

## Implementasi Desentralisasi Dalam Pengelolaan Perikanan

Muhayat<sup>1</sup>, Rina Haslita<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Maritim Raja Ali Haji

Email: Muhayat.oke@gmail.com

---

### **Kata kunci**

Desentralisasi,  
Perikanan,  
Manajemen

### **Abstrak**

Sejak awal 1990-an, berbagai wacana berkembang di kalangan pemerhati pemerintahan tentang desentralisasi pemerintahan di Indonesia. Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Keuangan Daerah, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 dan 33 Tahun 2004, telah membawa Indonesia memasuki proses pemerintahan yang terdesentralisasi setelah lebih dari 30 tahun berada di bawah kekuasaan negara. sentralisasi rezim Orde Baru. Pemberlakuan kedua undang-undang tersebut menjadi momentum pengalihan pengawasan, sumber daya fiskal, otonomi politik, dan tanggung jawab pelayanan publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Selama lebih dari satu dekade perpindahan, pengalaman lokal yang heterogen telah muncul, ketika kontrol pusat atas daerah dilonggarkan. Pemerintah daerah memegang peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi pengelolaan perikanan, selain dari pemerintah pusat, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya yang berkepentingan dengan sektor perikanan tentunya. Mereka harus siap menghadapi tantangan dalam mengelola potensi sektor perikanan, agar tidak ada lagi kebijakan yang merugikan masyarakat nelayan. Sehingga sektor perikanan mampu menjadi tulang punggung negara dalam mengentaskan kemiskinan, ketidakadilan dalam kebijakan pemerintah terhadap nelayan, serta mampu menjadi penyumbang devisa bagi Indonesia.

### **Keywords**

Decentralization,  
Fisheries,  
Management

### **Abstract**

Since the early 1990s, various discourses have developed among government observers about government decentralization in Indonesia. Laws No. 22 and 25 of 1999 concerning Regional Government and Regional Finance, which were subsequently amended by Laws No. 22 and 33 of 2004, have led Indonesia to enter the process of decentralized governance after more than 30 years of being under the all-centralized New Order regime. The implementation of these two laws has become a momentum for the transfer of supervision, fiscal resources, political autonomy and responsibility for public services from the central government to local governments. Over the span of more than a decade of displacement, heterogeneous local experiences have surfaced, as central control over regions loosened. Local governments play a very important role in the implementation of decentralized fisheries management, apart from the central government, the community and other stakeholders with an interest in the fisheries sector, of course. They must be prepared to face challenges in managing the potential fisheries sector, so that there will be no more policies that harm the

---

*fishing community. So that the fishery sector is able to become the backbone of the country in eradicating poverty, injustice in government policies towards fishermen, and is able to become a contributor to foreign exchange for Indonesia.*

---

## **Pendahuluan**

Untuk memahami sepenuhnya kebijakan desentralisasi, pertama-tama kita harus memahami mengapa suatu pemerintah negara bagian membuat kebijakan desentralisasi. Argumen pertama mengapa kebijakan desentralisasi dilakukan adalah karena pertimbangan geografis. Negara dengan wilayah yang luas seperti Indonesia akan kesulitan mengatur negara dari pusat atau ibukota negara. Sangat diperlukan adanya unit pemerintahan di tingkat lokal atau di tingkat yang lebih rendah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat lokal yang jauh dari ibukota pemerintahan. Dilihat dari kondisi tersebut, maka perlu dilakukan pembubaran kekuasaan negara. Penyebaran kekuasaan negara ini kemudian melahirkan kebijakan desentralisasi.

Pembagian kekuasaan negara yang dimaksud di sini adalah kekuasaan eksekutif, tidak termasuk kekuasaan legislatif atau yudikatif, mengambil teori pemisahan kekuasaan menurut teori yang dikembangkan oleh Montesquieu. Kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan mengurus yang lahir sampai mengurus yang meninggal. Namun, di negara yang menganut sistem totaliter, tidak tertutup kemungkinan kekuasaan eksekutif, legislatif, bahkan yudikatif didominasi oleh elite penguasa. Sementara itu, di negara-negara yang menganut sistem demokrasi plural, terjadi pemisahan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif seperti yang dianut Indonesia pasca reformasi. Meskipun Indonesia cenderung menganut pembagian kekuasaan daripada pemisahan kekuasaan. Terlihat adanya kekuasaan legislatif yang juga dimiliki oleh Presiden, dimana Presiden dapat mengajukan hak prakarsa dalam menyusun undang-undang, namun setelah reformasi melalui amandemen UUD 1945, prakarsa DPR diprioritaskan pada dalam hal kedua lembaga mengajukan rancangan undang-undang.

