

METODE IDENTIFIKASI ISU PENGELOLAAN PESISIR

DR. IR. M. FEDI A. SONDITA, MSC
Jurusan Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan
Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan
Institut Pertanian Bogor

PENGANTAR

Tahap pertama dalam siklus program pengelolaan wilayah pesisir adalah identifikasi dan pengkajian isu (*issue identification and assessment*) (Olsen *et al*, 1999). Pentingnya tahap ini dan jenis-jenis aktifitas yang perlu dilakukan telah disampaikan secara ringkas oleh Darmawan (2000).

Mengapa upaya penyusunan rencana pengelolaan diawali dengan kegiatan identifikasi isu dan pengkajiannya? Lowry (1999) berpendapat bahwa orang kebanyakan lebih terperangah dan terpesona untuk membahas persoalan atau isu dibandingkan dengan membahas tujuan. Dalam membahas persoalan tersebut tentu tujuan dari upaya pengelolaan tidak akan terlupakan sehingga pada prinsipnya isu dan tujuan dapat dibahas secara bersamaan waktunya.

Dalam tulisan ini akan disajikan pengertian isu pengelolaan pesisir, isu-isu umum ditemukan di wilayah pesisir Indonesia, cara mengidentifikasi dan pengkajian implikasinya, cara menyatakannya dan prinsip yang tidak boleh dilupakan.

ISU PENGELOLAAN PESISIR

Isu pengelolaan pesisir dapat diartikan sebagai permasalahan yang mencakup permasalahan yang sifatnya negatif (buruk) dan permasalahan yang sifatnya positif (baik) dari aspek lingkungan, sosial dan kelembagaan di wilayah pesisir yang perlu ditangani oleh suatu upaya pengelolaan. Suatu isu dikatakan bersifat buruk jika isu tersebut dibiarkan tidak ditangani akan memberikan dampak negatif terhadap kualitas lingkungan atau kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, suatu isu dikatakan bersifat baik jika isu tersebut ditangani akan memberikan dukungan terhadap terpeliharanya atau meningkatnya kualitas lingkungan atau kesejahteraan masyarakat.

Jika isu-isu yang bersifat positif dapat dibedakan menjadi kekuatan (*strength*) dan peluang baik (*opportunity*), maka isu-isu yang bersifat negatif dapat dibedakan menjadi kelemahan (*weakness*) dan ancaman (*threats*) (Bryson, 1995).

Walaupun isu tersebut dapat bersifat negatif dan positif, permasalahan yang bersifat negatif biasanya mendominasi suatu daftar isu. Hal ini terjadi karena mungkin kita cenderung lebih mudah mengatakan persoalan buruk (mengeluh?) dibandingkan dengan mengatakan persoalan baik saat mengetahui ada kesempatan untuk memperbaiki sesuatu.

ISU UMUM PENGELOLAAN PESISIR DI INDONESIA

Secara umum, isu negatif yang biasa teridentifikasi di wilayah pesisir Indonesia adalah: (1) degradasi atau menurunnya kualitas lingkungan dan sumberdaya, (2) penduduk miskin, (3) kurang informasi tentang pesisir tersebut, (4) kurang koordinasi antar lembaga yang berkepentingan di wilayah pesisir, (5) upaya penegakan hukum sangat rendah, (6) jumlah tenaga terampil sangat terbatas (Dahuri, 1995). Degradasi kualitas lingkungan tersebut dapat disebabkan oleh tiga hal, yaitu pemanfaatan atau eksploitasi yang berlebihan, polusi dan kerusakan fisik habitat (Moosa *et al*, 1996). Kerusakan habitat pesisir dapat disebabkan oleh konversi habitat secara sengaja untuk pembangunan, abrasi pantai dan bencana alam (Dahuri *et al*, 1996).

BAGAIMANA MENENTUKAN SUATU ISU ADALAH NEGATIF ?

Di atas telah dijelaskan bahwa suatu isu dikatakan bersifat negatif atau buruk jika isu tersebut dibiarkan tidak ditangani akan memberikan dampak negatif terhadap kualitas lingkungan atau kesejahteraan masyarakat. Dampak negatif ini dapat diukur dalam bentuk perubahan 'nilai' kualitas lingkungan dan kesejahteraan masyarakat. Jika 'nilai akhir' tersebut berada di bawah suatu 'nilai baku', maka isu tersebut bersifat negatif. 'Nilai' tersebut dapat berbentuk suatu angka hasil pengukuran instrumen dan tata nilai seperti norma, etika, peraturan, kesepakatan dan lain-lain. Di Indonesia sudah tersusun peraturan-peraturan dan 'nilai baku' parameter lingkungan yang merupakan hasil

pengukuran instrumen, seperti:

