

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pesisir Kabupaten Subang yang memiliki potensi perikanan yang sangat besar, yang meliputi perikanan laut, payau (tambak) dan perikanan tawar. Perikanan laut dan tambak didukung oleh wilayah pesisir yang cukup luas, dengan panjang garis pantai sekitar 68 km di daerah Pantai Utara Jawa dan potensi area pertambakan seluas 10 000 ha. yang berada di 4 kecamatan pesisir (Kecamatan Blanakan, Pemanukan, Pusakanagara, dan Legonkulon). Pembangunan potensi perikanan di Kabupaten Subang sudah berkembang dan berhasil memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pembangunan wilayahnya.

Produksi ikan hasil tangkapan nelayan Kabupaten Subang dalam tahun 1992-2001 mengalami fluktuasi dengan rata-rata produksi 13.91 ribu ton. Produksi terbanyak sebesar 16.87 ribu ton terjadi pada tahun 1992 dan terendah sebesar 11.80 ribu ton terjadi pada tahun 1993 (Dinas Perikanan Kabupaten Subang, 1992-2001). Dukungan sejumlah proyek pembangunan dari berbagai sumber, juga menjadikan tren PDRB sub sektor perikanan dalam periode 1996-2000 mengalami pertumbuhan positif sebesar 4.3% atau rata-rata per tahun meningkat 1.2 milyar rupiah. Pertumbuhan puncak periode tersebut pada tahun 1998 mencapai hingga 8.4% atau peningkatan sebesar 2.3 milyar rupiah dari tahun 1997 (BPS dan BAPPEDA Jawa Barat, 2000).

Catatan panjang keberhasilan pembangunan ekonomi yang dapat dikumpulkan Kabupaten Subang di sisi lain juga ditemukan kecenderungan penurunan produktivitas wilayah pesisirnya (Saridewi, 2003; Suaedi, 2007). Abrasi dan akresi semakin meluas, kawasan mangrove yang bernilai ekologis dan ekonomis mengalami degradasi fisik dan memicu konflik pemanfaatan. Ditemukan juga data angka kemiskinan dengan kecenderungan meningkat (BKKBN Kabupaten Subang 2003-2005). Pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut Kabupaten Subang masih menghadapi persoalan kerusakan sumberdaya alam, dan kemiskinan masyarakat di wilayah pesisirnya.

Optimalisasi pengelolaan wilayah pesisir diupayakan oleh pemerintah Kabupaten Subang dengan arahan kebijakan pembangunan wilayah pesisir pada pengembangan perikanan, pariwisata dan perdagangan. Wilayah pesisir pada rencana tata ruang wilayah (RTRW), ditetapkan sebagai wilayah pengembangan II dengan pusat pertumbuhan dan pusat pelayanan di Kecamatan Pamanukan. Kota Pamanukan ditetapkan sebagai pusat perdagangan sedangkan wilayah pesisir di sekitarnya ditetapkan sebagai pusat kegiatan pertanian (padi) perikanan laut dan pariwisata pantai (Bapeda Kabupaten Subang, 2002).

Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Subang dengan menetapkan sasaran pengembangan kebijakan perikanan dan kelautan yang terdiri dari (1) peningkatan intensifikasi dan ekstensifikasi budidaya perikanan serta pengembangan usaha penangkapan, (2) pengembangan perikanan rakyat sebagai terobosan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nelayan, peningkatan kesejahteraan nelayan, dan pengadaan benih unggul, (3) pengembangan agribisnis komoditi unggulan dengan mendorong kemandirian nelayan melalui pelatihan kewirausahaan manajemen kelompok yang dinamis, memantapkan kelembagaan kelompok tani ikan dan nelayan, meningkatkan prasarana perikanan, penangkapan budidaya, pengolahan hingga pemasaran (DPK, Kabupaten Subang 2003). Penajaman program peningkatan pemanfaatan sumber-sumber potensi perikanan yang tersedia telah disepakati melalui program intensifikasi dan ekstensifikasi budidaya perikanan, pengembangan usaha penangkapan di laut, perairan umum, penerapan teknologi penangkapan dan pengembangan kemitraan usaha yang dinamis berorientasi agribisnis dan agroindustri.

