



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

DIMENSI-DIMENSI OTONOMI DAERAH

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa
Doddy S. Singgih

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik
Falih Suaedi

**Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:
Kasus Kabupaten Blitar**
Bagong Suyanto

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan
Kacung Marijan

**Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga:
Studi Komunitas di Desa Tunggun Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan**
Benny Soembodo

**Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura
dan Kepulauannya**
Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

**Ekowisata Sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**
Sri Endah Nurhidayati

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**
Roestoto Hartojoputro

Resensi Buku:
**Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**
Karnaji

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum
Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum
I. Basis Susilo

Penanggungjawab
Kris Nugroho

Dewan Redaksi
Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)
Ramlan Surbakti (Unair)
Daniel Theodore Sparringa (Unair)
Mohtar Mas'ood (UGM)
Ashadi Siregar (UGM)
Herudjati Purwoko (Undip)
Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi
Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi
Harijono

Redaksi Pelaksana
Bagong Suyanto
Yuyun Wahyu Izzati
Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran
Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981
ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia
Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492
e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Meskipun tema utama Dimensi-Dimensi Otonomi Daerah merupakan tema yang seringkali dibahas, dan coba diimplementasikan di berbagai kota maupun kabupaten. Namun, tidak sedikit perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyikapi apa dan bagaimana otonomi daerah itu terkesan berlebihan. Bagi kota atau kabupaten yang kaya baik sumber alam dan potensi daerah, dengan adanya otonomi, mengeruk keuntungan secara ekonomis bagi kebutuhan daerah merupakan target utama, setelah beberapa tahun semenjak orde baru menjadi "penonton" pembangunan dan rela menjadi "sapi perah" bagi pemerintah pusat, bahkan ada beberapa daerah yang ingin melepaskan diri dari pemerintah pusat sebagai bentuk *euphoria* semenjak dibukanya keran otonomi. Sementara bagi daerah minus baik sumber dan potensi daerah pemberlakuan otonomi merupakan pukulan yang cukup berat, terutama dalam hal pengaturan perimbangan keuangan dan kekuasaan.

Untuk menelaah lebih jauh, jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* edisi Nomor 2 (April) 2004 sengaja mengupas permasalahan Otonomi Daerah berikut dimensi-dimensinya baik dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sebagainya. Berikut beberapa tulisan yang dimuat dalam edisi kali ini: Analisis mengenai perdebatan otonomi seperti tulisan Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa disajikan oleh Doddy S. Singgih. Dalam hal manajemen kupasan Falih Suaedi tentang Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik patut menjadi bahan pertimbangan. Contoh hasil implementasi otonomi dalam tulisan Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Blitar oleh Bagong Suyanto. Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan dijelaskan Kacung Marijan. Benny Soembodo mengetengahkan Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga. Dari kacamata psikologi Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan mencoba memberikan pendapatnya dalam Resistensi terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya. Telaah pariwisata dalam otonomi dijelaskan secara panjang lebar oleh Sri Endah Nurhidayati yaitu Ekowisata sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah di Era Otonomi, serta Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia di Era Otonomi Daerah disajikan oleh Roestoto Hartojoputro. Tak kalah pentingnya bahan resensi buku: Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang diuraikan oleh Karnaji.

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat yang sedang berkembang.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 3 (Juli) 2004:
Indonesia Memasuki Pemilu Putaran I

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa

Doddy S. Singgih

1

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik

Falih Suaedi

13

Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:

Kasus Kabupaten Blitar

Bagong Suyanto

25

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan

Kacung Marijan

45

Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga: Studi Komunitas di Desa Tunggun Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan

Benny Soembodo

59

Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya

Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

69

**Ekowisata Sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**

Sri Endah Nurhidayati

81

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**

Roestoto Hartojoputro

95

Resensi Buku:

**Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**

Karnaji

105

KEBIJAKAN PENGELOLAAN DAN PENGEMBANGAN PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA DI ERA OTONOMI DAERAH

Roestoto Hartojoputro

Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair

Abstract

Indonesia is a state of archipelago, consists of 17.500 big and small islands. The small islands, in fact, have a big development potential, as they are a supporting ecosystem with high productivity. Yet, they are not well-developed. In the era of regional autonomy, it is necessary to apply a new policy in order to develop them. A direction (mechanism and management) in applying this is available. There are three approaches to be used for the strategy and policy to develop small islands including their authorities and ecosystems that fit in with local conditions.

Keywords : small islands, policy, local autonomy

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang terdiri dari sekitar 17.500 pulau dengan luas laut sekitar 5,8 juta km² dan bentangan garis pantai sepanjang 81.000 km. Sebagian besar dari pulau-pulau tersebut merupakan pulau-pulau kecil, yang memiliki kekayaan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) yang sangat potensial untuk pembangunan ekonomi. Kawasan pulau-pulau kecil memiliki potensi pembangunan yang cukup besar karena didukung oleh adanya ekosistem dengan produktivitas hayati tinggi seperti terumbu karang, padang lamun (*sea grass*), rumput laut (*sea weeds*) dan hutan bakau (*mangrove*). Sumber daya hayati laut pada kawasan

ini memiliki potensi keragaman dan nilai ekonomis yang tinggi seperti kerapu, na-poleon, ikan hias, kuda laut, kerang mutiara, kima raksasa (*Tridacno gigas*) dan teripang. Selain itu, pulau-pulau kecil juga memberikan jasa-jasa lingkungan yang tinggi nilai ekonomisnya dan sekaligus sebagai kawasan berlangsungnya kegiatan kepariwisataan.

Selama ini kawasan pulau-pulau kecil kurang mendapat sentuhan pembangunan yang berarti karena pembangunan nasional di waktu lampau lebih berorientasi ke darat. Walaupun terdapat kegiatan pembangunan, kegiatan tersebut lebih mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi, sehingga kurang memperhatikan kelestarian lingkungan dan

bahkan seringkali memarjinalkan masyarakat setempat. Disisi lain, fakta menunjukkan bahwa perairan pulau-pulau kecil yang memiliki potensi perikanan cukup tinggi cenderung menjadi tempat penangkapan ikan yang dilakukan baik oleh nelayan asing maupun nelayan lokal dengan cara tidak ramah lingkungan, seperti pemboman, pembiusan, penggunaan racun dan sebagainya. Selain itu terdapat fakta bahwa pulau-pulau kecil yang terpercil sering dijadikan sebagai tempat penyelundupan, pembuangan limbah dan/atau penambangan pasir secara liar (Anonimus, 2001).

Otonomi Daerah

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Pemberian otonomi dititikberatkan pada Kabupaten dan Kota dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan otonomi lebih dapat mengakomodasikan dan mewujudkan cita-cita masyarakat makmur dan sejahtera melalui pemerataan hasil-hasil pembangunan di seluruh daerah dan agar dapat dinikmati oleh semua lapisan warga masyarakat. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan

Pemerintah (yang dalam hal ini adalah PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom).

Tujuan peletakan kewenangan seperti yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, adalah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi, dan penghormatan terhadap budaya lokal dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Kewenangan ini dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah :

1. Otonomi Daerah memperhatikan aspek demokrasi, pemerataan dan keadilan, transparansi, potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab terdapat di Kota dan Kabupaten sedangkan Provinsi terbatas.
3. Otonomi daerah harus sesuai dengan konsitusi untuk terjaminnya hubungan yang serasi Pusat - Daerah dan antar Daerah.
4. Harus lebih meningkatkan kemandirian daerah.
5. Meningkatkan peranan dan fungsi DPRD sebagai fungsi legislasi, pengawasan, maupun fungsi anggaran.
6. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Provinsi;
7. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan.