Desentralisasi adalah kebijakan pelimpahan wewenang kepada unit-unit pemerintahan di bawahnya. Jadi secara konseptual, desentralisasi adalah pembagian kewenangan secara teritorial. Implikasi dari konsep tersebut adalah sejauh mana kekuasaan dan wewenang didistribusikan kepada lembaga-lembaga pemerintah menurut hierarki geografis suatu negara.

Kebijakan desentralisasi juga berimplikasi pada pemekaran negara menjadi daerah-daerah yang lebih kecil dan pembentukan lembaga-lembaga baik yang bersifat politik maupun administratif di daerah-daerah tersebut. Secara umum, sering dijumpai kebijakan desentralisasi yang relatif seragam dalam negara kesatuan yang dibentuk di provinsi, kabupaten, dan daerah yang lebih kecil. Sedangkan di negara federal bentuk desentralisasi dapat berbeda antar negara bagian, tergantung pada kebijakan politik yang diadopsi di negara bagian yang bersangkutan. Di sisi lain, pemerintah daerah juga dapat

membuat unit administrasi atau unit bisnis dalam organisasinya seperti pembentukan perusahaan daerah, badan otoritas, dll.

Leemans (1970) membedakan dua jenis desentralisasi, yaitu pemerintahan daerah dan administrasi lapangan. Henri Maddick (1963) memberikan definisi desentralisasi sebagai suatu proses yang berkaitan dengan kegiatan dekonsentrasi dan devolusi. Ia mengartikannya sebagai kegiatan penyerahan kekuasaan untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditentukan oleh pemerintah pusat kepada suatu satuan pemerintahan daerah. Sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari pemerintah tertentu kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah.

Di sisi lain, ia juga menyatakan bahwa desentralisasi kekuasaan cenderung mengarah pada tirani. Oleh karena itu, pembentukan pemerintahan daerah yang efektif merupakan alat untuk mengakomodasi pluralisme di negara demokrasi modern. Oleh karena itu, pemerintah daerah merupakan formasi penting untuk mencegah sentralisasi yang berlebihan (Loughlin, 1981).

Rondinelli menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan dapat mengurangi kepadatan beban kerja di pemerintah pusat. Program desentralisasi dengan harapan penundaan dapat dikurangi. Desentralisasi juga diperkirakan akan meningkatkan pemerintah untuk lebih tanggap terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakatnya. Desentralisasi sering juga dimaksudkan sebagai cara untuk mengelola pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif dan efisien melalui penyerahan sebagian kewenangan pembangunan ekonomi kepada daerah (Rondinelli: 1984).

Di sisi lain, desentralisasi adalah cara untuk meningkatkan kemampuan pejabat pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih baik tentang kondisi daerah, mengembangkan program-program daerah lebih responsif dan bereaksi cepat ketika muncul masalah dalam pelaksanaannya (Maddick: 1963).

Desentralisasi juga dapat digunakan sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan menginformasikan masyarakat lokal untuk memobilisasi partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Partisipasi lokal dapat dimobilisasi melalui keterlibatan berbagai kepentingan seperti kepentingan politik, agama, suku, kelompok profesi dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Dengan demikian, desentralisasi sering dipandang sebagai jawaban atas kecenderungan sentrifugal yang ditimbulkan oleh kelompok etnis, daerah, bahasa, agama, dan ekonomi tertentu (Smith: 1985).

Berdasarkan UU 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang dimaksud dengan perikanan adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan hingga pemasaran yang dilakukan dalam suatu sistem usaha perikanan. Dari pengertian tersebut, ternyata ruang lingkup sektor perikanan sangat luas, yang tidak hanya memanfaatkan sumber daya ikan dan

lingkungannya, tetapi juga mengelolanya. Yang dimaksud dengan pemanfaatan secara sederhana adalah pemanfaatan, eksplorasi, dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungan nyata tanpa adanya upaya perencanaan, pengendalian, evaluasi, dan konservasi. Oleh karena itu, kajian yang terkandung dalam kata “perikanan” diperluas dengan kata “pengelolaan”.

Lebih lanjut, UU 45 Tahun 2009 mendefinisikan pengelolaan sebagai segala upaya, termasuk proses terpadu dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pengambilan keputusan, alokasi sumber daya ikan, serta pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang bertujuan untuk mencapai keberlanjutan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati

Sumber daya ikan merupakan potensi dari semua jenis ikan. Ikan adalah semua jenis organisme yang seluruh atau sebagian siklus hidupnya berada di lingkungan perairan. Lingkungan sumber daya ikan adalah perairan tempat hidup sumber daya ikan, termasuk biota dan faktor alam di sekitarnya. Sumber daya perikanan termasuk dalam kelompok sumber daya alam yang dapat diperbarui (*renewable resources*). Namun, penggunaan sumber daya tersebut harus rasional dalam upaya menjaga keseimbangan antara produksi dan keberlanjutan sumber daya. Hal ini perlu ditegaskan karena sumber daya perikanan merupakan sumber daya milik bersama dalam arti hak milik atas sumber daya tersebut dipegang secara bersama-sama sehingga tidak ada larangan bagi siapa pun untuk menggunakannya.