Pengembangan pariwisata di wilayah pesisir diarahkan pada: pelestarian dan promosi nilai budaya, pengembangan pendidikan, pengembangan kemampuan teknis dan manajerial tenaga kerja pariwisata penataan obyek wisata unggulan, pengembangan potensi wisata daerah, pengembangan paket wisata, peningkatan prasarana dan sarana pariwisata. Titik berat arah pengembangan pariwisata pada nilai-nilai pembangunan berwawasan lingkungan dan pemberdayaan masyarakat (DPK Kabupaten Subang, 2003)

Keberhasilan suatu kebijakan pembangunan dapat dilihat dari kegiatan pembangunan yang berkelanjutan pada ketiga aspek, ekonomi, ekologi dan sosial (Sumarwoto, 2004). Keberlanjutan secara ekonomi berarti kegiatan pembangunan harus menghasilkan pertumbuhan ekonomi, pemeliharaan kapital, dan efisiensi dalam penggunaan sumberdaya serta investasi. Keberlanjutan ekologi berarti kegiatan pembangunan harus mempertahankan integritas ekosistem, keseimbangan daya dukung lingkungan dan konservasi sumberdaya alam termasuk keanekaragaman hayati. Keberlanjutan secara sosial suatu pembanguan ditandai dengan terciptanya pemerataan hasil-hasil kegiatan, partisipasi masyarakat, pemberdayaan masyarakat, mobiltas sosial serta pengembangan kelembagaan.

Pembangunan wilayah pesisir di Kabupaten Subang secara spesifik dapat dikatakan berkelanjutan apabila memenuhi ketiga ktiteria yang disyaratkan di atas. Kriteria ekologi antara lain: kegiatan pemanfaatan sumberdaya dengan konservasi, berkurangnya tekanan terhadap lahan mangrove, garis pantai stabil, abrasi pantai rendah, sedimentasi rendah, kualitas perairan sesuai baku mutu lingkungan, jumlah tangkapan yang stabil (tidak menurun) dan metode budidaya serta pariwisata yang ramah lingkungan. Kriteria ekonomi meliputi kontribusi terhadap PDRB tinggi, pendapatan nelayan relatif tinggi terhadap upah regional minimum, penyerapan tenaga kerja tinggi distribusi pendapatan merata, investasi masyarakat tumbuh dan berkembang, pasar berskala nasional, pola kemitraan ada dan berfungsi, perkembangan sarana ekonomi meningkat. Kriteria sosial antara lain: pengetahuan terhadap sumberdaya dan komunitas pesisir yang dihadapi cukup memadai, akses dan partisipasi dalam pendidikan tidak berbeda dari masyarakat lain di Kabupaten Subang, manajemen konflik yang baik, kohesivitas dan solidaritas tinggi, memiliki sistem pengelolaan sumberdaya dengan peraturan berdasarkan konsensus yang konsisten, konsumsi yang terkendali, kesadaran menabung tumbuh dan berkembang, sistem penanggulangan bencana dan kemiskinan yang sistematis dan terpadu.

Faktor ekologi, sosial dan ekonomi merupakan satu kesatuan yang terpadu, saling mempengaruhi pada interaksi yang kompleks dalam setiap pembangunan wilayah yang berkelanjutan. Terganggunya faktor ekologis, mengganggu

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

keberlanjutan faktor sosial ekonomi, dan sebaliknya gangguan pada faktor ekonomi juga mengganggu keberlanjutan sosial ekologis. Penanggulangan masalah ekologis memerlukan dukungan secara sosial dan ekonomis, berlaku juga sebaliknya dukungan ekologis sangat dibutuhkan dalam usaha pencapaian kriteria sosial dan ekonomi.

Menurut Suaedi (2007) salah satu faktor yang diidentifikasi sebagai penyebab tidak berkelanjutannya pembangunan di wilayah pesisir Kabupaten Subang adalah perencanaan dan pembuat kebijakan yang kurang mempertimbangkan kompleksitas dan dinamika wilayah pesisir dalam proses pengambilan kebijakan. Sistem pengambilan keputusan tidak didasarkan pada kondisi sekarang dan kondisi masa depan yang diinginkan (dari aspek ekonomi, ekologi dan sosial) sehingga sulit mengukur kinerja pencapaian yang akurat. Keterkaitan ekologi, sosial dan ekonomi, tidak dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan, sehingga seringkali implementasinya mengalami kesulitan.

