yang sama dari masyarakat yang sedang membangun dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan. (Rajagukguk, 2003: 19-20) Dalam pengertian ini hukum tidak hanya sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban tetapi hukum juga digunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 versi amandemen dengan tegas menyatakan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi mengandung pengertian, hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (5) UU No.32/2004), sedangkan asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa, untuk melaksanakan tugas tertentu. (Pasal 1 ayat 9 UU No. 32/2004)

Dari adanya asas otonomi ini melahirkan sistem pemerintahan daerah desentralisasi yaitu penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat 7 UU No. 32/2004). Yang dimaksud daerah otonom

adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sistem Negara Kesatuan republik Indonesia (Pasal 1 ayat 6 UU No. 32/2004). Oleh karena itu prinsip otonomi dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan prinsip otonomi yang luas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip penataan kewenangan adalah (Wijaya, 2002: 15)

a. Sesuai dengan dan kemampuan daerah, artinya terdapat bidang pemerintahan yang tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi. Maksudnya ada bagian-bagian dari bidang pemerintahan tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota, maka akan ditangani oleh Propinsi atau Pemerintah Pusat, atau oleh Kabupaten/Kota tetangga.
b. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Departemen-departemen wajib menyiapkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal dan selanjutnya Propinsi juga wajib menentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Oleh karena itu pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai strategi yang memiliki tujuan ganda, *pertama*, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama yaitu, pembagian kekuasaan, pemerataan pendapatan, dan kemandirian sistem manajemen di daerah, *kedua*, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas .

Dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak boleh diabaikan bahwa ada prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom yaitu, adanya kesiapan sumber daya manusia, dalam hal ini apa-

ratur berkeahlian, adanya sumber dana yang dapat membiayai urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah, tersedianya fasilitas pendukung pelaksana Pemerintah Daerah, otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Wijaya, 2002:16)

III. Konflik Sumberdaya Perikanan: Pola dan Akar Masalahnya

Beberapa studi telah mengidentifikasi beberapa pola konflik kenelayanan. Charles (1992). misalnya mengidentifikasi empat pola konflik kenelayanan:

i) Pola pertama adalah apa yang disebutnya sebagai *conflict of jurisdiction*. Konflik-konflik yang masuk dalam pola seperti ini adalah konflik berkenaan dengan pengaturan siapa yang memiliki' dan menguasai akses kepada sumberdaya, rezim seperti apa yang akan mengoptimalkan pengelolaan dan peran pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya taut.

ii) Pola atau kategori konflik kedua adalah apa yang disebut *management mechanism* (mekanisma manajemen). Termasuk dalam kategori konflik ini adalah konflik-konflik terkait pelaksanaan kebijakan pengelolaan misalnya tentang pelanggaran aturan zonasi pengoperasian alat tangkap, konflik terkait pengambilan sumberdaya yang melebihi kuota dan lain-lain.

iii) Kategori konflik ketiga disebut Charles sebagai *internal allocation* (alokasi internal). Konflik dalam kategori ini meliputi konflik-konflik yang lahir sebagai akibat dari interaksi antara berbagai, *stakeholder* yang terlibat dalam usaha perikanan. Konflik-konflik dalam kategori ini adalah konflik antara kelompok nelayan dengan latar belakang geografis dan kultural berbeda, antara nelayan dengan alat tangkap berbeda dan antara nelayan penangkap dengan pihak-pihak yang terlibat pada proses pasca-panen atau pemasaran.

iv)Kategori konflik keempat adalah *external allocation conflict* (alokasi eksternal). Konflik-konflik yang termasuk kategori ini adalah konflik-konflik yang disebabkan oleh interaksi antara *stakeholder* dalam usaha perikanan tangkap dengan *stakeholder* lain yang juga memanfaatkan laut tetapi di luar sektor perikanan tangkap seperti turisme, tambak, tambang. Charles, memasukkan konflik antar nelayan lokal dengan nelayan asing ke dalam kategori konflik yang keempat ini.