Pengelolaan sumberdaya ikan dan lingkungan (Sumber Daya) merupakan tanggung jawab bersama antara masyarakat sebagai pengguna sumberdaya dan pemerintah sebagai fasilitator dan pengelola pengelolaan. Dua komponen pertama dan kedua membutuhkan komponen ketiga yaitu pengelola pengelolaan agar pemanfaatan sumber daya oleh pengguna lebih efisien, memiliki nilai tambah, dan tetap memperhatikan kelestariannya. Dengan kata lain, agar pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungan (*resources*) oleh pengguna (nelayan, pembudidaya ikan, pedagang, dan komponen masyarakat lainnya) tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan ekonomi, peran pemerintah sangat penting untuk membuat berbagai kebijakan, mengatur pemanfaatan dan pengelolaannya

Selanjutnya, UU 45 Tahun 2009 juga mengatur bahwa setiap orang yang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah negara Republik Indonesia wajib memiliki SIUP (Surat Izin Usaha Perikanan). SIUP adalah izin tertulis yang harus dimiliki oleh perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut. SIUP merupakan salah satu perangkat pemerintah dalam mengelola sumber daya ikan dan lingkungan.

Sumber daya perikanan memiliki potensi yang sangat besar, sehingga disebut sebagai raksasa tidur. Hasil riset Komisi Stok Ikan Nasional menyebutkan, stok sumber daya ikan Indonesia sebesar 6,4 juta ton per tahun. Tentu saja angka ini hanya perkiraan

kasar (Suseno: 2007). Jika hal ini tidak diberdayakan oleh masyarakat nelayan setempat, maka akan sia-sia dan masyarakat setempat hanya akan menjadi penonton belaka.

Dengan diterapkannya desentralisasi antara pusat dan daerah, diharapkan pemanfaatan sumber daya perikanan di daerah akan lebih terbentang dan lebih baik dan lebih terarah. Daerah tidak hanya dapat mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi program-program yang ada di pusat dapat dibagi oleh pemerintah daerah yang membutuhkan, dengan kata lain program perikanan yang ada di pusat dapat dirasakan oleh masyarakat di daerah dengan pendelegasian wewenang atau desentralisasi. Sehingga program-program yang telah dirancang oleh pusat juga dapat diberdayakan oleh pemerintah daerah dengan tujuan memberdayakan dan mewujudkan kesejahteraan rumah tangga nelayan.

## **Metode**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menggali dan memahami pelaksanaan Desentralisasi di bidang Pengelolaan Perikanan secara menyeluruh dalam mengatasi permasalahan perikanan khususnya di daerah. Selain itu, disajikan studi kasus dengan menggunakan metode deskriptif untuk menggambarkan pelaksanaan desentralisasi di bidang pengelolaan perikanan dan prosesnya.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **A. Konsep Dan Teori Desentralisasi.**

Desentralisasi kini telah menjadi prinsip pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai bentuk penerapannya di setiap negara. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilakukan secara terpusat, mengingat kondisi geografis, kompleksitas pembangunan masyarakat, pluralitas struktur sosial budaya lokal dan tuntutan demokratisasi dalam pemerintahan. Desentralisasi melayani berbagai tujuan. Secara umum, tujuan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua variabel penting, yaitu pertama peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan model efisiensi struktural) dan kedua peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan model partisipatif). Setiap negara biasanya memiliki penekanan yang berbeda terhadap tujuan desentralisasi tergantung pada kesepakatan dalam konstitusi tentang arah pertumbuhan yang ingin dicapai melalui desentralisasi.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi telah menjadi kesepakatan para pendiri bangsa. Pasal 18 UUD 1945 yang telah diubah dan ditambah dengan pasal 18, 18A, dan 18B menjadi dasar pelaksanaan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas provinsi-provinsi, dan provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Amanat dan mufakat konstitusi ini telah lama dipraktikkan sejak Kemerdekaan Republik Indonesia dengan berbagai pasang surut tujuan yang ingin dicapai melalui

desentralisasi. Sampai saat ini, kita memiliki 7 (tujuh) undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu UU 1 Tahun 1945, UU 2 Tahun 1948, UU 1 Tahun 1957, UU 18 Tahun 1965, UU 5 Tahun 1974, UU 22 Tahun 1999 dan UU 32 tahun. 2004. Melalui berbagai undang-undang tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami berbagai perkembangan dan permasalahan.