Kebijakan pembangunan yang tidak disertai dengan keberpihakannya pada kelompok miskin, bukan hanya menjadikan kelompok miskin tetap dalam keadaan miskin seperti keadaan belum adanya pembangunan tetapi justru menjadikan kemiskinannya lebih parah dan realitas ini akan mengganggu keberlanjutan secara ekonomi dan ekologis. Banyaknya kelompok miskin dan kecenderungan kerusakan sumberdaya alam di kawasan pesisir dapat menjadi pengganggu yang potensial bagi keberlanjutan pembangunan di wilayah pesisir Kabupaten Subang. Hal ini menjadikan pentingnya kajian terhadap kebijakan secara mendalam guna menyusun kebijakan baru yang *pro coastal* dan *pro-poor* untuk lebih menjamin pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir secara berkelanjutan. Penelitian dirancang khusus untuk memperoleh masukan bagi kebijakan baru yang *pro coastal* dan *pro-poor* di wilayah pesisir Kabupaten Subang.

1.2 Identifikasi Masalah

Kebijakan pemerintah Kabupaten Subang untuk pengelolaan wilayah pesisir yang telah dilaksanakan selama ini belum menunjukkan keberhasilannya untuk dapat berkelanjutan. Ditinjau secara ekologis, tekanan terhadap ekosistem pesisir di wilayah Kabupaten Subang menunjukkan kecenderungan semakin berat dan kompleks, sehingga mengalami degradasi dan mengancam keberlanjutannya. Terjadi penurunan kualitas air di wilayah pesisir, intrusi air laut meluas, laju abrasi yang tinggi, terjadi sedimentasi yang parah (DPU Kabupaten Subang, 2003). Konversi lahan mangrove menjadi tambak yang telah jauh melampaui batas ideal. Idealnya 25% yang telah dikonversi 80% (Fahrudin, 1996). Hasil tangkapan nelayan juga cenderung menurun dari waktu ke waktu. Berkurangnya stok ikan seiring dengan berkurangnya kawasan mangrove sebagai sumber makanan (*feeding ground*), tempat berpijah (*spawning ground*) dan tempat asuhan (*nursery ground*) ikan di satu sisi dan di sisi lain terjadi peningkatan jumlah rumahtangga perikanan (RTP) dan rumahtangga buruh perikanan (RTBP) yang beroperasi dari tahun ke tahun (DPK, 2005).

Bertambah tingginya tekanan pada ekosistem pesisir Kabupaten Subang tidak terlepas dari realitas rendahnya tingkat pendidikan dan rendahnya adopsi inovasi masyarakat. Rendahnya kriteria sosial ekonomi tersebut membatasi kemampuan operasi penangkapan ikan, yaitu terbatas di perairan yang dekat dengan garis pantai sehingga menambah tekanan secara ekologis pesisir Kabupaten Subang. Sebaliknya besarnya gangguan alam pesisir dan lautan dengan sumberdaya yang tidak menentu, seperti arah angin yang dapat berubah setiap saat, dalamnya laut, gelombang tinggi, dengan ikan-ikan yang terus bergerak secara tidak menentu arahnya menjadikan nelayan miskin dan tidak berdaya, secara sosial ekonomi mereka terlemahkan. Usaha penangkapan ikan para nelayan tidak selalu mendapat hasil yang baik. Tidak ada pekerjaan lain yang berpenghasilan sebagai diversifikasi pendapatan pada saat menunggu ikan di tengah laut. Gelombang tinggi dan cuaca buruk dapat menghentikan kegiatan nelayan mencari ikan hingga 3 tiga bulan dalam setahun. Hal ini memperparah kemiskinan rumahtangga nelayan dalam waktu yang lama.

Kebijakan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan nelayan dan petani ikan juga dipengaruhi oleh paradigma pertumbuhan terlihat pada tututan kontribusi terhadap penapata asli daerah (PAD). Kegiatan pembangunan dalam bentuk program dan proyek yang sifatnya cenderung diarahkan sebagai input produksi agar dapat memberikan masukan (keuntungan) pemerintah daerah dalam jangka pendek. Sasaran utama kegiatan peningkatan pendapatan adalah kelompok usaha produktif yang relatif mapan dan secara jelas dinilai dapat memberi keuntungan. Sebagian besar dari mereka bukan kelompok miskin yang lemah tetapi sebaliknya mereka yang notabene telah kuat atau kaya. Seluruh proyek dan program pembangunan selalu mensyaratkan kelayakan usaha dan keuangan untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas yang menjamin keuntungan proyek dalam jangka pendek. Akhirnya hanya pengusaha menengah ke atas yang dapat menikmatinya. Sementara kelompok miskin tetap menjadi pelengkap penderita dan semakin terkutubkan pada ekstim kemiskinannya.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan seperti bantuan langsung masyarakat (BLM), subsidi bahan bakar minyak (BBM), jaring pengaman sosial (JPS), beras untuk rumah tangga miskin (Raskin), proyek engembangan kecamatan (PPK), PEM-DKE, proyek penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP), proyek pengembangan perumahan (P2P), peningkatan kualitas lingkungan (PKL), inpres daerah tertinggal (IDT), program intensifikasi budidaya ikan (INBUDKAN), intensifikasi tambak (INTAM), intensifikasi mina padi (INMINDI), pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP), bantuan usaha masyarakat berpenghasilan rendah (BUMR), seluruhnya bersifat keproyekan dengan waktu yang singkat. Hal ini menjadikan realitas kemiskinan yang multidimensi dan kronis di pesisir Kabupaten Subang tidak tertanggulangi dengan baik. Kemiskinan yang multidimensi dan kronis sebagaimana dihadapi oleh nelayan di pesisir Kabupaten Subang memerlukan strategi dan pendekatan dari berbagai aset kapital dalam komunitas yang terpadu dan berkelanjutan, yang meliputi perbaikan ekosistem dan sistem sosial ekonomi secara sistematis.

Penelitian ini dirancang khusus untuk mengkaji dinamika kemiskinan di pesisir Kabupaten Subang dan mencermati seluruh aset kapital yang dimiliki untuk memperoleh masukan bagi kebijakan yang *pro coastal* dan *pro-poor* secara realistis dan aplikatif untuk lebih menjamin pengelolaan sumberdaya secara berkelanjutan.

1.3 Perumusan Masalah Utama Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut di atas, maka masalah utama penelitian ini adalah:

- 1) Rentannya masyarakat pesisir Kabupaten Subang terkait dengan sumberdaya pesisir dan laut yang keras dan tidak pasti.
- 2) Orientasi pembangunan cenderung pada pertumbuhan ekonomi, kurang memperhatikan dimensi pemerataan atau keadilan sosial dan kelestarian lingkungan.
- 3) Kebijakan penanggulangan kemiskinan bersifat parsial, gradual dengan jangka waktu yang pendek.
- 4) Belum ada keterkaitan dinamika komunitas dan lingkungan sumberdaya alam dalam kebijakan pengelolaan terpadu dan berkelanjutan di Kabupaten Subang

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan permasalahan yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memetakan kondisi kemiskinan di pesisir Kabupaten Subang saat ini.
2. Menganalisis kebijakan pengelolaan sumberdaya pesisir di Kabupaten Subang yang telah berlaku.

1.5 Manfaat Penelitian

Ada beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, paling tidak bagi 3 stakeholder. Ketiganya adalah 1) masyarakat miskin di pesisir Kabupaten Subang, 2) Pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan 3) insan akademis khususnya dari Program Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan.

- 1) Bagi masyarakat hasil analisis dan penelitian ini bermanfaat dalam usaha mengurangi penderitaan dan penanggulangan kemiskinannya.
- 2) Bagi pemerintah, hasil analisis dan penelitian ini bermanfaat sebagai masukan dalam pengambilan keputusan dan pembuat kebijakan yang efektif menggerakkan aksi sosial memerangi kemiskinan.
- 3) Bagi insan akademis khususnya dari Program Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan hasil analisis dan penelitian ini bermanfaat dalam melengkapi khasanah keilmuannya, terutama menyangkut kebijakan penanggulangan kemiskinan.

1.6 Kerangka Pemikiran

Realitas kemiskinan di pesisir saat ini tidak dapat dilepaskan dari kebijakan yang telah lalu. Hubungan antara kerusakan sumberdaya pesisir dan laut dengan kemiskinan berbanding lurus, artinya jika pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut lestari dan berkelanjutan maka akan terjadi proses penanggulangan kemiskinan yang juga berkelanjutan. Kebijakan Pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut dalam penanggulangan kemiskinan yang baik (relevan dan efektif), dalam penyusunannya memerlukan serangkaian data atau informasi yang memadai mengenai hasil analisis kebijakan yang ada (saat ini) dan permasalahan kemiskinan yang berkembang di lapangan.

Analisis kebijakan lama diperlukan untuk menjaga kesinambungan program yang telah dilakukan. Sejumlah pelajaran dari implementasi kebijakan lama bermanfaat untuk menghindari kesalahan yang sama, dan memperbaiki kebijakan yang baru sesuai dengan dinamika masalah yang terus berkembang. Pendekatan kemiskinan yang memandang “kekurangan” atau “ketiadaan” aset si miskin yang mendasari penyusunan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang lama perlu direvisi dan dilengkapi dengan perkembangan pendekatan baru yang lebih memandang apa yang “dimiliki” si miskin perlu mendapat perhatian dalam penyusunan kebijakan yang baru.

Pekembangan pendekatan baru tentang kebijakan yang didasarkan pada informasi dari sasaran (orang miskin) yang digali secara langsung dan partisipatif, pentingnya transparansi alokasi biaya pendukung kebijakan (*policy budgeting*) dan kecenderungan monitoring implementasi kebijakan, sebagaimana telah dikembangkan oleh beberapa ahli dengan *PPAs (Participatory Poverty Assessment)*nya telah menggeser asumsi lama tentang kebijakan sebagai otoritas teknokrat yang tidak terintervensi.

Ada beberapa hal yang diharapkan dari analisis kebijakan penanggulangan kemiskinan untuk mengetahui: 1) komitmen/kemauan politik untuk mengatasi masalah kemiskinan 2) kesesuaian data dasar/informasi dengan isu dan permasalahan yang berkembang 3) proses alokasi biaya pendukung kebijakan 4) proses pemilihan kegiatan yang aplikabel sesuai dengan potensi yang ada pada sasaran, dan 5) pengembangan manajemen komunitas.

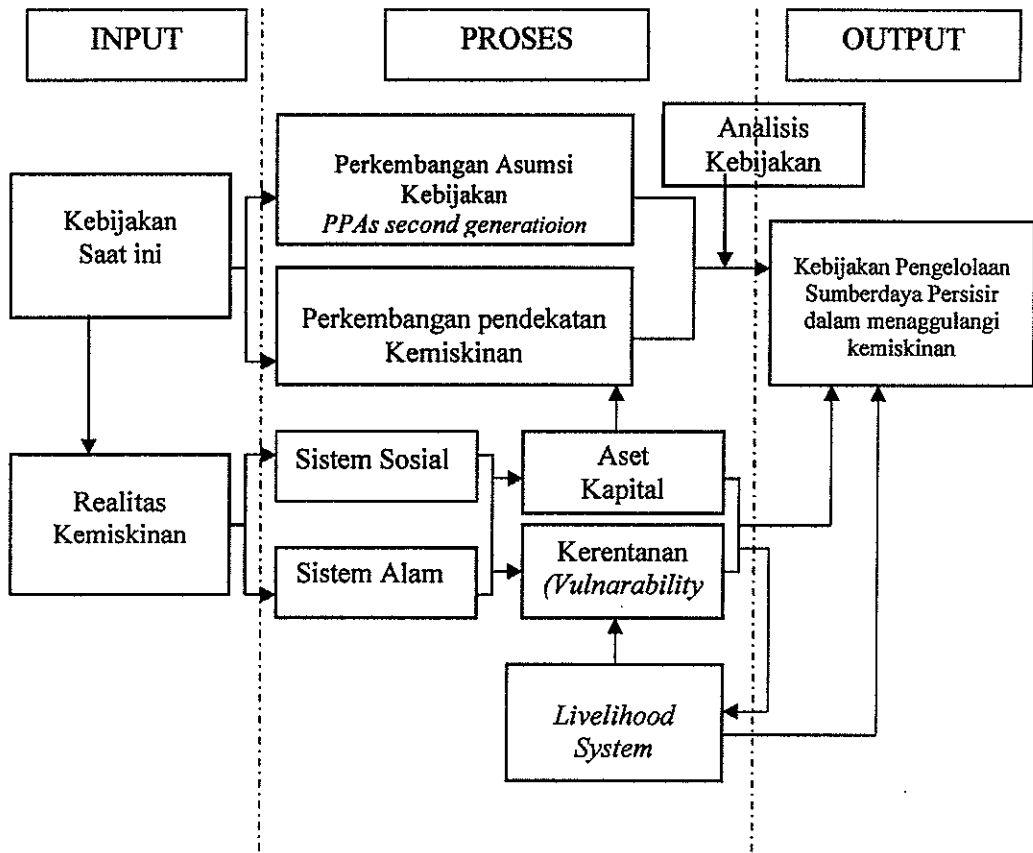
Kejelasan realitas kemiskinan yang bervariasi seperti monodimensi, multidimensi dengan waktu yang panjang (*kronis*), sementara (*transient*) ataupun kelompok rentan yang riskan jatuh menjadi miskin karena posisinya hanya sedikit di atas garis kemiskinan dapat diperoleh dari hasil analisis data/informasi tentang realitas kehidupan kemiskinan dari implementasi kebijakan lama secara *panel data* atau *non panel data*.