Menyempurnakan kategori yang dibuat Charles, Warner (2000) mengusulkan lima tipe konflik:

i) Tipe pertama adalah konflik berkenaan dengan permasalahan "*who controls the fishery*", misalnya masalah akses terhadap wilayah dan sumberdaya taut. (Tipe ini sama dengan tipe konflik pertama dalam kategori Charles).
ii) Tipe kedua adalah konflik terkait permasalahan '*how the fishery is controlled.* Tipe konflik ini melingkupi konflik-konflik terkait penerapan aturan-aturan pengelolaan sumberdaya taut, alokasi kuota lain-lain. (Sama dengan tipe konflik kedua dalam kategori Charles).
iii) Tipe ketiga adalah konflik yang terkait hubungan antara penggunaan sumberdaya laut misalnya konflik-konflik antara nelayan yang memiliki latar belakang etnik, ras yang berbeda, atau konflik antara nelayan dengan jenis teknologi yang berbeda.
iv) Tipe konflik keempat adalah konflik yang terkait hubungan antara nelayan dengan pelaku usaha laut lain seperti pelaku wisata bahari, konservasi dan industri. (Sama dengan tipe konflik terakhir dari Charles).
v) Tipe konflik terakhir, kelima. adalah konflik yang tidak terkait langsung dengan kegiatan penangkapan tetapi mempengaruhinya. Contoh konflik-konflik dalam tipe ini adalah konflik yang lahir karena kasus-kasus kerusakan lingkungan, perubahan ekonomi (kenaikan bahan bakar minyak). korupsi dan lain-lain.

Di Indonesia, Arif Satria (2007) membagi konflik perikanan menjadi 7 (tujuh) tipe, yakni:

1) Konflik Kelas. yaitu konflik yang terjadi akibat kesenjangan teknologi penangkapan ikan.
2) Konflik Kepemilikan Sumberdaya, yaitu konflik akibat isu kepemilikan sumberdaya: laut milik siapa? ikan milik siapa?
3) Konflik Pengelolaan Sumberdaya, yaitu konflik akibat "pelanggaran aturan pengelolaan" Isu: Siapa berhak mengelola SDI atau SD laut?
4) Konflik Cara Produksi/alat tangkap. yaitu konflik akibat perbedaan alat tangkap. baik sesama tradisional maupun tradisional-modern yang merugikan salah satu pihak
5) Konflik Lingkungan, konflik akibat kerusakan lingkungan akibat praktek satu pihak yang merugikan nelayan lain.
6) Konflik Usaha. Konflik yang terjadi di darat akibat mekanisme harga maupun sistem bagi basil yang merugikan sekelompok nelayan.
7) Konflik Primordial, yaitu konflik yang terjadi akibat perbedaan ikatan primordial/identitas (ras, etnik, asal daerah).

Selain identifikasi tipe-tipe konflik, studi-studi terdahulu juga menjelaskan akar permasalahan dari lahirnya konflik-konflik tersebut. Beberapa contoh teori antara lain adalah teori yang menjelaskan konflik kenelayanan yang terkenal adalah teori yang merujuk kepada ide Hardin (1968) dalam artikelnya berjudul "*The Tragedy of the* Commons".

Dalam artikelnya ini, Hardin menjelaskan bahwa sumberdaya yang tergolong kepada *public property resource*. Sumberdaya laut termasuk dalam kategori ini setiap orang akan bebas untuk melakukan kegiatan eksploitasi. Gejala ini, yang diistilahkannya sebagai *open acces*, akan melahirkan dorongan kepada orang untuk selalu meningkatkan level eksploitasinya. Hal ini disebabkan, dalam kondisi *open access* orang cenderung berfikir bahwa jika ia absen dari kegiatan eksploitasi terhadap sumberdaya itu, maka sumberdaya yang tidak dia eksploitasi ada akan dieks-

ploitasi oleh orang lain. Logika seperti inilah yang mendorongnya untuk tidak berhenti dari kegiatan eksploitasi. Sementara itu, jika terjadi kerusakan akibat *overeksploitasi*, kerugiannya tidak hanya diderita oleh orang yang bersangkutan tetapi keseluruhan kelompok yang terlibat dalam pengeksploitasian, bahkan mungkin orang-orang lain yang tidak terlibat dalam kegiatan eksploitasi tetapi terkait dengan sumberdaya itu karena orang yang bersangkutan hidup dalam kesatuan ekologi. Kenyataan bahwa kerugian/kerusakan dari kegiatan eksploitasi akan ditanggung bersama sementara keuntungan yang didapat dari hasil eksploitasi hanya dinikmati oleh orang yang bersangkutan, mendorong orang untuk selalu meningkatkan level eksploitasinya.