- * Undang Undang no. 5/1990 tentang konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya,
- * Undang Undang no. 9/1990 tentang pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya perikanan,
- * Undang Undang no. 24/1992 tentang penataan ruang,
- * Undang Undang no. 23/1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup,
- * baku mutu limbah cair bagi kegiatan minyak, gas dan panas bumi (Kepmen LH no. 42/MENLH/1996),
- * baku mutu tingkat kebisingan (Kepmen LH no. 48/MENLH/1996),
- * baku mutu limbah industri (Kepmen LH no. 03/MENLH/1998),
- * lebar jalur hijau pantai (mangrove) minimal 200 meter (SKB Menteri Pertanian dan Menteri Kehutanan No. 550/Kpts-4/1984),
- * Keppres no. 32/1990 tentang pengelolaan kawasan lindung,
- * Peraturan Pemerintah no. 20/1990 tentang pengendalian pencemaran air,
- * Peraturan Pemerintah no. 51/1993 tentang analisis mengenai dampak lingkungan,
- * dan lain-lain.

BAGAIMANA MENENTUKAN SUATU ISU ADALAH POSITIF ?

Suatu isu dikatakan bersifat positif atau baik jika isu tersebut ditangani akan memberikan dukungan terhadap terpeliharanya atau meningkatnya kualitas lingkungan atau kesejahteraan masyarakat. Misalnya adalah peluang untuk peningkatan pemanfaatan sumberdaya karena hingga kini sumberdaya tersebut belum dimanfaatkan. Jika suatu isu positif tersebut akan ditangani tentunya harus juga ada batasan seberapa jauh dampak isu tersebut boleh merubah 'nilai' kualitas lingkungan sehingga daya dukungnya tetap menjamin kesejahteraan masyarakat. 'Nilai' yang ditentukan dalam norma, etika, peraturan, kesepakatan di atas dalam menilai dampak negatif perlu dipakai sebagai pedoman dalam menentukan dampak yang diperbolehkan akibat penanganan isu positif.

Metode pengamatan untuk kuantifikasi parameter lingkungan pesisir dapat menggunakan manual yang disusun oleh Wilkinson *et al* (1994).

BAGAIMANA SUATU ISU DINYATAKAN ?

Ada berbagai cara menyatakan isu; contoh-contoh dapat dilihat pada beberapa dokumen seperti *Strategic Plan Great Barrier Reef* (GBRMPA, 1994), Rencana Strategis Pengelolaan Pesisir dan Laut untuk 10 (sepuluh) propinsi lokasi *Marine Resources Evaluation and Planning Project* (MREP Project), laporan *baseline study* (Pollnac *et al*, 1997), Profil Sumber Daya Wilayah Pesisir lokasi Proyek Pesisir Sulawesi Utara (Wiryawan *et al*, 1999; Kasmidi *et al*, 1999; Tangkilisan *et al*, 1999). Tiga dokumen terakhir berisi khusus profil isu pengelolaan pesisir. Berdasarkan isu tersebut, Proyek Pesisir kemudian memfasilitasi penyusunan rencana pengelolaan (*management plan*) yang dilakukan oleh *stakeholder* setempat.

Lowry (1999) mengusulkan suatu isu sebaiknya dinyatakan sebagai suatu kondisi dampak akhir yang perubahannya diinginkan orang (*outcome or impact conditions that people want changed*). Kekurangan atau kelemahan dalam metode/cara/alat untuk mencapai perubahan yang diinginkan menurut usulan tersebut bukanlah pernyataan isu yang tepat.

Untuk setiap isu sebaiknya dilengkapi dengan informasi penyebabnya, dimana terjadinya, apa dampaknya jika isu tersebut dibiarkan tidak ditangani dan jika mungkin berapa besar dampaknya. Diagram sebab-akibat dapat dibuat untuk menjelaskan kaitan antara berbagai kegiatan dan kondisi lingkungan (Gambar 1).

Agar tahap pertama siklus program pengelolaan ini tuntas (Darmawan, 2000), suatu dokumen rencana pengelolaan, perlu juga dicantumkan rekomendasi kebijakan (*policy*) dan cara (*strategy*) untuk menangani isu-isu yang diprioritaskan atau diunggulkan untuk ditangani. Kebijakan adalah pernyataan yang menunjukkan tujuan atau apa yang diharapkan oleh program yang direncanakan. Strategi adalah bagaimana cara mencapai harapan tersebut. Tabel 1 menyajikan contoh pernyataan isu yang teridentifikasi beserta penyebabnya atau kepentingannya di suatu wilayah. Susunan urutan unggulan isu dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan: (1) besarnya dampak jika isu tersebut tidak ditangani dan (2) kemampuan pelaksana rencana pengelolaan dengan keterbatasan tenaga, dana dan (3) waktu yang tersedia serta efektifitas upaya penanganan.