Strategi dan kebijakan Pengelolaan

Pulau-pulau kecil merupakan kasus khusus dalam pembangunan karena ciri khusus yang dimilikinya. Ciri khusus tersebut meliputi sumberdaya alamnya, ekonominya dan dalam banyak kasus kebudayaannya. Pada pulau-pulau kecil, pilihan pembangunan yang *sustainable* secara ekologis maupun ekonomi sangat terbatas, penyediaan jasa umum sangat mahal, kelangkaan dalam hal sumberdaya manusia yang handal lebih khusus lagi pada pulau-pulau yang berukuran sangat kecil (luasnya kurang dari 1000 km² dengan jumlah penduduk 10.000 orang), pengembangan ekonomi hampir sulit dilakukan tanpa campur tangan dari luar. Kemampuan pulau untuk mengembangkan dirinya (*self-sufficiency*) tanpa bantuan dari luar hampir tidak mungkin.

Pengelolaan pulau-pulau kecil adalah bagian dari persoalan bangsa dan negara yang sangat penting, kebijakan alokasi ruang dan pengelolaan pulau-pulau kecil harus dirumuskan secara hati-hati, karena selain aspek pembangunan ekonomi, isu ini juga menyangkut harga diri dan moralitas Indonesia sebagai suatu bangsa yang beragam, kedaulatan dan keutuhan wilayah Republik Indonesia sebagai negara kepulauan, penegakan hak-hak masyarakat sebagai unsur penting dalam struktur negara bangsa, dan kelestarian sumberdaya alam antar generasi (Retraubun, 2002). Lebih lanjut dikatakannya bahwa pendekatan arah kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat, dikembangkan dan dirumuskan dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dengan

mengkombinasikan 3 pendekatan yaitu hak, ekosistem dalam alokasi ruang wilayah pulau dan gugus pulau, serta pengelolaan yang sesuai dengan latar setempat.

Pendekatan hak, dimaksudkan untuk adanya pengakuan dan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat terhadap tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil, terjalannya kerjasama usaha yang setara antara masyarakat dengan pengusaha/investor, serta kepastian bersaha bagi pengusaha/investor. Pendekatan ekosistem dalam lokasi ruang wilayah pulau dan gugus pulau, dimaksudkan untuk menjaga wilayah gugus pulau dan pulau-pulau kecil yang sangat rentan secara ekologis. Disamping itu wilayah ini memiliki keterkaitan ekologis, sosial ekonomi dan sosial budaya dengan ekosistem di sekitarnya. Dengan alokasi ruang yang didasarkan pada daya dukung ekologis, jaringan sosial budaya antara masyarakat dan integrasi kegiatan sosial ekonomi yang sudah berlangsung selama ini, akan memberikan pilihan investasi yang tepat. Tataruang dengan pendekatan ekosistem harus menjadi instrumen kebijakan utama untuk menjaga keamanan dan keselamatan sosial budaya dan ekologis dalam pengelolaan pulau-pulau kecil. Alokasi seperti ini akan memberikan kesempatan bagi penataan ulang posisi dan peran strategis masyarakat lokal, pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam pengelolaan pulau-pulau kecil sejalan dengan paket Undang-undang Otonomi Daerah (UU No. 22 dan 25 Tahun 1999). Hal ini akan berimplikasi pada kejelasan hak dan kewajiban serta wewenang pihak-pihak tersebut.

Pendekatan pengelolaan yang

sesuai dengan latar setempat, dimaksudkan untuk menjadikan pedoman semua jenis kegiatan investasi, baik yang dilakukan oleh masyarakat lokal maupun investor dalam negeri dan asing di kawasan gugus pulau-pulau kecil harus mengacu pada alokasi ruang yang telah ditetapkan. Pengelolaan pulau-pulau kecil tidak seragam melainkan disesuaikan dengan latar geografisnya, karakteristik ekosistem dan sosial budaya masyarakat setempat. Pada tahap perencanaan induk wilayah harus dilakukan penilaian sumberdaya alam (*resources evaluation*), yang akan menjadi landasan pengembangan pola pengelolaan serta sistem keselamatan ekologis, sosial dan budaya. Mengingat rentannya ekosistem pulau-pulau kecil dan gugus pulau kecil, pemerintah (pusat dan daerah) harus melakukan pembatasan kegiatan yang sudah terbukti menimbulkan dampak negatif yang luas, baik secara ekologis maupun sosial. Pemerintah (pusat dan daerah) hanya mengizinkan pengelolaan pulau-pulau kecil untuk konservasi, budidaya laut (*mariculture*), ekowisata serta usaha penangkapan ikan dan industri perikanan yang lestari. Dalam usaha pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pengusaha dari luar pulau pemerintah (pusat dan daerah) menjadi fasilitator pelibatan masyarakat dalam berbagai bentuk, seperti akses berusaha bagi penduduk lokal, kemitraan usaha dan penyertaan modal.