Ide Hardin kemudian dikembangkan, untuk menjelaskan bahwa karena orang akan cenderung berlomba-lomba untuk mengeksploitasi sumberdaya yang semakin lama semakin berkurang itu, maka konflik antara orang-orang yang terlibat dalam pengeksploitasian itu akan lahir dan semakin lama akan semakin meningkat intensitasnya karena orangnya bertambah semakin banyak sementara sumberdaya semakin berkurang. Untuk yang terakhir ini, McGoodwin (1990) menunjukkan sebagai gejala yang telah mendunia. Dalam bukunya dia menulis kembali kepada, Hardin dan pengikutnya:

All around the world, from the coldest arctic regions to the warmest tropical seas, there is a crisis in the world's fisheries. Quite simply, there are too many people chasing too few fish . .. throughout the 1970's the world's per capita fish production actually declined. Correspondingly, the catch per unit ofilshing effort and the catch per dollar invested in the fisheries a/so steadily declined. (McGoodwin 1990,1)

Wacana teoritis yang berpangkal pada teori Hardin di atas sangat menarik untuk menjelaskan konflik perikanan. Hal ini disebabkan karena pada tataran praktis teori Hardin telah mengarahkan pada dukungan terhadap praktek-praktek pengelolaan sumberdaya laut yang sentralistis. Padahal, bersamaan dengan berbagai kritik teoritis terhadap Hardin, praktek sentralisasi pengelolaan juga banyak menimbulkan berbagai masalah. Beberapa masalah terkait dengan ketidaksesuaian kebijakan dan implementasinya dengan prinsip-prinsip dan praktek pengelolaan

yang berkembang di masyarakat sendiri. Masalah ini pada ujungnya menimbulkan konflik antar pemerintah dengan pihak nelayan maupun antara yang berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan yang berbeda, yaitu antar nelayan yang menggunakan prinsip-prinsip yang berkembang pada komunitasnya dengan nelayan yang menggunakan kebijakan pemerintah.

Selain itu, terkait dengan hubungan antar pemerintah dengan komunitas. (nelayan) lokal. Salah satu kritik terhadap teori Hardin telah melahirkan sokongan kepada apa yang disebut sebagai *community-based* dan *collaborative management*. Pada intinya teori yang mendukung *community-based management* mengatakan bahwa pengelolaan sumberdaya laut yang berlandaskan prinsip-prinsip yang berkembang, dan dilakukan sendiri oleh komunitas lokal lebih menjanjikan untuk bisa mewujudkan praktek pengelolaan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Sementara teori-teori yang mendukung *collaborative management* (*co-management*) pada intinya menjamin *suistainability* dan keadilan. Akan terwujud jika pemerintah dengan masyarakat/komunitas berbagi hak dan kewajiban dalam mengelola sumberdaya laut. Dalam konteks demikianlah, kemungkinan konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah pusat dengan masyarakat, pemerintah daerah dengan masyarakat mungkin terjadi.

Teori lain yang bisa digunakan untuk memahami konflik kenelayanan adalah teori yang menjelaskan hubungan antara identitas sosial satu kelompok dengan teritori yang ditempatinya (lihat misalnya Peluso dan Harwell, 2001 dan Adhuri, 2003). Pada intinya teori ini menjelaskan bahwa ada keterkaitan antara identitas sebuah kelompok sosial dengan tempat dimana mereka hidup. Keterkaitan ini bisa diwujudkan dalam bentuk konsep kepemilikan (*property right*).

IV. Konsepsi (ide) Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut antar daerah jika dilihat dari manajemen konflik dalam kerangka otonomi daerah

Dilihat dari sisi definisi, konflik dapat diartikan sebagai interaksi antara paling tidak dua individu atau kelompok yang memiliki tujuan berbeda. (Nicholson M, 1972: 19). Perbedaan

ini secara umum merupakan *ultima* dari perbedaan pikiran, perkataan, dan perbuatan (Chang, 2002: 34). Konflik juga banyak dipahami sebagai suatu situasi di mana terjadi persaingan untuk memenuhi tujuan yang tidak selaras dari kelompok-kelompok yang berbeda (Miall, 1999: 21). Melalui penelusuran definisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa konflik dapat terjadi kapan saja dan di mana saja ketika benturan pikiran, perkataan, dan perbuatan tidak menemukan jalan keluar oleh individu atau kelompok yang tengah berinteraksi.

Konflik pada hakikatnya terdiri dari dua jenis. *Pertama*, konflik negatif (destruktif), yakni segala bentuk konflik yang bersifat disfungsional di mana aktor-aktor yang terlibat secara membabibuta berusaha saling menghancurkan. Dalam konflik negatif/destruktif masing-masing pihak biasanya menutup berbagai kemungkinan negosiasi sehingga prospek resolusinya menjadi hampir mustahil. *Kedua*, konflik positif (konstruktif), yakni setiap bentuk konflik yang apabila dikelola secara kreatif dapat menghasilkan suatu konsensus untuk mengembangkan dialog dalam rangka menegakkan perdamaian (*dialogical democracy*). Dengan demikian konflik positif/konstruktif dapat membantu memperkuat hubungan antar-kelompok atau masyarakat terutama dalam upaya untuk mencari pijakan nilai-nilai dan norma-norma yang diterima bersama.