## B. Karakteristik Desentralisasi

Menurut Smith (1985) ada beberapa ciri-ciri yang terdapat dalam sistem desentralisasi, ciri-ciri desentralisasi adalah sebagai berikut:

1. Adanya pendelegasian/pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi tertentu pemerintahan.
2. Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan yang bertujuan mengatur dan mengurus kepentingan daerah.
3. Adanya kewenangan dalam menentukan dan mengatur norma hukum yang berlaku umum maupun yang bersifat abstrak.
4. Penerima kewenangan adalah daerah otonom, dimana fungsi-fungsi yang dilimpahkan dapat diperinci atau fungsi-fungsi yang tersisa.
5. Adanya kewenangan untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit.
6. Daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat.
7. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
8. Terciptanya keragaman politik dan keragaman struktur dalam politik

## C. Pembangunan Perikanan Di Indonesia

Berbicara tentang pembangunan perikanan sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru, baik secara global maupun nasional. Namun dalam pelaksanaannya masih belum dipahami dengan baik sehingga masih banyak menimbulkan kerancuan pada tataran kebijakan dan regulasi serta memiliki banyak gejala dalam pelaksanaan atau tatanan pelaksanaannya. Sebagai suatu konsep, pembangunan yang mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan”. yang menganjurkan agar pembangunan dilakukan dengan memperhatikan faktor lingkungan (Soerjani, 1977: 66),

Wilayah perairan yang sangat luas memang memberikan harapan dan manfaat yang besar, namun juga membawa akibat dan beberapa permasalahan, antara lain banyaknya jalur komunikasi laut, ketidakpatuhan terhadap hukum nasional dan internasional yang berlaku di perairan seperti illegal fishing, illegal logging. , penambangan ilegal, penangkapan ikan ilegal. migran, perdagangan manusia, atau kurangnya jaminan keselamatan pelayaran.

Keberadaan perairan Indonesia yang luas dan berada pada posisi persilangan antara dua samudera dan dua benua, menuntut Indonesia untuk berperan aktif

dalam forum-forum regional agar dapat terjalin kerjasama dan persatuan antar negara tetangga. Kerjasama luar negeri baik bilateral, regional maupun internasional perlu ditingkatkan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya ikan, penelitian dan pengelolaan kelautan, termasuk dalam penetapan batas ZEE.

Selain itu, pemanfaatan dan pemanfaatan fungsi wilayah laut nasional dengan menerapkan konvensi hukum laut internasional meliputi penetapan batas-batas perairan Indonesia dan ZEE serta pengembangan potensi nasional sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan di laut. sektor kelautan untuk menjamin keselamatan dan pembangunan di laut. Peran Kementerian Perhubungan khususnya perhubungan laut dalam pengadaan sarana perhubungan laut akan memberikan solusi atas pembukaan daerah-daerah terpencil sehingga memungkinkan pengembangan wilayah di pulau-pulau bahkan pelosok.

Dalam pengembangan perikanan laut, penguasaan teknologi perlu ditingkatkan. Teknologi yang perlu ditingkatkan dalam pengembangan perikanan laut (Rohmin D, 1997) antara lain:

- Mengembangkan kemampuan armada perikanan nasional, dari berburu hingga panen lebih banyak. Hal ini membutuhkan penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi baru, termasuk sistem sensor, penginderaan jauh dan GIS, pemodelan dan simulasi komputer, kecerdasan buatan dan sistem pendukung keputusan, teknologi penangkapan ikan yang modern dan efisien serta kapal penangkap ikan untuk eksploitasi sumber daya ikan di ZEE.
- Pengembangan teknologi budidaya laut (mariculture), termasuk sea ranching, untuk sumber daya ikan yang telah dibudidayakan atau belum (baru).
- Penerapan bioteknologi untuk budidaya laut, termasuk teknik ekstraksi zat bioaktif atau hasil alam laut untuk industri makanan, obat-obatan dan kosmetik.
- teknologi pengelolaan (konservasi) sumber daya perikanan dan lingkungan laut serta rehabilitasi habitat ikan yang rusak, sehingga kelestarian produksi sumber daya ikan dapat terjaga.
- Pengembangan ilmu dan teknologi kelautan, khususnya di bidang fisika oseanografi.

#### D. Desentralisasi Dalam Pengelolaan Perikanan

Sumber daya ikan memiliki potensi besar dan sering disebut sebagai raksasa tidur. Hasil riset Komisi Stok Ikan Nasional menyebutkan, stok sumber daya ikan Indonesia sebesar 6,4 juta ton per tahun. Tentu saja angka-angka tersebut hanya perkiraan kasar (Suseno, 2007).