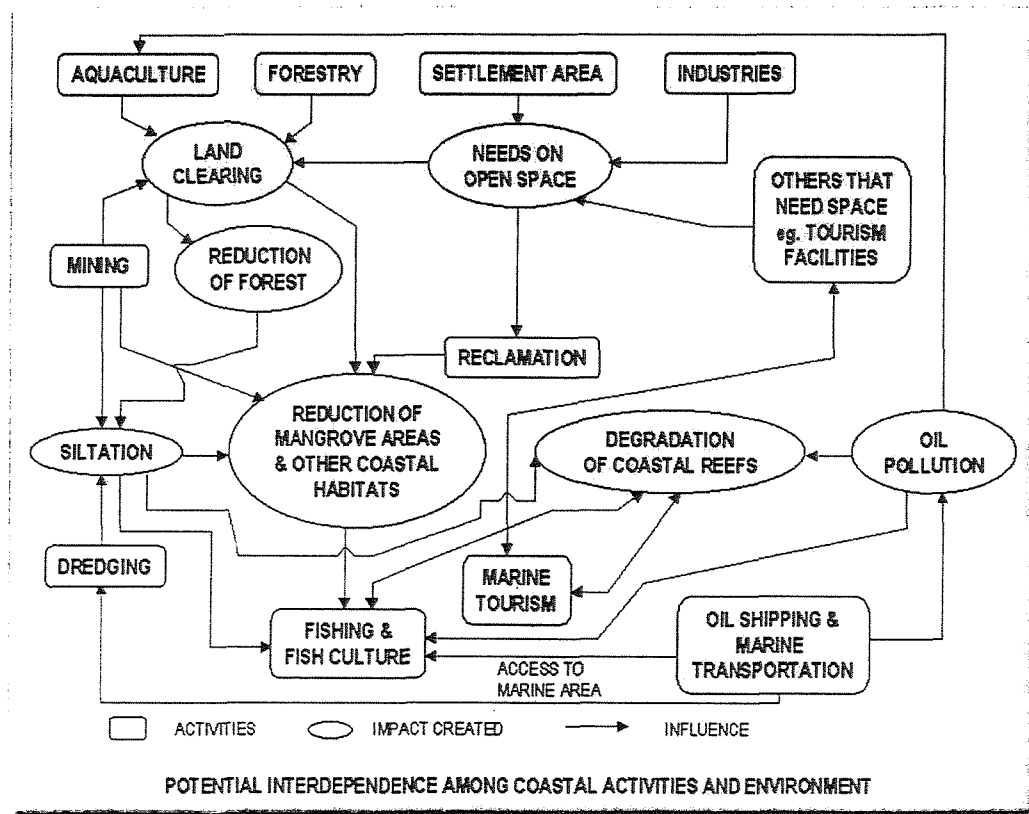
Tabel 1. Contoh pernyataan isu yang dilengkapi dengan penyebabnya atau kepentingannya di suatu wilayah pesisir

No	Statements of issues
1	habitat alami darat semakin berkurang, terutama kawasan catchment area yang sangat penting untuk suplai air tawar
2	habitat pantai berkurang dan mengalami degradasi (penurunan kualitas), hal yang penting menentukan daya dukung
3	ancaman tumpahan minyak dari kapal tanker dan transportasi laut serta limbah rumah tangga dan industri
4	ikan-ikan karang menurun jumlah dan keragamannya, penting untuk nelayan dan obyek wisata
5	hutan mangrove berkurang luasan dan jumlah pohon-pohonnya, habitat penting untuk anak-anak ikan dan udang sehingga menentukan kelangsungan perikanan tangkap dan peluang model wisata baru (ekoturisme)
6	daerah penangkapan ikan semakin jauh karena di perairan terdekat nelayan sulit mendapatkan ikan
7	aktifitas pesisir di bagian utara mempunyai kendala alam yang sangat penting, yaitu angin kencang dan gelombang besar pada bulan-bulan November-Februari.
8	pasir yang terakumulasi secara alami di beberapa tempat mempunyai potensi untuk dimanfaatkan secara ekonomi.
9	konflik antara sebagian penduduk dengan pemerintah setempat akibat kompensasi pengalihan tanah.
10	ciri budaya lokal hilang karena jumlah pendatang lebih banyak dari penduduk asli
11	akses masyarakat setempat semakin terhadap kawasan pesisir lokasi pembangunan semakin terbatas.
12	besarnya permintaan masyarakat lokal untuk menentukan nasib sendiri dan bagian manfaat dari keuntungan yang dihasilkan dari kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam setempat. Sebuah isu penting untuk masyarakat lokal dan pemerintah pusat

