

## APLIKASI ANALISIS KAPASITAS KELEMBAGAAN DALAM PENGEMBANGAN PERIKANAN TANGKAP DI PROVINSI RIAU

Oleh

T. ERSTI YULIKA SARI

### Abstrak

Problem utama dalam pembangunan kelautan sejak Orde Baru hingga saat ini salah satu adalah bagaimana menciptakan suatu mekanisme kelembagaan yang menunjang pengelolaan sumberdaya kelautan. permasalahan mendasar dalam Pembangunan Perikanan dan Kelautan Provinsi Riau hingga saat ini antara lain kemiskinan dan pendapatan yang masih rendah, kebodohan dan kualitas sumberdaya manusia perikanan dan kelautan yang masih belum memadai, pencurian ikan yang masih belum terkendali dengan baik, infrastruktur perikanan yang lemah serta pemanfaatan pulau-pulau kecil dan sumberdaya kelautan lainnya yang masih terbatas. Terjadinya konflik antara nelayan tradisional dengan nelayan jaring batu ataupun nelayan *trawl* yang beroperasi di Perairan Provinsi Riau merupakan peristiwa yang sering terjadi di wilayah Pantai Timur Sumatera. Dalam melakukan pembangunan kelautan dan perikanan perlu dilakukan perubahan terhadap paradigma pembangunan dari *resource based development* menjadi adanya keseimbangan dengan *social based development*. Dengan adanya perubahan paradigma dan pendekatan pembangunan di bidang kelautan dan perikanan diharapkan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan dapat dilakukan secara optimal dan berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi dan memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Salah satu langkah strategis yang dapat dilakukan dalam pengembangan perikanan tangkap di Provinsi Riau adalah dengan pengembangan terhadap lembaga dan sumberdaya manusia yang dapat mendukung upaya pengembangan, yaitu pengembangan kapasitas kelembagaan pengelola dan peningkatan kapasitas sumberdaya manusia.

*Kata kunci: kapasitas kelembagaan, pengembangan, perikanan tangkap*

### I. PENDAHULUAN

Provinsi Riau sebagai sebuah negeri bahari memiliki sejarah kemaritiman yang cukup panjang. Sejak dahulu, Riau terkenal sebagai kawasan perdagangan lintas batas tempat orang berlalu lalang dan singgah membawa beraneka ragam barang dagangan dari segala penjuru dunia. Provinsi Riau memiliki potensi sumberdaya alam yang cukup banyak dan beragam., diantaranya adalah potensi sumberdaya perikanan dan kelautan yang cukup besar dengan letak geografis yang teramat strategis karena berbatasan langsung dengan Negara Singapura dan Malaysia. Dengan luas wilayah perairan Riau sekitar 235.306 km<sup>2</sup> terdapat tidak kurang 3.214 buah pulau besar dan kecil yang sebagian besar belum dimanfaatkan dan sebagian lagi bahkan belum diberi nama. Di wilayah perairan tersebut terdapat beragam jenis sumberdaya hayati berupa ikan, udang, kerang, kepiting, tiram dan lain-lain, serta sumberdaya alam non hayati berupa aneka tambang. Selain itu juga terdapat potensi sumberdaya bahari seperti jalur nasional dan internasional, kawasan wisata bahari, energi gelombang dan panas laut.

Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan Provinsi Riau diarahkan kepada :

- a. Berdasarkan Pewilayahan
  - wilayah daratan
  - wilayah pesisir
  - wilayah laut
- b. Berdasarkan Komoditas

- komoditas unggulan, yaitu komoditas yang laku di pasar baik regional maupun ekspor dapat diunggulkan sebagai komoditas penghasil devisa
- komoditas andalan, yaitu komoditas yang spesifik dan hanya ada di Riau yang dapat menjadi andalan/promadona dalam pengembangan komoditas perikanan

Sedangkan Kebijakan di Bidang Usaha Penangkapan didasarkan pada kaidah dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan tangkap, diantaranya :

- a. memanfaatkan (eksplorasi dan eksploitasi) sesuai dengan kaidah pemanfaatan perikanan yang bertanggung jawab (*responsible fisheries*) termasuk di dalamnya perikanan yang berwawasan lingkungan
- b. berlaku hukum-hukum lain seperti : larangan terhadap eksplorasi/ eksploitasi sumberdaya perikanan yang dilindungi sesuai dengan perundang-undangan dan larangan untuk mengeluarkan jenis-jenis ikan tertentu dari wilayah Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Namun demikian, permasalahan mendasar dalam Pembangunan Perikanan dan Kelautan Provinsi Riau hingga saat ini antara lain kemiskinan dan pendapatan yang masih rendah, kebodohan dan kualitas sumberdaya manusia perikanan dan kelautan yang masih belum memadai, pencurian ikan yang masih belum terkendali dengan baik, infrastruktur perikanan yang lemah serta pemanfaatan pulau-pulau kecil dan sumberdaya kelautan lainnya yang masih terbatas.