Pengelolaan pulau-pulau kecil haruslah dilakukan secara terpadu, artinya bahwa pengelolaan sumberdaya alam serta jasa lingkungan pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan dalam konteks berkelanjutan, yang mencakup keterpaduan dalam wilayah/ ekologis,

keterpaduan sektor, keterpaduan disiplin ilmu dan keterpaduan *stakeholders*. Keterpaduan wilayah/ekologis, secara keruangan dan ekologis pulau-pulau kecil memiliki keterkaitan antara lahan atas (daratan) dan laut, karena kawasan pulau-pulau kecil merupakan daerah pertemuan antara daratan dan laut. Dengan keterkaitan kawasan tersebut, maka pengelolaan kawasan pulau-pulau kecil tidak terlepas dari pengelolaan lingkungan yang dilakukan di kedua kawasan tersebut. Berbagai dampak lingkungan yang terjadi di kawasan pulau-pulau kecil merupakan akibat dari kegiatan yang dilakukan di kawasan pulau induknya, seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, industri, pemukiman dsb. Keterpaduan sektor, konsekuensi dari pemanfaatan sumberdaya di pulau-pulau kecil adalah terjadinya tumpang tindih pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil antara sektor yang satu dengan lainnya. Agar pengelolaan sumberdaya alam di kawasan pulau-pulau kecil dapat dilakukan secara optimal dan berkesinambungan, maka dalam perencanaan pengelolaan harus mengintegrasikan semua kepentingan sektoral.

Keterpaduan disiplin ilmu, kawasan pulau-pulau kecil memiliki sifat dan karakteristik yang sangat unik, baik sifat dan karakteristik ekosistemnya maupun sosial budaya masyarakatnya. Dengan sistem dinamika perairan pulau-pulau kecil yang khas, dibutuhkan keterpaduan berbagai disiplin ilmu seperti hidro-oseanografi, ekonomi, hukum, sosiologi, teknik dan sebagainya. Keterpaduan *stakeholders*, dalam hal ini keterpaduan dari pelaku pembangunan dan pengelola sumberdaya alam di kawasan pulau-pulau kecil seperti pemerintah (pusat dan

daerah), masyarakat pulau-pulau kecil, swasta/investor, LSM, Universitas dll, merupakan penunjang utama terhadap keberhasilan keterpaduan-keterpaduan sebelumnya. Pengelolaan pulau-pulau kecil merupakan salah satu bagian terpadu dari pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan, yang didalamnya sudah tercakup pembinaan sumberdaya manusia, sumberdaya alam, sumberdaya buatan, serta pemanfaatan sarana dan prasarana di dalamnya. Pengelolaan pulau-pulau kecil harus disusun dalam bingkai pendekatan yang harmonis dengan memperhatikan sistem nilai dan kelembagaan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat setempat, potensi lokal dan unit usaha masyarakat. Pengelolaan diharapkan akan meningkatkan partisipasi masyarakat untuk pengambilan keputusan dan pengawasan pengelolaan sumberdaya pulau-pulau kecil.