BEBERAPA PRINSIP YANG HARUS DIPERHATIKAN DALAM IDENTIFIKASI ISU DAN PENGKAJIANNYA

Berbagai metode untuk pengamatan dalam rangka penggalian isu, baik terhadap aspek lingkungan dan sumberdaya, sosial ekonomi dan kelembagaan, memiliki keunggulan dan kelemahan. Keterbatasan terutama disebabkan oleh faktor tenaga, waktu dan biaya. Yang perlu diperhatikan dalam proses penggalian isu ini adalah ada peluang perbedaan persepsi terhadap isu-isu di antara *stakeholders*. Demikian juga, persepsi isu yang ada dalam benak peneliti bisa saja berbeda dari

masyarakat yang menjadi obyek penelitian. Oleh karena itu untuk keperluan penyusunan rencana pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu, isu-isu dari berbagai kelompok *stakeholder* harus tercatat dengan baik. Untuk mencegah kesalahan dalam proses penyusunan rencana pengelolaan seperti ditekankan oleh Darmawan (2000), isu-isu yang terdaftar atau disusun oleh peneliti sebaiknya dikonsultasikan lagi dengan *stakeholder* untuk mendapatkan verifikasi. Partisipasi *stakeholders* dalam penggalian isu ini seyogyanya tinggi sehingga mereka menyadari adanya isu-isu tersebut, tahu penyebabnya dan tahu cara mengatasinya.



Gambar 1. Potensi keterkaitan antar kegiatan-kegiatan pesisir dan pengaruhnya terhadap lingkungan

DAFTAR PUSTAKA

Bryson, J.M. 1995. Strategic planning for public and non-profit organizations - A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Jossey-Bass Publishers, San Francisco. 325 hal.

Dahuri, R. 1995. National status and approaches to coastal management: Indonesia. *Dalam* K. Hotta dan I. Dutton (Eds). Coastal management in the Asia-Pacific region: issues and approaches. Japan International Marine Science and Technology Federation, Tokyo. 277-289.

Dahuri, R. J. Rais, S.P. Ginting dan M.J. Sitepu. 1996. Pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan lautan secara terpadu. Pradnya Paramita, Jakarta. 305 hal.

Darmawan. 2000. Siklus penyusunan program pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu. Pelatihan untuk Pelatih Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Bogor, 21-26 Februari 2000. Proyek Pesisir dan PKSPL-IPB. 7 hal.

English, S., C. Wilkinson, dan V. Baker. (Eds.) 1994. Survey Manual for Tropical Marine Resources. Australian Institute for Marine Sciences. 368 hal.

GBRMA. 1994. The Great Barrier Reef, keep it great. Great Barrier Reef Marine Park Authority. 64 hal.

Kasmidi, M., A. Ratu, E. Armada, J. Mintahari, I. Maliasar, D. Yanis, F. Lumolos, N. Mangampe. 1999. Profil sumberdaya wilayah pesisir desa Blongko, Kecamatan Tenga, Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Proyek Pesisir, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, Rhode Island, USA. 32 hal.

Lowry, K. 1999. Notes on a strategic planning framework for Lampung. 3 hal.

Moosa, M.K., R. Dakhuri, M. Hutomo, I.S. Suwelo dan S. Salim. (Eds). 1996. Indonesian country study on integrated coastal and marine biodiversity management. Ministry of State for Environment, Rep. of Indonesia and Directorate for Nature Management, Kingdom of Norway. 189 hal.

Olsen, S.B., K. Lowry dan J. Tobey. 1999. A manual for assessing progress in coastal management. URI-CRC, Narragansett. 56 hal.

Pollnac, R.B., F. Sondita, B. Crawford, E. Mantjoro, C. Rotinsulu, dan A. Siahainenia. 1997. Baseline Assessment of Socioeconomic Aspects of Resource Use in Bentenan and Tumbak. Narragansett RI: Coastal Resources Center, University of Rhode Island.

Tangkilisan, N., V. Samuel, F. Masambe, E. Mungga, I. Makaminang, M. Tahumil dan S. Tompoh. 1999. Profil sumberdaya wilayah pesisir desa Talise, Kecamatan Likupang, Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Proyek Pesisir, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, Rhode Island, USA. 28 hal.

Wiryawan, B., B. Marsden, H.A. Susanto, A.K. Mahi, M. Ahmad dan H. Poespitari. (Eds.) 1999. Atlas sumberdaya wilayah pesisir Lampung. Pemda Propinsi Lampung dan Proyek Pesisir (CRC-URI dan PKSPL-IPB), Bandar Lampung. 109 hal.