Keberadaan kelompok rentan perlu memperoleh perhatian khusus terkait dengan sifat sumberdaya alam pesisir yang spesifik. Sebagai sumber penghidupan masyarakat miskin, sumberdaya alam pesisir bersifat keras dan tidak pasti (seperti: banjir, ombak, badai, perikanan yang bergerak di laut dalam, dan sebagainya) sehingga dapat menggoncang dan menimbulkan bencana yang menjatuhkan kelompok rentan ke jurang kemiskinan setiap saat. Gejala yang membahayakan kelompok rentan di pesisir juga datang dari struktur dan proses sosial produksi yang telah terjadi secara global. Produk pesisir dan laut banyak mengikuti dinamika permintaan internasional di satu sisi, dan di sisi yang lain masyarakat pesisir telah menjadi sasaran pasar global yang sangat cepat sehingga mereka tidak dapat

menghindar dari berbagai promosi produk konsumsi beserta seluruh dampak ikutannya.

Meskipun mereka miskin dan rentan yang terbatas dalam banyak hal, namun mereka harus tetap hidup dan berkembang. Dengan *capital asset (natural, human, social, financial dan man-made)* seadanya, terbukti menjadikan mereka dapat bertahan hidup paling tidak sampai saat ini. *Capital asset (natural, human, social, financial and man-made)* merupakan stok yang potensial untuk dikelola dan dikembangkan guna mempertahankan kehidupan penduduk pesisir termasuk kelompok miskin menghadapi berbagai keterbatasannya sebagai *livelihood system*.

Pengelolaan dan pengembangan pengembangan aset-aset capital sebagai *livelihood system* yang efektif dengan melibatkan semua stakeholder melalui pembagian peran sesuai dengan kapasitasnya, dimana yang kaya dan pandai peduli, yang miskin berorganisasi, pemerintah memfasilitasi telah terbukti berhasil dalam praktek penanggulangan kemiskinan di perkotaan yang mandiri dan berkelanjutan. Pengelolaan dan pengembangan aset-aset kapital secara optimal sebagai *livelihood system* di wilayah pesisir dapat dirancang melalui *Coastal Livelihood System Analysis (CLSA)*. Hasil rancangan *CLSA* untuk pengelolaan dan pengembangan aset-aset kapital secara optimal juga dapat diharapkan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan rumah tangga nelayan secara mandiri dan berkelanjutan di wilayah pesisir. Secara diagramatik, kerangka pemikiran penelitian ini disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut yang Berkelanjutan dari Kebijakan yang *Pro-Poor*.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

© Hak cipta milik IPB (Institut Pertanian Bogor)

Bogor Agricultural University

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.