Upaya Pembangunan dan Pengembangan

Pengembangan dan pembangunan pulau-pulau kecil selain berdasarkan pada faktor internal juga harus mempertimbangkan faktor eksternalnya. Pemahaman terhadap peluang pasar menjadi sangat penting dalam menentukan produk barang atau jasa yang seyogyanya harus dilakukan oleh pulau-pulau kecil. Di sisi yang lain, karakteristik seperti faktor keterisolasian, keterbatasan daya dukung lingkungan menjadikan permasalahan semakin kompleks. Pengembangan dan pembangunan pulau-pulau kecil juga tergantung dari kondisi eksistingnya, dalam hal ini ada empat kategori atau karakteristik yaitu : pulau-pulau kecil yang

tidak berpenghuni dan tidak pernah dikunjungi manusia; pulau-pulau kecil yang tak berpenghuni tetapi masih dikunjungi manusia; pulau-pulau kecil yang berpenghuni dengan tingkat perkembangan kegiatan ekonomi terbatas, dan pulau-pulau kecil yang berpenghuni dan sudah memiliki perkembangan kegiatan ekonomi antar pulau atau ekspor (Anonimus, 2002).

Sementara itu jenis kegiatan atau investasi yang dapat dikembangkan di pulau-pulau kecil, paling tidak dapat ditemukan sebanyak 10 kegiatan yaitu : perikanan tangkap dan budidaya, industri tinggi non ekstraktif, industri manufaktur dan pengolahan yang ramah lingkungan, pertanian organik dan peternakan skala rumah tangga, pertambangan, pariwisata bahari, jasa angkutan, bangunan kelautan, industri maritim, dan jasa angkutan lainnya. (Anonimus, 2002). Isu strategis yang harus dipikirkan dalam upaya pengembangan kegiatan di pulau-pulau kecil adalah bagaimana dapat menghasilkan barang dan jasa dari pulau-pulau kecil yang memiliki nilai tinggi. Pemikiran ini menjadi sangat penting karena ada dua pertimbangan yakni kekuatan atau kemampuan serap pasar internal yang terbatas, dan biaya transportasi (*transportation cost*) dari dan ke pulau-pulau kecil relatif sangat tinggi.

Berdasarkan pengamatan sementara terhadap peluang perkembangan ekonomi dalam waktu dekat maka paling tidak ada tiga kelompok kegiatan yang cukup menjanjikan untuk dapat dikembangkan di kawasan pulau-pulau kecil, yaitu kelompok kegiatan wisata bahari, kelompok kegiatan budidaya yang berkaitan dengan pengembangan mutiara, dan kelompok kegiatan budidaya

yang berkaitan dengan pengembangan rumput laut, bagan dan keramba jaring apung. Ketiga kelompok kegiatan ini mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan pengembangan pulau-pulau kecil akan tetapi mempunyai karakteristik segmentasi investor yang berbeda serta membutuhkan dukungan kebijakan, dukungan sarana dan prasarana, pelibatan masyarakat yang berbeda pula.

(1) Kelompok kegiatan wisata bahari

Pada hakekatnya pengembangan wisata bahari merupakan respon terhadap perkembangan permintaan wisatawan pada skala dunia. Hal ini disebabkan karena adanya pertumbuhan populasi dunia yang relatif cukup tinggi serta diimbangi oleh adanya peningkatan jumlah wisatawan internasional yang cukup besar. Selain itu terjadinya peningkatan minat para wisatawan yang mengarah pada bahari. Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk pengembangan kegiatan wisata bahari dengan 17.000 pulaunya yang sangat indah dapat menarik wisatawan dunia yang ada.

Pada hakekatnya ada empat masalah utama pengembangan wisata bahari di Indonesia, yaitu: belum adanya perencanaan terpadu, belum tersedianya infrastruktur pelabuhan khusus untuk kapal pesiar, belum adanya *tour operator* yang khusus menangani wisata kapal pesiar, dan birokrasi yang panjang untuk mendapatkan *Cruising Approval for Indonesian Territory-CAIT* (*political clearance, security clearance and sailing permit*).

Beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dengan mengembangkan wisata bahari di Indonesia, yaitu: dapat mendatangkan wisatawan dalam jumlah besar; memanfaatkan potensi wisata

bahari; membuka akses ke obyek-obyek wisata terutama yang *marine-based*; dan dapat mengembangkan potensi pulau-pulau kecil. Khusus terhadap aspek ekonomi akan dapat meningkatkan ekonomi lokal dan nasional, terjadinya peningkatan kesempatan kerja, dapat mempercepat pertumbuhan kawasan Timur Indonesia karena memiliki potensi wisata bahari yang sangat besar; dan tidak membutuhkan infrastuktur yang kompleks.