Dengan demikian upaya pengembangan perikanan tangkap di Provinsi Riau dilaksanakan melalui :

- a. optimalisasi pemanfaatan sumberdaya perikanan tangkap melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas usaha dengan menerapkan teknologin penangkapan dan penggunaan alat serta sarana dan prasarana penangkapan modern.
- b. Penyediaan sarana dan prasarana pelabuhan/pangkalan pendaratan ikan guna mendukung pelayanan usaha perikanan tangkap
- c. Penyediaan dan fasilitasi sarana dan prasarana pasca panen dan pengolahan ikan dalam rangka peningkatan peran wanita nelayan dalam peningkatan pendapatan keluarga
- d. Penyediaan dan fasilitasi akses pasar dan pemasaran produk hasil perikanan tangkap.

Adapun program yang dicanangkan dalam upaya menjalankan kebijakan pembangunan Perikanan dan Kelautan Provinsi Riau adalah sebagai berikut :

- a. menetapkan visi, misi, strategi, tujuan serta sasaran pembangunan perikanan
- b. menyiapkan sumberdaya manusia perikanan yang handal
- c. adopsi teknologi perikanan yang sesuai
- d. mendekatkan pelaku ekonomi di bidang perikanan ke sektor permodalan
- e. melakukan pemberdayaan kelembagaan
- f. melaksanakan hubungan kerjasama antar instansi terkait yang bergerak di bidang pemanfaatan dan penyelamatan sumberdaya perikanan
- g. memanfaatkan potensi sumberdaya perikanan secara berkelanjutan

Semua usaha tersebut diarahkan guna meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat dalam usaha mengentaskan kemiskinan dan ketertinggalan serta meningkatkan kualitas sumberdaya manusia sebagai pelaku utama dalam usaha pemanfaatan perikanan dan kelautan.

### **KAPASITAS KELEMBAGAAN PERIKANAN DAN KELAUTAN DI PROVINSI RIAU**

Problem utama dalam pembangunan kelautan sejak Orde Baru hingga saat ini salah satu adalah bagaimana menciptakan suatu mekanisme kelembagaan yang menunjang pengelolaan sumberdaya kelautan. Dari aspek kelembagaan, terlihat bahwa lembaga atau institusi yang ada di Provinsi Riau kurang mampu menyelenggarakan pengelolaan pembangunan perikanan secara

terkoordinasi guna menuju pemanfaatan sumberdaya ikan secara lestari dan optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lemahnya koordinasi dan kerjasama antara Dinas Perikanan dan Kelautan baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dengan institusi lainnya yang terkait sehingga memicu konflik kepentingan antara pihak pemerintah dan swasta, antara institusi pemerintah, antara pusat dan daerah dan antara ekonomi dan ekologi.

Munculnya konflik kepentingan dan sulitnya memadukan pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan berawal dari permasalahan sebagai berikut :

- a. Pihak yang berkepentingan menyusun rencana kerja secara tersendiri, seringkali mengakibatkan apa yang direncanakan belum sesuai dengan kepentingan sektor, pemerintah daerah ataupun masyarakat setempat terutama masyarakat nelayan tradisional.
- b. Belum adanya pembagian wewenang antar pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan, sehingga banyak menimbulkan tumpang tindih program dan kegiatan diantaranya.
- c. Belum adanya instansi tersendiri atau instansi koordinasi yang secara khusus menangani pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan
- d. Lemahnya kemampuan aparatur dan kelembagaan dalam mengelola sumberdaya kelautan dan perikanan secara terpadu dan lestari.

Permasalahan kelautan akan selalu ada sekalipun telah banyak lembaga-lembaga yang menangani masalah kelautan. Masalah pada dasarnya, timbul akibat makin banyaknya populasi manusia dan adanya interaksi baik antar manusia dengan manusia maupun manusia dengan lingkungannya berupa sumberdaya hayati laut dimana kebutuhan manusia tidak terbatas sedangkan sumberdaya sekalipun itu adalah sumberdaya hayati (sumberdaya yang *renewable*) mempunyai keterbatasan atau daya dukung (*carrying capacity*).

Peran hukum dan kelembagaan di Provinsi Riau dalam menegakkan peraturan ini menjadi penting. Hukum apa yang berlaku dalam perikanan kelautan di Indonesia, seberapa jauh hukum tersebut berperan dan ditegakkan. Hal itulah yang mendasari perlunya kesadaran hukum dalam upaya pengelolaan sumberdaya hayati kelautan di provinsi ini dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Hukum adalah keseluruhan norma-norma hukum yang mengatur hubungan antara orang seorang, sekelompok orang dan badan hukum, termasuk lembaga pemerintah dengan sumberdaya perikanan tangkap. Hubungan ini meliputi hubungan fisik (cara pemanfaatan sumberdaya), hubungan administratif (perizinan) dan hubungan geografis (lokasi penangkapan ikan). Norma-norma hukum ini dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai hirarkinya, dan ditegakkan oleh lembaga eksekutif dan yudikatif.

Lembaga adalah lembaga-lembaga, baik lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, baik lembaga departemen maupun non departemen, baik lembaga di pusat maupun di daerah, yang memperoleh mandat dari hukum untuk memanfaatkan dan atau mengelola sumberdaya perikanan laut secara terpadu. Keterpaduan ini mensyaratkan bahwa setiap lembaga menyadari batas-batas mandatnya dan memahami kebijaksanaan dan peraturan dari lembaga-lembaga terkait lainnya. Persyaratan keterpaduan ini memudahkan setiap lembaga saling mengkoordinasi dan kerjasama satu sama lain untuk meminimalkan konflik kepentingan antar lembaga.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan, hukum pengelolaannya meliputi semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan secara resmi oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk mengatur hubungan antara manusia dengan sumberdaya wilayah pesisir dan laut.

Banyaknya peraturan yang memiliki kepentingan lintas sektoral menyebabkan legitimasi terbagi atas beberapa pihak, sehingga dukungan politik pun sulit digalang. Dengan kondisi tersebut, keterampilan dalam melakukan koordinasi, kerjasama dan mengatasi konflik menjadi sangat penting.

Kebijakan perikanan tangkap melibatkan para pembuat kebijakan (pemerintah) dan para pemanfaat sumberdaya perikanan sehingga diperlukan hukum dan kelembagaan yang menangani baik pengelolaan sumberdaya, konflik, kendala-kendala maupun pengawasannya.

Disamping itu pelanggaran yang sering dilakukan adalah dalam hal pengaturan tentang izin penangkapan ikan yang cenderung untuk berlindung dibawah kekuasaan Pemerintah Daerah .Kewenangan pemberian izin oleh daerah terhadap kapal-kapal ikan berukuran kecil cenderung dimanfaatkan oleh kapal-kapal ikan yang berukuran besar agar terdaftar dan dikeluarkan izinnnya oleh daerah.Kemudahan seperti itu justru mengakibatkan nelayan kecil harus bersaing dengan perusahaan perikanan yang besar. Selain itu, hal tersebut juga mengakibatkan data dan informasi tentang pemanfaatan sumberdaya ikan menjadi tidak obyektif, khususnya apabila perhitungan tingkat pemanfaatan dihitung berdasarkan jumlah dan ukuran kapal dikalikan dengan CPUE, maka tingkat pemanfaatan akan berada dibawah perhitungan yang obyektif.

Pengembangan peraturan perundang-undangan diarahkan sesuai dengan kerangka pengelolaan perikanan Provinsi Riau, sehingga akan diperoleh kewenangan yang jelas kepada aparat pada setiap institusi terkait mengenai kewenangan masing-masing.

Dengan memahami berbagai kewenangan sektoral yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dari masing-masing sektor yang bersangkutan, akan dapat dipahami bahwa tumpang tindih kewenangan bukan lagi merupakan *wilayah benturan kepentingan* melainkan merupakan *wilayah pengembangan kerjasama*.

Sehubungan dengan perlunya pengelolaan sumberdaya ikan dilandasi oleh dukungan data dan informasi serta teknologi bagi bahan penyusunan berbagai formulasi rencana kebijakan pengelolaan dan pengembangan perikanan laut, maka diperlukan aransemen institusional yang bisa menata kelembagaan yang tepat guna. Aransemen institusional disini dapat berupa instansi pemerintah, lembaga penelitian, lembaga pendidikan, swasta, masyarakat yang kesemuanya berada dalam satu kerangka kerja kelembagaan

## II. KONDISI PERIKANAN TANGKAP DI PROVINSI RIAU

Tahun 2000, produksi perikanan Riau mencapai 300.483 ton yang berasal dari sektor penangkapan dan budidaya perikanan, sedangkan pada tahun 2003 terjadi peningkatan sebesar 360.813,2 ton atau sebesar 20.08%.

Sejak Kepulauan Riau resmi menjadi provinsi baru pada tanggal 1 Juli 2004, sedikit banyak hal ini mempengaruhi kondisi potensi sumberdaya perikanan dan kelautan Provinsi Riau. Total luas Provinsi Riau menjadi 111.823,60 km<sup>2</sup>, dengan luas daratan 83.965,60 km<sup>2</sup> (82,46%), luas perairan 17.858 km<sup>2</sup> (17,54%) serta jumlah pulau menjadi 1.917 buah.

Potensi perikanan Provinsi Riau setelah berpisahnya Kepulauan Riau dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1.**Potensi Perikanan Provinsi Riau pasca Kepulauan Riau

No	Uraian	satuan	Potensi Lestari	Keterangan
1	Laut Cina Selatan	Ton	361.430	100% Prop. Kepri
2	Selat Malaka	Ton	84.928	100% Prop. Riau
3	Perairan Umum	Ton	14.232	100% Prop. Riau
4	Kolam	Ton	14.000	90-95% Prop. Riau
5	Tambak	Ton	20.000	90-95% Prop. Riau
6	Keramba (P. umum)	Ton	16.400	100% Prop. Riau
7	KJA (laut)	Ton	211.500	75-80% Prop. Kepri

Sumber : Dinas Perikanan Prov. Riau, 2004

Sedangkan perbandingan indikator perikanan Provinsi Riau tahun 2003 dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2.**Perbandingan Indikator Perikanan Riau Tahun 2003 (Pasca Kepri)

INDIKATOR	SATUAN	2003		RIAU MINUS KEPRI
		TOTAL RIAU	KEPRI	
<b>Rumah Tangga Perikanan</b>				
Total	RTP	89.063	36.838	52.225
a. Penangkapan :		64.967	30.860	34.107
- Laut		46.600	30.860	15.740
- Perairan umum		18.367	-	18.367
b. Budidaya ikan :		24.096	5.978	18.118
- kolam		13.365	589	12.776
- tambak		837	32	805
- minapadi		4.453	-	20
- budidaya keramba		5.421	5.357	4.453
- budidaya laut				64
<b>Sarana</b>				
a. Penangkapan		75.799	38.548	37.251
- Laut	Unit	53.399	38.548	14.851
- Perairan umum	Unit	22.400	-	22.400
b. Budidaya ikan :				
- kolam	ha	1.731,18	223,89	1.507,29
- tambak	ha	1.769,15	15,10	1.754,05
- minapadi	ha	1,98	-	1,98
- budidaya keramba	ha	70,80	-	70,80
- budidaya laut		648,63	647,58	1,05
<b>Armada</b>				
Total	Buah			
- Laut		44.439	21.934	10.831
- Perairan umum		32.765	-	11.674
<b>Produksi</b>				
Total	Ton			
a. Penangkapan		360.813,3	190.187,5	170.624,9
- laut		328.043,3	180.033,7	148.009,6
- perairan umum		313.473,4	180.033,7	133.439,7
b. Budidaya		14.569,9	-	14.569,9
- kolam		32.770,0	10.153,8	22.615,3
- tambak		16.972,6	238,3	16.734,2
- minapadi		1.805,3	92,8	1.712,5
- budidaya keramba		8,6	-	8,6
- budidaya laut		2.967,8	-	2.967,0
- budidaya laut		11.015,7	9.822,7	1.193,0
<b>Nilai Produksi</b>				
Total	Rp. 000			
a. penangkapan		4.613.320.338	2.921.564.538	1.691.755.801
- laut		3.457.652.352	1.997.307.868	1.460.344.485
- perairan umum		3.287.879.183	1.997.307.868	1.290.571.316
b. budidaya		169.773.169	-	169.773.169
- kolam		1.155.667.986	924.256.670	231.411.316
- tambak		125.271.566	3.255.370	122.016.196
- minapadi		63.296.400	11.357.000	51.939.400
- budidaya keramba		52.250	-	52.250
- budidaya laut		27.578.470	-	27.578.470
- budidaya laut		939.469.300	909.644.300	29.825.000

Sumber : Dinas Perikanan Prov. Riau, 2004

Produksi Perikanan Provinsi Riau tahun 2003 adalah sebesar 360.813,3 ton tetapi sejak berpisahanya Kepulauan Riau, produksi perikanan di provinsi ini menurun sebesar 89,71%, yaitu sebesar 148.009,6 ton, terutama untuk penangkapan laut menurun sebesar 82,21%, yaitu sebesar 133.439,7 ton.

Melihat besarnya pengaruh dari berpisahanya Kepulauan Riau terhadap kondisi potensi perikanan dan kelautan di Provinsi Riau, untuk itu dibutuhkan adanya suatu upaya yang sungguh-sungguh untuk memulihkan kembali kondisi perikanan tersebut dengan pengelolaan yang dilakukan melalui kerjasama atau koordinasi antar institusi yang berkepentingan baik dari dalam maupun luar negeri, hal ini dikarenakan oleh sumberdaya ikan merupakan sumberdaya hayati yang bermigrasi dan sebagian diantaranya merupakan *shared stock* dengan negara tetangga.

Pengelolaan tersebut lebih diarahkan kepada perikanan tangkap, baik untuk penangkapan di laut maupun perairan umum. Namun perwujudan pengaturan pengelolaan sumberdaya ikan yang optimal dan berkelanjutan bukan sesuatu hal yang mudah untuk dilaksanakan. Pengelolaan perikanan tangkap didasarkan pada tiga hal, yaitu :

- a) Penerapan prinsip *responsible fisheries* melalui penetapan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (*total allowable catch*) untuk jenis sumberdaya ikan pelagis besar, pelagis kecil dan demersal, masing-masing adalah sebesar 80% dari potensi produksi lestari (*maksimum sustainable yield*).
- b) Penambahan jumlah armada penangkapan yang terkendali yang disertai dengan aktifitas pengawasan yang lebih baik untuk menghindari terjadinya penjualan ikan hasil tangkapan di tengah laut yang langsung dibawa ke luar negeri.
- c) Pengaturan jalur penangkapan, alat tangkap dan ukuran kapal yang digunakan.

Perikanan tangkap merupakan bagian dari pemanfaatan sumberdaya kelautan yang bersifat *hunting* untuk memenuhi kebutuhan atau *demand* manusia yang tak terbatas, sehingga lambat laun akan mengalami *overfishing* karena melebihi *carrying capacity*nya. Dalam hal ini yang diperlukan adalah adanya aturan main dalam pengelolaan sumberdaya hayati yang berkelanjutan berupa peraturan, perundang-undangan, hukum, wadah yang menyalurkannya dan orang-orang yang membuat, melaksanakan dan menegakkan peraturan tersebut.

Dalam bidang perikanan tangkap di wilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau diberlakukan ketentuan tentang perluasan daerah usaha penangkapan ikan. Ketentuan perluasan daerah usaha penangkapan ini ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau No 8 tahun 1994. Ketentuan ini dikeluarkan kepada nelayan penangkap ikan yang ukuran kapalnya dibawah 10 GT, yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan Daerah Kabupaten /Kota dengan tujuan agar tidak menimbulkan konflik dengan nelayan lokal. Karena nelayan Provinsi Riau dapat melakukan kegiatan penangkapan ikan sampai ke Perairan Natuna, Kepulauan Riau, Pulau Kundur, Pulau Bintan dan Perairan Pulau Singkep. Ketentuan ini digunakan nelayan untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di luar daerahnya sendiri. Mekanismenya adalah setiap nelayan yang masuk di suatu perairan daerah lain diharuskan melapor ke Dinas Perikanan Daerah setempat sehingga lembaga tersebut memberikan rekomendasi pihak yang minta izin tersebut untuk melakukan kegiatan penangkapan. Ketentuan semacam ini sudah lama diberlakukan di Provinsi Riau. Hingga saat ini, ketentuan tersebut cukup efektif sehingga tidak menimbulkan konflik secara horizontal antar sesama nelayan di provinsi ini.

### III. POTENSI KONFLIK DI PERAIRAN PROVINSI RIAU

Salah satu produk hukum di era reformasi adalah Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah yang di dalamnya juga terdapat aturan tentang adanya kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah laut. Dalam UU No. 22/1999 tersebut telah diatur bahwa pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan pengelolaan wilayah laut sejauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Sementara itu pemerintah kota/kabupaten berhak mengelola sepertiganya atau sejauh 4 mil. Adanya aturan tersebut

menunjukkan pergeseran paradigma pembangunan kelautan dari pola sentralistik ke desentralistik.

Arti penting dari UU tersebut adalah pemerintah daerah kini memiliki otoritas yang lebih besar dalam pengelolaan sumberdaya laut dan perikanan. Dengan demikian peran pemerintah daerah beserta nelayan lokal diharapkan semakin aktif dalam pengelolaan sumberdaya laut sehingga kelestarian laut akan terjaga. Meskipun sudah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 25/2000, operasionalisasi dari desentralisasi pengelolaan wilayah laut belum tergambar secara jelas. Akibatnya muncul berbagai penafsiran dikalangan nelayan tentang makna otonomi daerah dalam bidang perikanan dan kelautan.

Pada sebagian kalangan nelayan, otonomi daerah telah ditafsirkan sebagai gejala pengkaplingan laut yang berarti bahwa suatu komunitas nelayan berhak atas wilayah laut tertentu yang memang dalam batas kewenangan daerah, baik dalam pengertian *property rights* maupun *economic rights*. Ternyata, penafsiran seperti itu mengakibatkan terjadinya konflik antar nelayan, seperti konflik antara nelayan yang berada di Kepulauan Riau dengan nelayan disekitarnya.

Konflik-konflik ini sering dididungkan sebagai konflik identitas, yang pada kenyataannya, dunia nelayan merupakan dunia konflik, sedangkan konflik yang terjadi selama ini merupakan konflik kelas yaitu konflik yang terjadi antarkelas sosial nelayan akibat dominasi usaha bermodal dan usaha tradisional. Hal ini dapat ditemukan di Kabupaten Bengkalis. Umumnya konflik tersebut terjadi akibat pengoperasian jaring batu dengan target spesies ikan kurau (*Eletheronema tetradactylum*) pada Perairan Bengkalis yang merupakan wilayah penangkapan nelayan tradisional. Konflik tersebut telah terjadi sebelum UU No 22 tahun 1999 dikeluarkan.

Terjadinya konflik antara nelayan tradisional dengan nelayan jaring batu ataupun nelayan *trawl* yang beroperasi di Perairan Provinsi Riau merupakan peristiwa yang sering terjadi di wilayah Pantai Timur Sumatera. Konflik dengan nelayan tradisional disebabkan pengusaha perikanan jaring batu dan *trawl* menangkap pada jalur penangkapan nelayan tradisional, yaitu di bawah 3 mil laut dari garis pantai. Akibatnya, nelayan tradisional mengalami penurunan hasil tangkapan, sebagai akibat ketidakmampuan untuk bersaing dengan nelayan jaring batu ataupun nelayan *trawl*. Kondisi ini menyebabkan nelayan tradisional mengadakan perlawanan dengan melakukan pembakaran dan penyanderaan terhadap kapal-kapal jaring batu dan *trawl* yang tertangkap.

Selain itu, juga terjadi konflik dengan nelayan asing, terutama yang berasal dari Thailand. Nelayan asing ini memiliki keunggulan dalam teknologi penangkapan, seperti alat tangkap dan kapal penangkap ikannya. Umumnya kapal asing ini menggunakan bendera Indonesia, tetapi ABKnya adalah orang Thailand dan tidak memiliki izin penangkapan.

Untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan dalam rangka mengembangkan perekonomian daerah yang berbasis kelautan dan perikanan, Provinsi Riau dan Provinsi Jambi telah membuat Nota Kesepakatan yang intinya mengembangkan kerjasama untuk pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan. Hal ini didasarkan karena kedua daerah ini secara ekologis memiliki keterkaitan dengan ekosistem pesisir dan laut Riau. Prinsip kesepakatan ini adalah apabila kegiatan perikanan berlangsung pada salah satu daerah yang menandatangani kesepakatan, kabupaten yang berada di kedua daerah tersebut wajib memberikan dukungan penuh.

### III. ANALISIS KAPASITAS KELEMBAGAAN DALAM PENGEMBANGAN PERIKANAN TANGKAP DI PROVINSI RIAU

Kelembagaan kelautan dan perikanan di Indonesia meliputi kelembagaan pemerintah, swasta dan masyarakat, baik ditingkat pusat, provinsi, kabupaten maupun kota. Kelembagaan pemerintah berfungsi sebagai fasilitator, regulator dan dinamisator dalam pembangunan kelautan dan perikanan. Fungsi-fungsi tersebut dijalankan dalam rangka implementasi Pasal 33

Secara makro dan ekstensif, pengelolaan atas sumberdaya alam selama ini memang berada di bawah kewenangan pemerintah pusat berdasarkan UUD 45 pasal 33 ayat 3. Dalam konteks legal makro, dijelaskan bahwa tanah, air dan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya dikelola oleh negara dan ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Penjabaran ayat yang menyangkut pengelolaan sumberdaya alam tersebut memang selama ini masih kabur sehingga kecenderungan pengelolaan yang sifatnya sentralistik diberlakukan pada hampir seluruh sumberdaya alam.

Dalam dekade terakhir, para ahli perikanan terus mencari model pengelolaan sehingga dalam pemanfaatan sumberdaya alam memberikan kontribusi yang berarti terhadap kesejahteraan nelayan, tetapi kelestarian sumberdaya alam juga tetap terjaga. Hal ini dilatarbelakangi oleh suatu kenyataan bahwa pendekatan *top down* yang menempatkan pemerintah sebagai pemegang peran utama ternyata tidaklah efektif.

Dalam melakukan pembangunan kelautan dan perikanan perlu dilakukan perubahan terhadap paradigma pembangunan dari *resource based development* menjadi adanya keseimbangan dengan *social based development*. Dengan adanya perubahan paradigma dan pendekatan pembangunan di bidang kelautan dan perikanan diharapkan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan dapat dilakukan secara optimal dan berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi dan memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.

Dalam pengelolaan sumberdaya perikanan terdapat berbagai kelembagaan pemerintah yang terlibat, karena sifatnya yang multi sektoral dan multi dimensional. Kelembagaan-kelembagaan tersebut melakukan kegiatan sesuai dengan mandat hukum masing-masing tetapi belum terkoordinasi dengan baik, sehingga pembangunan yang dilaksanakan bersifat parsial dan seringkali menimbulkan eksternalitas negatif antara satu dengan lainnya.

Kelembagaan kelautan dan perikanan akan kuat dan tangguh, mantap dan tidak goyah apabila dalam pembangunan ada kejelasan tujuan yang ingin dicapai, hal ini akan berpengaruh terhadap kinerja pembangunan kelautan dan perikanan, yang tercermin dalam tata kelembagaan (*institutional arrangement*) dan kerangka kerja/mechanisme kelembagaannya (*institutional framework*).

Di sisi lain kelembagaan kelautan dan perikanan harus fleksibel dalam mengikuti dinamika pembangunan kelautan dan perikanan yang saat ini dapat dikembangkan berdasarkan suatu desain kelembagaan yang mampu mengoptimalkan peran sektor kelautan dan perikanan.

Salah satu langkah strategis yang dapat dilakukan dalam pengembangan perikanan tangkap di Provinsi Riau adalah dengan pengembangan terhadap lembaga dan sumberdaya manusia yang dapat mendukung upaya pengembangan tersebut, yang meliputi :

#### IV. PENGEMBANGAN KAPASITAS KELEMBAGAAN PENGELOLA

Pengembangan kapasitas kelembagaan pengelola adalah untuk meningkatkan kemampuan lembaga-lembaga pemerintah untuk ikut berperan dalam pengelolaan kelautan dan perikanan. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah kesatuan antara aspek kelautan dan perikanan harus dipegang teguh karena kedua aspek tersebut secara konseptual tidak dapat dipisahkan. Selain itu pembentukan kelembagaan kelautan dan perikanan di Provinsi Riau harus dilandasi oleh prinsip-prinsip efisiensi, misalnya kaya fungsi daripada struktur, yang dilihat dari fungsionalisasi *potential capacity*, *carrying capacity* dan *absorptive capacity*, terutama pada variabel *carrying capacity* harus ditingkatkan. Hal ini diperlukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi sehingga mempercepat kemandirian lembaga kelautan dan perikanan. Peran lembaga-lembaga masyarakat dan lembaga-lembaga pendidikan juga harus ditingkatkan sehingga menciptakan sistem pengelolaan yang seimbang yang memperhatikan semua kepentingan

## V. PENINGKATAN KAPASITAS SUMBERDAYA MANUSIA

Kapasitas sumberdaya manusia bidang kelautan dan perikanan masih rendah dan hal tersebut masih merupakan kendala utama dalam pengelolaan kelautan dan perikanan. Untuk itu, pengembangan sumberdaya manusia harus menjadi prioritas utama dalam pengembangan kelembagaan kelautan dan perikanan. Pengembangan SDM tersebut mencakup jajaran pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Perhatian terhadap pembinaan sumberdaya manusia kerap kurang menjadi prioritas terutama apabila dihadapkan pada kepentingan-kepentingan jangka pendek. Padahal sumberdaya manusia sebagai “the man behind the gun” dalam pengelolaan kelautan dan perikanan memegang peranan yang sangat penting dan menentukan. Penetapan kebijakan dan strategi sebegus apapun apabila tidak didukung oleh paradigma, sikap dan perilaku sumberdaya manusianya, akan berakhir menjadi sekedar dokumen yang tak bernilai.

Menyadari nilai strategis kelautan yang mengandung sistem lingkungan alam yang kompleks, sistem pemanfaatan serba-neka, serta sifat lahan perairan laut dan sumberdaya alam yang terdapat di dalamnya merupakan milik bersama (*common property resources*), maka pengelolaan kelautan dan perikanan membutuhkan suatu sistem yang terpadu juga. Artinya, pelaksanaan mandat hukum tersebut harus direncanakan, ditata, dilaksanakan, dipantau, dikendalikan, diamati di lapangan dan dievaluasi bersama secara terpadu. Selain itu, perlu diperhitungkan dan diatasi potensi konflik yang dapat terjadi antar kelembagaan baik pemerintah, swasta dan juga masyarakat.

Upaya pengelolaan sumberdaya ikan sangat penting dan mendesak dibutuhkan oleh setiap penentu kebijakan baik ditingkat pusat maupun daerah. Mengingat sumberdaya ikan dimanfaatkan oleh beberapa satuan wilayah administrasi pemerintah maka perlu pengalokasian kepada masing-masing wilayah administrasi yang bersangkutan. Potensi dan alokasi pemanfaatan sumberdaya ikan pada masing-masing wilayah pengelolaan perikanan yang dijadikan dasar dalam penentuan alokasi. Dalam pengelolaan sumberdaya ikan ini perlu diterapkan prinsip-prinsip kehati-hatian, seperti halnya pengendalian upaya penangkapan (*effort*) sebagaimana yang diinginkan dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF).

Sumberdaya kelautan di Provinsi Riau merupakan sektor potensial bagi sumber pertumbuhan ekonomi baru. Dengan letaknya yang strategis, memungkinkan untuk dilakukan pengembangan terhadap pengelolaan sumberdaya kelautan khususnya perikanan tangkap. Pengembangan usaha perikanan tangkap ini dapat dilakukan dengan peningkatan produksi dan produktifitas usaha perikanan. Namun disadari hingga saat ini belum adanya rencana tata ruang perikanan, khususnya perikanan tangkap serta kurangnya data dan informasi sumberdaya kelautan. Perlunya perumusan kebijakan yang baru untuk dapat direkomendasikan kepada Pemerintah Provinsi Riau mengenai regulasi pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut dan sumberdaya perikanan, hal ini dilakukan mengingat telah berpisahannya Kepulauan Riau dari Provinsi Riau. Selain itu perlunya Provinsi Riau melakukan persiapan dalam menghadapi perdagangan bebas regional yang membutuhkan suatu upaya perikanan yang tangguh, baik skala kecil maupun skala besar.

Terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah Provinsi Riau dalam upaya pengelolaan sumberdaya perikanan dan kelautan, diantaranya adalah :

1. Mengembangkan Model Pengembangan Perikanan Tangkap di Provinsi Riau.
2. Penataan Potensi Perikanan Tangkap, yang meliputi :
  - a. *stock assessment* dan alokasi sumberdaya ikan
  - b. Penentuan *Total Allowable Catch* (TAC)
3. Pengalokasian unit perikanan tangkap yang optimum
4. Memperkuat dan mengembangkan usaha perikanan tangkap secara efisien dan lestari, serta
5. Merekomendasikan kebijakan sistem usaha perikanan tangkap yang berkelanjutan.

## VI. KESIMPULAN

Pengelolaan sumberdaya ikan melalui kebijakan perikanan tangkap diorientasikan pada perwujudan pemanfaatan sumberdaya hayati ikan yang optimal dan berkelanjutan dengan memperhatikan dan melaksanakan berbagai kebijakan yang berlaku dalam perikanan tangkap. Pengelolaan yang dilakukan melibatkan berbagai institusi yang terkait hendaknya berada dalam suatu kerangka kerja kewenangan yang jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Dengan demikian pemanfaatan sumberdaya ikan secara optimal dan berkelanjutan melalui perikanan tangkap untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat dicapai.

Pengembangan kapasitas kelembagaan kelautan dan perikanan harus diarahkan untuk mendorong upaya pelaksanaan dalam upaya pengelolaan kelautan dan perikanan yang efektif dan efisien. Serta meningkatkan koordinasi antar lembaga pemerintah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten yang terlibat dalam upaya pengelolaan kelautan dan perikanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Riau, 2004. *Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan Propinsi Riau*
- Fauzi, A. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan. Teori dan Aplikasi*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Kusumastanto, T. 2003. *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi daerah*. Pt. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Purwaka, T. H. 2004. *Bunga Rampai Analisis Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kelautan dan Perikanan*. Bahan Kuliah Teknologi Kelautan Sekolah Pasca Sarjana IPB.
- Satri, Arif, A. Umbari, A. Fauzi, A. Purbayanto, E. Soetarto, Ismudi, M. Istiqlaliyah, M, Muh. Karim, Sudirman, S. Wawan, O. dan Zulhamsyah I. 2002. *Acuan Singkat : Menuju Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*. PT. Pustaka Cidesindo. Jakarta.
- , 2002. *Menuju Desentralisasi Kelautan*. PT. Pustaka Cidesindo. Jakarta.