Pada dekade 1990-an tampak konflik menciut dari konflik antar negara menjadi konflik internal di dalam suatu wilayah negara yang bersifat lokal dan regional (Huntington, 1996). Bila diteropong lebih saksama sumber-sumber konflik di tingkat lokal menyangkut beberapa aspek.

Pertama, tekanan yang makin keras terhadap peran negara sebagai sebuah kekuatan yang berdaulat atas wilayah dan warganya.

Kedua, posisi negara yang makin terancam oleh mobilisasi kelompok-kelompok yang tidak puas terhadap situasi dan kondisi tertentu; Dalam melakukan perubahan dari satu tahap aksi ke tahap lainnya, kelompok-kelompok yang melakukan perlawanan biasanya mempertimbangkan hal-hal di bawah ini, seperti: (i) besar/kecilnya peluang untuk memenangkan perjuangan; (ii) kebutuhan untuk meningkatkan tekanan terhadap pemerintah;

(iii) antisipasi mereka terhadap risiko; dan (iv) adanya kelemahan di pihak lawan, seperti misalnya, krisis kepemimpinan, krisis kepercayaan diri, krisis legitimasi, atau bahkan krisis ekonomi.

Ketiga, konflik di tingkat lokal dapat juga dipicu oleh ambisi-ambisi pribadi para pemimpin kelompok di dalam suatu negara dengan cara mengeksploitasi suasana pluralitas demi kepentingan pribadi/kelompoknya melalui penggalangan dukungan massa.

Perubahan, kompleksitas, ketidakpastian dan konflik selalu kita hadapi dalam banyak aspek kehidupan. Keempatnya merupakan hal penting dalam pengelolan sumberdaya alam dan lingkungan. Keempatnya akan dapat mendatangkan peluang sekaligus masalah bagi perencana, pengelola, pengambil keputusan serta anggota masyarakat lainnya. Salah satu peluangnya adalah mengenali pentingnya keempat elemen terebut dan memahami bagaimana keempatnya saling berpengaruh. (Mitchel, 2003: 1)

Gagasan untuk "mengelola" lingkungan atau sumberdaya alam selalu dianggap sebagai suatu hal yang tidak tepat, terutama mengingat cepatnya perubahan kondisi, kompleksitas yang begitu besar dan tingginya ketidakpastian. Lebih tepat, yang harus dicermati adalah mengelola hubungan antara manusia dengan lingkungan dan sumberdaya alam. Jika gagasan kedua ini diterima, maka "pengelolaan lingkungan dan sumberdaya " menjadi suatu proses pengelolaan konflik. Hal ini dikarenakan masyarakat selalu terdiri dari individu, dan kelompok yang mempunyai nilai-nilai, kepentingan, keinginan, harapan dan prioritas yang berbeda, sehingga selalu ada ketegangan anar berbagai karakter yang berbeda, bahkan ketidak cocokan diantara karakter-karakter tersebut. (Mitchel, 2003: 20).

Konflik bukanlah suatu keadaan yang statis. Konflik bersifat ekspresif, dinamis, dan dialektis. Konflik adalah suatu ledakan dari sengketa atau persaingan atau perebutan dua pihak atau lebih mengenai satu atau beberapa hal yang sama (baik benda maupun kedudukan).

"Berbeda", "Bersengketa", dan "Berkonflik" adalah tiga situasi yang harus dipahami perbedaannya satu sama lain. "Berbeda" adalah situasi alamiah yang merupakan kodrat manusia. "Bersengketa" terjadi apabila dua orang atau dua kelompok (bisa

lebih bersaing satu sama lain untuk mengakui (hak atas) suatu benda atau kedudukan yang sama. Sedangkan "berkonflik" adalah suatu situasi yang terjadi apabila seseorang atau sekelompok orang (bisa lebih) menunjukkan praktek-praktek untuk menghilangkan pengakuan (hak)orang atau kelompok lainnya mengenai benda atau kedudukan yang diperebutkan. (Widjardo, 2001: 18).

Konflik-konflik sumberdaya alam, terjadi karena adanya praktek-praktek penghilangan pengakuan (hak) rakyat setempat terhadap sumberdaya alamnya yang dilakukan oleh pihak-pihak lain, baik badan pemerintah maupun swata. Bagi rakyat setempat, praktek-praktek penghilangan itu merupakan sesuatu yang akan mengancam keberlanjutan hidup mereka. (Widjardo, 2001: 18).