(2) Kelompok kegiatan Budidaya yang berkaitan dengan Pengembangan mutiara.

Usaha budidaya mutiara masih relatif baru dan banyak diminati oleh investor asing (Jepang dan Australia). Di Indonesia kawasan yang mempunyai potensi untuk pengembangan budidaya mutiara cukup tersebar terutama di wilayah Timur Indonesia seperti Papua, Irian Jaya Barat, Maluku, NTT, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, NTB, Bali, Madura dan Lampung. Pada kenyataannya pengembangan budidaya mutiara menghadapi berbagai kendala seperti peraturan perundangan, alam dan penyakit, tata ruang lahan, manusia dan penguasaan teknologi, permodalan, dan gangguan keamanan. Usaha budidaya mutiara mempunyai prospek yang cukup baik untuk dikembangkan apabila kendala-kendala yang dihadapi dapat diatasi, terutama faktor tidak adanya supremasi dan kepastian hukum serta faktor gangguan keamanan.

(3) Kelompok kegiatan Budidaya yang berkaitan dengan Pengembangan rumput laut.

Rumput laut sebagai salah satu sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil

merupakan komoditi yang potensial untuk dikembangkan mengingat nilai gizi yang dikandungnya. Rumput laut dapat dijadikan bahan makanan seperti agar-agar, sayuran, kue, dan menghasilkan bahan algin, keragian, dan furcellaran yang digunakan dalam industri farmasi, kosmetik, tekstil dan lainnya. Secara ekologis, komunitas rumput laut dapat memberikan banyak manfaat terhadap lingkungan sekitarnya. Komunitas ini berperan sebagai pembesaran dan perlindungan bagi jenis-jenis ikan tertentu dan merupakan makanan alami ikan-ikan dan hewan herbivora lainnya.

Dari ketiga kelompok kegiatan di atas dapat dilihat bahwa investasi pembangunan dan pengembangan pulau-pulau kecil merupakan upaya pembangunan yang tidak sederhana. Dalam hal ini, di pulau-pulau kecil investasi yang dilakukan oleh masyarakat tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya dukungan investasi oleh pemerintah (pusat maupun daerah). Kemudahan atau dukungan kebijakan terhadap akses pasar merupakan prasyarat yang harus dilakukan pemerintah agar tercipta iklim investasi yang kondusif bagi masyarakat dan pihak swasta. Disamping itu tersedianya sarana dan prasarana juga perlu mendapatkan perhatian.

Pedoman Kebijakan Pengelolaan

Dalam era otonomi daerah (berdasarkan Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999), pemerintah pusat (dalam hal ini Menteri Kelautan dan Perikanan) telah mengeluarkan keputusan nomor 41 tahun 2000 yang mengatur tentang pedoman kebijakan dan mekanisme pengelolaan pulau-pulau kecil. Ketentuan-ketentuan

yang termuat dalam Keputusan Menteri ini menjadi pedoman yang berlaku bagi pemerintah (pusat dan daerah), masyarakat dan pihak-pihak lain yang bersangkutan paut dengan pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau kecil di Indonesia.

A. Kebijakan pengelolaan,

Kebijakan pengelolaan dibedakan dalam kebijakan tentang hak atas tanah dan wilayah perairan, kebijakan tentang pemanfaatan ruang, serta kebijakan tentang pengelolaan pulau-pulau kecil dan wilayah perairan sekitarnya.

1. Dalam hal kebijakan tentang hak atas tanah dan wilayah perairan, negara mengakui dan melindungi hak ulayat/hak adat/hak asal usul atas penguasaan tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil oleh masyarakat hukum adat di samping hak-hak lainnya, sehingga kegiatan pengelolaannya sepenuhnya berada di tangan masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Setiap kerjasama pengelolaan dengan pihak ketiga harus didasarkan pada kesepakatan yang saling menguntungkan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kelestarian sumberdaya. Kerjasama ini harus mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kepentingan nasional.

Pemerintah (pusat/nasional) berwenang untuk memberikan Hak Pengelolaaan Lahan (HPL) kepada pihak yang akan melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang memberikan Hak Guna

- Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) di atas HPL sepanjang tidak melanggar hak individu dan/atau hak hukum adat atas tanah. Pengaturan hak atas wilayah perairan di sekitar pulau-pulau kecil diatur lebih lanjut oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai peraturan perundangan yang berlaku.
2. Dalam hal kebijakan pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil, harus mempertimbangkan : latar geografis (gugus pulau yang mempunyai kedudukan strategis dalam pengembangan ekonomi wilayah, konstelasi geopolitik, keterkaitan antarpulau dan gugus pulau); kerentanan wilayah terhadap bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ekologi; keamanan nasional; ketersediaan sarana dan prasarana; kawasan konservasi dan endemisme flora dan fauna termasuk di dalamnya yang terancam punah; karakter politik, ekonomi, sosial, budaya dan kelembagaan masyarakat lokal; bentang alam (*landscape*) yang merupakan perwujudan keseimbangan alam yang terjadi dan memiliki nilai-nilai keunikan alam; tataguna lahan dan pemintakatan (zonasi) laut; keterkaitan kegiatan ekonomi, sosial dan budaya antarpulau yang dapat memberikan sinergi terhadap pertumbuhan dan perkembangan kegiatan sosial ekonomi; skala ekonomi dalam pengembangan kegiatan agar diperoleh tingkat efisiensi yang optimal; pelibatan para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang terdiri dari pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha.
 3. Dalam hal kebijakan pengelolaan

pulau-pulau kecil dan wilayah perairan sekitarnya, harus mempertimbangkan : keseimbangan/stabilitas lingkungan, keterpaduan kegiatan antara wilayah darat dan laut sebagai satu kesatuan ekosistem, efisiensi pemanfaatan sumberdaya, protokol keamanan yang didasarkan pada penilaian harga sumberdaya sesuai dengan prinsip ekonomi lingkungan, peraturan-peraturan dan konvensi internasional terutama yang menyangkut tata batas perairan internasional.

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota harus menjamin bahwa pantai dan perairan pulau-pulau kecil merupakan akses yang terbuka bagi masyarakat. Pengelolaan ekosistemnya harus dilakukan secara menyeluruh berdasarkan satu kesatuan gugusan pulau-pulau dan/atau keterkaitan pulau tersebut dengan ekosistem pulau besar. Kegiatan pengelolaan yang berbasis masyarakat harus memperhatikan adat, norma dan/atau sosial budaya serta kepentingan masyarakat setempat. Pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak ketiga dengan tujuan observasi, penelitian dan kompilasi data/spesimen untuk keperluan pengembangan iptek, wajib melibatkan lembaga/instansi terkait setempat dan/atau pakar dibidangnya. Pulau-pulau yang telah ditetapkan sebagai kawasan konservasi (termasuk gosong, atol yang menjadi titik pangkal pengukuran wilayah perairan Indonesia), kawasan otorita, kawasan tertentu khususnya tempat latihan militer dan pangkalan militer tidak termasuk yang diatur.

Pengelolaan pulau-pulau kecil dengan luas kurang atau sama dengan 2.000 km² hanya dapat digunakan untuk kepentingan konservasi, budidaya laut,

kepariwisataan, usaha penangkapan dan industri perikanan secara lestari, pertanian organik dan peternakan skala rumah tangga, industri teknologi tinggi nonekstraktif, pendidikan dan penelitian, industri manufaktur dan pengolahan sepanjang tidak merusak ekosistem dan daya dukung lingkungan. Pengelolaan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh pihak ketiga harus memberdayakan masyarakat lokal, baik dalam bentuk penyertaan saham maupun kemitraan lainnya secara aktif dan memberikan keleluasaan aksesibilitas terhadap pulau-pulau kecil tersebut. Setiap kerjasama dengan pihak luar negeri harus berdasarkan kepentingan nasional.

B. Mekanisme pelaksanaan pengelolaan

Mekanisme diatur sebagai berikut: pengelolaan pulau-pulau kecil sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bekerjasama dengan masyarakat dan dunia usaha. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan inventarisasi dan penamaan untuk pulau-pulau kecil yang belum mempunyai nama dengan tetap memperhatikan penamaan pulau yang telah digunakan masyarakat. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menyusun rencana strategis dan rencana pemintakatan (zonasi) untuk pengelolaan pulau-pulau kecil di wilayahnya. Dalam perencanaan pengelolaan pulau-pulau kecil, para pihak yang berkepentingan harus menyusun rencana pengelolaan dan membuat mintakat (zona) sesuai dengan tujuan pemanfaatannya. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memberikan izin pengelolaan pulau-pulau kecil dan wilayah

perairannya kepada pihak ketiga sesuai dengan hukum adat dan peraturan perundangan yang berlaku. Bila pihak ketiga berasal dari luar negeri, sebelum izin dikeluarkan, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terlebih dahulu mengkonsultasikannya kepada Pemerintah. Pihak ketiga yang akan melakukan pengelolaan wajib menyusun rencana investasi dan rencana aksi yang sejalan dengan rencana strategis pembangunan daerah (Propeda) secara transparan yang akan dinilai oleh Pemerintah Daerah Provinsi untuk wilayah Kabupaten/Kota., serta oleh Pemerintah untuk wilayah Provinsi.

Sebelum itu pihak ketiga bersama Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota diwajibkan melakukan dialog awal dengan masyarakat untuk mendapatkan kesepakatan ide pengelolaan. Setelah mendapatkan kesepakatan, maka dilakukan perencanaan pengelolaan dengan melibatkan masyarakat setempat. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan pengelolaan, pihak ketiga harus melakukan Studi Amdal, termasuk Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) untuk kegiatan-kegiatan yang diperkirakan akan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menetapkan pulau-pulau kecil yang akan dipergunakan sebagai tempat usaha industri strategis sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota bila diperlukan, dapat menunjuk lembaga/dinas teknis yang membidangi kelautan dan perikanan sebagai instansi di daerah yang bertanggungjawab dalam perencanaan,

pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil dengan luas kurang atau sama dengan 2.000 km². Masyarakat berperan serta dalam pengawasan pengelolaan pulau-pulau kecil sejak dari tahap perencanaan sampai pelaksanaan. Dalam rangka pengendalian pengelolaan pulau-pulau kecil baik yang sedang dan akan berjalan, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib memberikan laporan secara berkala kepada Menteri Kelautan dan Perikanan.

Penutup

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dalam era baru berdasar Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Nomor 25

Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang mengatur pembagian wewenang, tanggungjawab dan mekanisme pengelolaan pulau-pulau kecil, baik untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang jumlahnya sangat banyak di wilayah Republik Indonesia. Dengan demikian sudah ada kejelasan dan kepastian hukum terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia.

Pelibatan masyarakat sejak dini telah dilakukan mulai dari tahap perencanaan sampai pelaksanaan. Sudah barang tentu keberhasilan dan kesuksesan dari kebijakan ini sangat ditentukan oleh pihak-pihak terkait yaitu Pemerintah (pusat dan daerah), masyarakat dan pelaku bisnis.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimus, *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya terhadap Perekonomian* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, 2000).
- _____, *Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat* (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2001).
- _____, *Promosi Investasi dalam Upaya Pembangunan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia*, Makalah Seminar sehari Sosialisai Program Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia, Surabaya: 24 Oktober 2002.
- Masoed, Mochtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994).
- Retraubun, Alex SW, *Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Pulau-pulau Kecil*, Makalah Seminar sehari Sosialisasi Program Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia, Surabaya: 24 Oktober 2002.
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja, AR, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*. (Jakarta: LP3ES, 1993).
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.