Dengan kekayaan sumber daya ikan yang melimpah, Indonesia memiliki peluang yang sangat besar dalam bisnis perikanan dunia. Pembangunan perikanan di tahun-tahun mendatang perlu mendapat perhatian serius dari para pemangku kepentingan. Hal ini didasarkan pada dua fakta. Yaitu pertama, peningkatan permintaan ikan dunia seiring dengan peningkatan populasi manusia. Suseno

(2007) menyatakan bahwa Indonesia sendiri memiliki potensi sumber daya ikan yang sangat besar dan merupakan produsen perikanan tangkap terbesar kelima di dunia dengan 4,5 juta ton pada tahun 2004 setelah Cina, Peru, Chili dan Amerika Serikat.

Kedua, dengan meningkatnya permintaan akan sumber daya ikan, maka akan berdampak pula pada keberadaan sumber daya ikan. Artinya jika tidak dikelola dengan baik, dikhawatirkan akan terjadi kelangkaan sumber daya ikan di tahun-tahun mendatang.

Sistem yang diterapkan pemerintah berupa pemusatan pembangunan perikanan pada masa orde baru tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang menyebabkan pembangunan kelautan nasional di masa lalu tidak seperti yang kita harapkan, salah satu faktor terpenting adalah proses perencanaan dan pengambilan keputusan pembangunan kelautan sangat terpusat dan top-down.

Sistem top down yang diterapkan telah menimbulkan penyimpangan dalam pengelolaan sumber daya laut sehingga sangat rawan konflik antar nelayan. Masalah ini semakin rumit karena sumber daya akses terbuka sulit untuk mengatur penangkapan ikan di laut. Hukum rimba juga berlaku, yang kuat akan menindas yang lemah. Selama ini top down dan open access menimbulkan dilema di kalangan masyarakat nelayan. Di satu sisi menjadi pintu keberhasilan perikanan tangkap skala besar, di sisi lain menjadi lingkaran kemiskinan bagi nelayan tradisional.

Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan terkait perikanan dari para pemangku kepentingan yang lebih komprehensif, adil dan berpihak pada kesejahteraan masyarakat serta kelestarian sumber daya ikan. Saat ini, meskipun Indonesia memiliki potensi yang sangat besar dari sumber daya kelautan dan perikanan, bukan tanpa masalah, besarnya potensi tersebut tidak diimbangi dengan pemanfaatan yang optimal dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Isu kemiskinan nelayan, serta gejala over-fishing di perairan Indonesia, merupakan beberapa permasalahan yang dihadapi stakeholders perikanan Indonesia.

Dukungan berupa kebijakan politik maupun keberpihakan nyata dari seluruh instansi terkait akan mampu menjauhkan Indonesia dari keterpurukan di sektor perikanan, serta menjadi sektor perikanan sebagai penopang keunggulan kompetitif bangsa dan pembangunan ekonomi serta peningkatan kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, kebijakan pembangunan perikanan dan kelautan ditempatkan pada tiga pilar utama (Suseno, 2007), yaitu:

1. Pembangunan diarahkan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi.
2. Pembangunan diarahkan untuk menyerap tenaga kerja.
3. Pembangunan diarahkan pada pengentasan kemiskinan.

Untuk mewujudkan tiga pilar pembangunan perikanan dan kelautan, diperlukan kebijakan yang mampu menggerakkan masyarakat dari pusat hingga ke daerah. Otonomi daerah atau desentralisasi adalah salah satunya. Berdasarkan UU no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan

kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Suseno (2007) menyatakan bahwa manfaat desentralisasi ditinjau dari partisipasi masyarakat dan kualitas pelayanan publik:

1. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosial, ekonomi dan politik.
2. Memotong jalur birokrasi yang kompleks dan meningkatkan kepekaan pejabat pemerintah terhadap kondisi lokal.
3. Melibatkan partisipasi luas berbagai perwakilan masyarakat dari berbagai suku, agama, dan budaya dalam proses pengambilan keputusan publik,
4. Menghasilkan program pelayanan publik yang lebih kreatif, inovatif dan responsif karena melibatkan peran serta masyarakat.
5. Memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam mengawasi program-program publik.
6. Pelayanan publik yang efisien, merata dan efektif.

Implementasi desentralisasi memiliki dua efek yang sangat berlawanan pada pengelolaan sumber daya laut tergantung pada pendekatan dan implementasinya. Desentralisasi akan mengarah pada eksploitasi dan perusakan yang berlebihan tanpa pendekatan yang baik, namun sebaliknya dapat memaksimalkan potensi sumber daya laut dengan tetap memperhatikan aspek kelautan berbasis masyarakat lokal yang terdesentralisasi.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya laut dan akuntabilitas pemerintah daerah merupakan prasyarat utama untuk mencapai pengelolaan sumber daya laut dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi (Ribbot 2002 dalam Rudy 2007). Prasyarat pertama adalah adanya kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan sumber daya laut. Kewenangan tersebut tertuang dalam bentuk kekuatan hukum dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya laut. Ketentuan hukum ini menjadi landasan yuridis yang kuat bagi pemerintah daerah dan masyarakat setempat untuk mengupayakan pengelolaan yang disesuaikan dengan kepentingan dan kondisi daerah. Kewenangan ini tertuang dalam pasal 18 yang meliputi:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut.
2. Pengaturan administratif.
3. Penataan ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan.
5. Berpartisipasi dalam pemeliharaan keamanan, dan
6. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya laut berada di wilayah laut sejauh 12 mil diukur dari garis pantai terluar untuk pemerintah provinsi dan 1/3 wilayah laut menjadi kewenangan pemerintah provinsi untuk pemerintah kabupaten/kota. Jika luas laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil. Jadi kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut

itu dibagi rata atau diukur menurut asas garis tengah wilayah antara 2 (dua) provinsi, dan untuk kabupaten/kota mendapat 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi yang bersangkutan.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak berlaku untuk penangkapan ikan oleh nelayan kecil dalam arti kewenangan yang diberikan kepada masing-masing daerah tidak akan membatasi usaha nelayan kecil yang mencari nafkah. Ketentuan ini diharapkan dapat menghilangkan praktik pelarangan nelayan kecil untuk masuk dan menangkap ikan di wilayah laut tertentu, seperti yang terjadi pada awal pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

Prasyarat kedua adalah akuntabilitas otoritas lokal kepada masyarakat lokal. Akuntabilitas dari otoritas lokal memainkan peran penting dalam hal ini. Tidak ada otoritas lokal yang memiliki akuntabilitas yang sempurna, namun akuntabilitas yang kuat dari otoritas lokal merupakan prasyarat untuk pengelolaan sumber daya laut yang sukses dengan inti masyarakat lokal atau berdasarkan desentralisasi.

Namun, terdapat berbagai permasalahan dalam pengelolaan perikanan yang menggunakan sistem desentralisasi. Pertama, desentralisasi sektor kelautan masih mengalami kendala aturan main. Dimana kewenangan pengelolaan sumber daya kelautan berada di wilayah laut sejauh 12 mil diukur dari garis pantai terluar untuk pemerintah provinsi, dan 1/3 wilayah laut menjadi kewenangan pemerintah provinsi untuk pemerintah kabupaten/kota. . Sehingga dari 12 mil tersebut, merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dikenal dengan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Akibatnya, lebih dari 50% kekayaan laut masih dikelola oleh pemerintah pusat, bukan oleh pemerintah daerah.

Kedua, dampak penerapan desentralisasi aturan di bidang kelautan, perairan Indonesia masih rawan illegal fishing yang sengaja dilakukan oleh nelayan asing di laut yang kaya akan potensi sumber daya ikan, seperti laut Banda dan Arafuru. . Akibatnya, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi ZEE yang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dimana pemerintah daerah hanya menjadi penonton dari terjadinya karakterisasi ikan. Mengatasi masalah ini. Mahsul (2005) dalam Latuconsina (2007).

Kemudian terungkap, misalnya, dalam pengelolaan perikanan di provinsi yang merupakan kepulauan seperti Maluku yang hanya berjarak 12 mil, banyak daerah kosong yang dipisahkan oleh perairan melebihi 12 mil yang ditetapkan untuk pengelolaan wilayah laut. Sehingga akan memasuki area dimana area kosong tersebut berada. Akibatnya, wilayah laut tidak bertuan, sehingga wilayah laut yang kosong rawan pencurian ikan.

Sehingga sangat perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana amandemen tersebut menyangkut pasal-pasal yang membatasi kewenangan pemerintah daerah yang memiliki ciri wilayah yang didominasi oleh laut. Sehingga wilayah laut yang tidak berpenghuni tersebut dapat diubah menjadi wilayah provinsi dan dapat dikelola demi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kapal nelayan besar dari luar kawasan beroperasi pada malam hari menggunakan lampu sorot yang menarik ikan untuk berkumpul dan mendekat, jelas menggunakan alat yang lebih canggih dari alat tangkap nelayan lokal yang mengalirkan ikan di perairan. Masyarakat setempat sendiri tidak berdaya untuk mengusir kapal-kapal tersebut. Sementara pengawasan oleh aparat juga sangat lemah.

Kasus di atas hanyalah salah satu contoh lemahnya sistem pengelolaan sumber daya laut selama ini. Laut dipahami sebagai milik bersama sehingga siapa pun bisa memancing di mana saja. Tapi apakah itu berarti aturan tidak berlaku? Dengan demikian, dengan sentralisme, aturan yang sulit diterapkan dengan segala keterbatasannya tidak mampu mencegah pelanggaran yang terjadi di laut. Keluhan masyarakat di berbagai daerah tidak bisa ditanggapi dengan cepat. Oleh karena itu, desentralisasi memang diperlukan untuk mengefektifkan pengelolaan dan pengawasan sumber daya laut, serta menghilangkan peminggiran kepentingan masyarakat lokal.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa pengelolaan perikanan yang terdesentralisasi sebenarnya memiliki keunggulan lebih dibandingkan dengan sistem pengelolaan yang terpusat. Dengan sistem desentralisasi, daerah dapat mengetahui apa masalahnya dan bagaimana menyelesaikannya. Namun, butuh waktu agar sistem baru ini berfungsi dengan baik.

#### E. Sentralisasi Perikanan Di Indonesia: Refleksi

Desentralisasi perikanan di Indonesia mengalami masa perkembangan yang pesat setelah era reformasi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya kelautan dan perikanan di wilayahnya (Satria dan Matsuda 2004).

Perjalanan desentralisasi perikanan dalam satu dekade terakhir tidak selalu mulus dan banyak dinamikanya. Namun, tentu tidak boleh kita lupakan bahwa ada maksud mulia di balik penyerahan kewenangan pengelolaan perikanan kepada pemerintah daerah. Tujuan desentralisasi adalah untuk membuka ruang bagi keberpihakan dan keadilan yang tidak diperoleh dari sistem yang terpusat dengan mengurangi atau bahkan menghilangkan hambatan-hambatan pemerataan kesejahteraan dan kemajuan.

#### F. Undang-undang 23 Tahun 2014: Desentralisasi Perikanan

Di tengah upaya meningkatkan desentralisasi perikanan, Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebenarnya merupakan antitesis dari desentralisasi itu sendiri. Undang-undang ini tidak menghilangkan desentralisasi, tetapi membangun ruang terpusat baru dengan menempatkan kewenangan yang lebih besar di provinsi. Di bidang perikanan misalnya, kewenangan pengelolaan

perikanan di bawah 12 mil termasuk perizinan kapal penangkap ikan 5 GT-30 GT diambil alih oleh Provinsi.

Pemerintah Kabupaten/Kota 'hanya' terlibat dalam pemberdayaan nelayan kecil dan pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Apakah ini akan menyelesaikan masalah yang disebabkan oleh sistem perikanan terdesentralisasi sebelumnya? Secara pribadi, saya juga tidak bisa menjawab. Tapi setidaknya kita bisa melihat bahwa kebijakan baru ini berimplikasi pada tata kelola perikanan saat ini.

Kemampuan Pemprov dalam mengurus perizinan ratusan ribu kapal penangkap ikan di wilayahnya menjadi persoalan yang sangat serius. Dari sisi pelayanan publik, tentunya hal ini akan berdampak besar pada pelayanan perijinan kapal penangkap ikan. Saya tidak bisa membayangkan bagaimana nelayan di pelosok harus mengajukan izin ke Dinas Provinsi, seberapa jauh jarak yang harus ditempuh, biaya dan waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan izin penangkapan ikan. Hal ini tentunya bertentangan dengan prinsip pelayanan publik yang baik dan tidak mencerminkan tujuan dari desentralisasi, karena salah satu tujuan utama dalam pelaksanaan desentralisasi adalah memberikan kemudahan akses kepada masyarakat terhadap pelayanan yang mereka butuhkan (Robinson 2007).

Dari perspektif ini, saya tidak melihat bahwa UU 23 Tahun 2014 mempertimbangkan aspek kenyamanan dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini terlihat dengan tidak mempertimbangkan aspek geografis, akses, dan beragamnya pemangku kepentingan yang membutuhkan pelayanan terkait perizinan kapal penangkap ikan. Kecuali jika Provinsi didukung oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang cukup untuk memberikan pelayanan di setiap Kabupaten/Kota.

Masalah lainnya tentunya bagaimana pelaksanaan tata kelola Monitoring, Controlling and Surveillance (MCS) yang memadai sementara Provinsi masih harus berhadapan dengan masalah teknis dan administratif seperti jumlah dan kapasitas SDM, jumlah UPT Provinsi di Kabupaten/Kota, wilayah dan infrastruktur yang terbatas. Sementara itu, di sisi lain, wilayah pengelolaan perikanan menjadi lebih luas.

Rumusan tata kelola perikanan di bawah rezim hukum pemerintah daerah ini harus segera dirumuskan. Akankah kabupaten/kota 'absolut' absen dalam pengelolaan perikanan atau ada rumusan lain yang memberi ruang bagi pemerintah kabupaten/kota untuk terlibat dalam pengelolaan perikanan di wilayahnya masing-masing?

Regulasi turunan, baik PP maupun regulasi teknis lainnya, mutlak diperlukan untuk memberikan kejelasan 'masa depan' desentralisasi perikanan di Indonesia saat ini.

## **Simpulan**

Desentralisasi adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur jalannya pemerintahan antara pusat dan daerah. Menurut UU no. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam proses terbentuknya desentralisasi, hal ini terjadi karena adanya gejolak di masyarakat yang tidak setuju dengan pemerintahan yang sentralistik atau sentralistik (tidak demokratis). demokratis.

Sistem desentralisasi ini sebenarnya sangat baik karena tujuannya untuk demokrasi, artinya kekuasaan ada di tangan rakyat, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan politik, tidak hanya pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, transfer keuangan, prinsip keadilan. Hanya saja dalam praktiknya selalu ada orang atau individu yang menyalahgunakan wewenang dalam sistem ini atau elit yang menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingannya sendiri dan bukan untuk masyarakat. Jadi ada masalah yang selalu merugikan rakyat. Permasalahan tersebut sering terjadi di tingkat lokal karena dalam 10 tahun terakhir didominasi oleh kisah sukses konsolidasi antara lokal dan oligarki, baik di bidang politik, sosial dan ekonomi.

Indonesia sangat penting sebagai upaya menumbuhkan perekonomian Indonesia yang saat ini sedang mengalami kelesuan akibat krisis ekonomi sejak tahun 1997, serta untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Pembangunan perikanan laut meliputi pengembangan sumber daya manusia, teknologi, sarana dan prasarana perikanan laut, penataan kelembagaan, peraturan perundang-undangan, kemitraan dan perlunya pengawasan di segala bidang yang berkaitan dengan sumber daya kelautan agar nantinya dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada.

Kebijakan yang direkomendasikan berdasarkan rumusan di atas adalah:

1. Meningkatkan kesejahteraan nelayan Indonesia
2. Penyusunan undang-undang tentang perlindungan petani dan nelayan
3. Penguatan Kelembagaan Nelayan di Tingkat Lokal hingga Nasional
4. Pelaksanaan desentralisasi pembangunan sektor perikanan dan kelautan
5. Kebijakan permodalan sektor perikanan dan kelautan, urgensi pendirian bank petani dan nelayan
6. Penataan pasar dan lingkungan bisnis
7. Kebijakan pembangunan sektor perikanan dan industri yang terintegrasi
8. Kebijakan di bidang birokrasi, kelembagaan, dan penanganan masalah korupsi
9. Pemeliharaan dan peningkatan daya dukung dan kualitas lingkungan.

Realisasi desentralisasi perlu ditekankan kembali jika bangsa ini ingin mendapatkan hasil yang baik dalam proses pembangunan. Pelaksanaan desentralisasi masih terasa setengah hati, sehingga permasalahan yang selama ini belum ada tidak kunjung membaik sedikit pun.

## Referensi

- A D., Siti Irene. (2011). *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Alikodra, H. S. (2012). *Konservasi, Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Anggraini, Eva. (2006). Mempertegas Kembali Desentralisasi Perikanan. Artikel. *Harian Sinar Harapan*. <http://www.sinarharapan.co.id/berit/0405/31/opi01>.
- Ansoff, H. I., Kipley, D., Lewis, A. O., Helm-Stevens, R., & Ansoff, R. (2018). *Implanting strategic management*. Springer.
- Arimbi dan Ahmad Santosa. (1993). *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan*. Jakarta
- Bewa Ragawino, (2003). *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung.
- Conyers, D. (1983). *Decentralization: The latest fashion in development administration*. In *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Dedi Supridi Bratakusumah dan Dadang Solihin, (2001), *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dubois, H.F.W., & Fattore, G. (2009). Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization. *International Journal of Public Administration*, 32(8).
- Hoessein, B. (2009). *Perubahan model, pola, dan bentuk pemerintahan daerah dari era Orde Baru ke era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI Indonesia. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004.
- Jin, Jing & Zou, Heng-fu, (2005). Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China, *Journal of Asian Economics*, Elsevier, vol. 16(6): 1047-1064, December
- Nurdin, I. (2019). *Kualitas Pelayanan Publik: Perilaku Aparatur dan Komunikasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik*. Media Sahabat Cendikia.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, S. (1983). *Implementing decentralization policies: An introduction in decentralization and development*. London: Sage Publication.
- Rudi. (2007). *Desentralisasi : Menuju Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Berbasis Komunikasi Lokal*. Inovasi-Vol 16/XVIII/Maret 2006. <http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=149>
- Sudarmayanti, (2012). *Good Governance “Kepemimpinan Yang Baik”* Bandung. Mandar Maju.
- Suseno. (2007). *Menuju Perikanan Berkelanjutan*. Pustaka Cidesindo. Jakarta.
- Tri Ratnawati, (2000), *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia dalam Sidik Jatmika, Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta.

- Timothy, D., Sisk, dkk. (2002). *Demokrasi di tingkat lokal: Buku panduan international idea mengenai keterlibatan, keterwakilan, pengelolaan konflik dan pemerintahan*. Jakarta: Ameenpro.
- Wasisto, R. J. (2012). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), Desember 2012.