V. Kesimpulan.

a. Akar dari konflik sumberdaya perikanan laut antar daerah bisa dikaji dari dua pendekatan yaitu *pertama*, kenyataan bahwa laut adalah sumberdaya milik umum (*public property resource*) sehingga perlu penciptaan pranata kepemilikan. Dan *kedua*, dengan melihat keterkaitan antara identitas sebuah kelompok sosial dengan tempat dimana mereka hidup. Keterkaitan ini bisa diwujudkan dalam bentuk konsep kepemilikan (*property right*).
b. Konsepsi (ide) pengaturan pengelolaan sumberdaya perikanan laut antar daerah bisa dilakukan dengan merubah paradigma pendekatan masalahnya yaitu dari konsep "mengelola" lingkungan, ke arah mengelola hubungan antara manusia dengan lingkungan dan sumberdaya perikanan laut antara daerah. Jika gagasan kedua ini diterima, maka "pengelolaan lingkungan dan sumberdaya " menjadi suatu proses pengelolaan konflik.

DAFTAR PUSTAKA

A. H. J., Dorcey, 1986, *Bargaining in the Governance of Pacific Coastal Resources: Research and Reform,* Vancoufer, BC, University of British Columbia.

Akamichi, Tomoya, 1991, *Sea Tenure and its Transformation in the North Malaita, Solomon Island* dalam South Pasific Study Vol 12. No. 1, 1991, Japan, Kagoshima University.

Arifin, Bustanil, 1999, *Kebijakan Ekonomi Kerakyatan: Intervensi Pemerintah dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam,* Proseding dalam Sarasehan Masyarakat Adat nusantara, Jakarta, 15-16 Maret 1999.

Azhary, Tahir, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang.

Basah, Sjachran, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap/ Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni.

Chang, William, 2002, *Regarding Ethnic ang Religious Conflict,* dalam Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, *Communal Conflict in Contemporary Indonesia.*

Cheung, Steven, 1986, *Penetapan Kontrak dan Alokasi sumberdaya dalam Perikanan Laut*, dalam Smith, Ian R dan Firial Marahudin(ed)., *Ekonomi Perikanan, Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*, Jakarta, Gramedia.

Friedman, W., 1971, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London, Stevens and Sons.

G., Hardin, 1965, *The Tragedy of The Common*, dalam Science 162 No. 3855.

Hugh, Miall, et al, 1999, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management, and Transformation of Deadly Conflict*, Cambridge, Polity Press.

Imron, Masyhuri, 2005, *Manajemen Sumberdaya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press.

Kartodihardjo, Hariadi, 2004, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Kehutanan"* dalam diskusi yang diselenggarakan ICEL, Hotel Nikko, Jakarta, 2 November 2004.

M., Nicholson, 1972, *Conflict Analysis*, London, English University Press.

Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju.

_____, 1999, *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, Bandung, FH-UNPAD.

Manggabarani, Husni, 2003, *Tinjauan Wilayah Pengelolaan Perikanan dan Implikasinya bagi Pemanfaatan Ruang Wilayah Laut*, Makalah pada Seminar Nasional Strategi Pemanfaatan Ruang laut Nasional, Jakarta.

Mitchell, Bruce, 2003, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua.

Nurjaya, I Nyoman, 2006, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Malang, Penerbit Universitas Negeri Malang.

Rajagukguk, Erman, 2003, *Peranan Hukum Di Indonesia: Menjaga Persatuan I3angsa, Memulihkan Ekonomi, Dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, Makalah pada Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Sands, Philippe, 1995, *Principles of International Environmental law* I.

Soejito, 2002, *Aspek Yuridis Penetapan Batas Wilayah Laut dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jurnal Mimbar Hukum, Fakultas Hukum UGM, No.42/X/2002.

Wantrup, Ciriacy, S.V. dan Bishop, Richard C, *"Milik Bersama" Sebagai Suatu Konsep Kebijaksananaan Sumberdaya Alam*, dalam Smith, Ian R dan Firial Marahudin(ed)., *Ekonomi Perikanan, Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*, Jakarta, Gramedia,1986

Widjaja, Haw, 2002, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Rajawali Pers.

Wijardjo, Boedhi, et.al, 2001, *Konflik, Bahaya atau Peluang?; Panduan Latihan Menghadapi dan menangani Konflik Sumber Daya Alam*, Bandung, Mitra-mitra BSP Kemala.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah