

ANALISIS KELEMBAGAAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA IKAN DI PESISIR TANJUNG ULAR KABUPATEN BANGKA BARAT

Institutional Analysis of Fishery Resources Management In Tanjung Ular Coastal Area Kabupaten Bangka Barat

ENDANG BIDAYANI

Abstract

Tin production in Kabupaten Bangka Barat (Bangka Belitung Province) generated positive and negative impact to environment. The aim of this research is to analyze institutional of illegal mining (TI) activity to fisherman in Tanjung Ular Coastal area, Kabupaten Bangka Barat. The data was analyzed by the method institutional analysis. The result show that conflict caused by open access regime management. The policy of fishery sector development is alternative policy from government and stake holders.

Keywords: Institutional analysis, Bangka Barat

PENDAHULUAN

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung (Babel) merupakan salah satu daerah penghasil timah terbesar di Indonesia dengan pasokan hampir mencapai 40% dari kebutuhan timah dunia. Produksi logam timah di provinsi ini mencapai 65.126,88 ton per tahun yang dihasilkan dari dua perusahaan yang berada di wilayah Bangka Belitung yaitu PT Tambang Timah dan PT Koba Tin (Sapanli 2009).

Kabupaten Bangka Barat merupakan daerah penghasil beberapa komoditas unggulan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, yakni udang putih/jerbung dengan produksi mencapai 1.270,94 ton/tahun, rajungan sebesar 55,49 ton/tahun dan kakap putih 340,48 ton/tahun, serta komoditas perikanan lainnya seperti ikan sebelah, ekor kuning, selar, bawal hitam, bawal putih, teri, kakap merah, biji nangka, tongkol, kembung, tengiri, kerapu, pari, kepiting, tetengkek, tembang, japuh, selar, layang, alu-alu, ekor kuning, kurisi, cucut, gulamah, kerang dan sotong (DKP Kabupaten Bangka Barat, 2008).

Seiring maraknya aktivitas TI di perairan Kabupaten Bangka Barat, maka dikhawatirkan akan berpengaruh terhadap pendapatan nelayan, dan semakin memperburuk kerusakan lingkungan pesisir/pantai yang terjadi. Untuk mengatasi hal ini, perlu strategi pengelolaan yang sifatnya terpadu dengan melibatkan semua *stakeholders*, sehingga penyusunan strategi pengelolaan sumberdaya pesisir di Kabupaten Bangka Barat tepat sasaran.

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan, yaitu : Menganalisis konflik kepentingan antara nelayan dengan penambang timah. Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bangka Barat dalam merumuskan kebijakan pengelolaan sumberdaya pesisir di wilayah tersebut.

METODE PENELITIAN

Tempat dan Waktu Penelitian. Penelitian ini dimulai pada bulan Agustus 2009 sampai dengan Desember 2009 di wilayah pesisir Tanjung Ular Kabupaten Bangka Barat Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

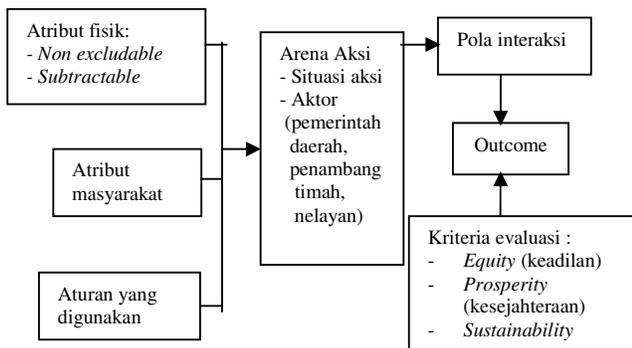
Metode Penelitian dan Pengumpulan Data. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan jenis metode studi kasus. Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung di daerah penelitian melalui wawancara langsung kepada nelayan dan penambang timah berdasarkan kuesioner.

Metode pengambilan sampel/responden yang digunakan adalah teknik sampling purposive atau sampling pertimbangan dengan teknik *snow ball*. Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat (nelayan pemilik yang mewakili sifat-sifat dari keseluruhan nelayan yang menangkap ikan dan pengunjung pantai) yang memperoleh dampak langsung dari kegiatan penambangan timah di laut, dan penambang timah yang memperoleh manfaat (benefit) dari kegiatan penambangan timah di Perairan Tanjung Ular. Jumlah sampel dalam penelitian ini adalah 60 orang, yakni 30 orang nelayan dari populasi nelayan sebanyak 117 orang dan 30 orang penambang timah dari 110 populasi penambang timah.

ANALISIS DATA

Analisis Situasi Kelembagaan. Analisis situasi kelembagaan ini bertujuan untuk memotret situasi kelembagaan yang sudah ada, melalui *frame work analytical*. Menurut Ostrom *et. al* (1994), kelembagaan sebagai *tool* alat untuk mengarahkan, mengharmonisasikan, mensinergikan atau membatasi perilaku manusia yang cenderung mementingkan diri sendiri, oportunis dan tidak mau bekerjasama.

Fokus analisis adalah perilaku manusia yang ada dalam suatu arena aksi (masyarakat nelayan pesisir Tanjung Ular). Arena aksi ini meliputi situasi aksi (aktivitas masyarakat sehari-hari mencakup siapa saja yang berpartisipasi, posisinya dalam aktivitasnya, aksi/aktivitas yang dilakukannya, apa saja yang bisa dihasilkan (*potensial outcome*) dari aktivitas, pemetaan aktivitas berkaitan dengan *outcome* yang dihasilkan, informasi dan biaya dan manfaat dari aktivitas yang dilakukan), serta aktor/ pelaku aksi (pemerintah daerah, nelayan, dan penambang timah). Kerangka analisis kelembagaan secara terperinci dapat dilihat pada **Gambar 1**.



Gambar 1. Kerangka Analisis Kelembagaan (diacu dari Ostrom et. al 1994)

Analisis Konflik. Untuk memahami dan menjelaskan konflik dengan baik, maka dibutuhkan alat bantu atau perangkat kualitatif maupun kuantitatif. Menurut Fisher (2001) diacu dalam Mustafa (2002), analisis konflik adalah proses praktis untuk mengkaji dan memahami kenyataan konflik dari berbagai sudut pandang. Selanjutnya pemahaman ini membentuk dasar untuk mengembangkan strategi dan merencanakan tindakan. Alat bantu yang dipakai dalam menganalisis konflik akan membantu untuk: 1) Lebih mengetahui tentang apa yang terjadi dalam suatu konflik; 2) Mengidentifikasi konflik yang ingin diketahui lebih lanjut; 3) Mencari peluang dimana bisa mempengaruhi situasi.

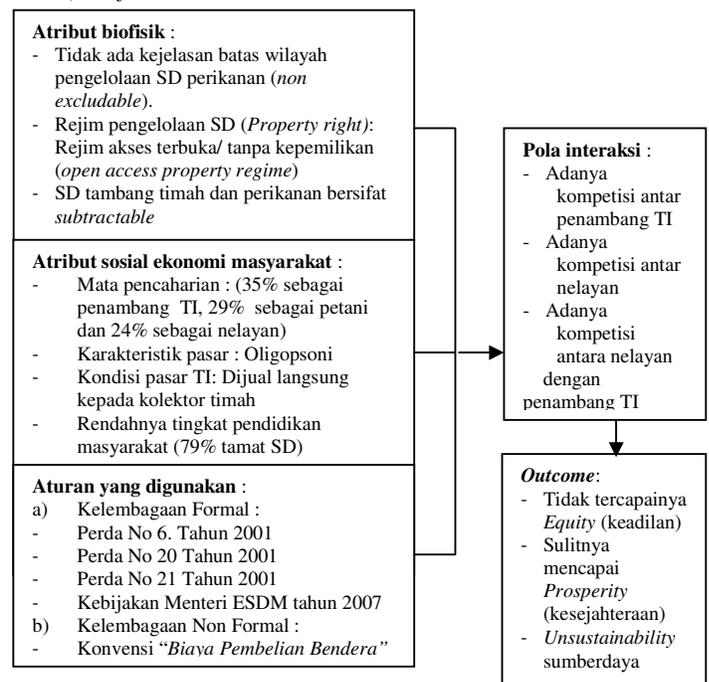
Alat bantu yang dikompilasi oleh Fisher dari 300 pengalaman praktisi konflik di 70 negara di dunia (Fisher 2000) diacu dalam Mustafa (2002) diantaranya adalah pentahapan konflik. Konflik berubah setiap saat melalui berbagai aktivitas, intensitas, ketegangan dan kekerasan yang berbeda. Tahap ini penting diketahui dan digunakan bersama alat bantu lain untuk menganalisis berbagai dinamika dan kejadian yang berkaitan dengan masing-masing tahap konflik. Umumnya tahap-tahap konflik meliputi: a) Pra konflik, yakni periode dimana terdapat ketidaksesuaian sasaran diantara dua pihak atau lebih; b) Konfrontasi, yakni keadaan dimana konflik menjadi semakin terbuka; c) Krisis, yakni periode puncak konflik, ketika ketegangan dan atau kekerasan terjadi paling hebat; d) Akibat, yakni kedua belah pihak mungkin setuju untuk melakukan perundingan; e) Pasca konflik, yakni situasi diselesaikan, ketegangan berkurang dan hubungan mengarah kepada kondisi normal diantara kedua belah pihak.

Arahan dan Struktur Tata Kelola. Dalam membangun struktur tata kelola yang melibatkan *stakeholder*, maka harus memperhatikan struktur pemerintahan dan pihak lainnya, termasuk struktur organisasi dan pembagian tujuan program aksi yang jelas, dan *sharing* kewenangan, serta fungsi dan peran masing-masing. Ostrom (1990) mengembangkan kriteria-kriteria dalam menganalisis prinsip-prinsip desain dan performa kelembagaan, apakah bersifat kuat (*robust*), gagal (*failure*) atau lemah (*fragility*). Dalam menganalisis kelembagaan tersebut, Ostrom membandingkan lembaga-lembaga yang menggunakan prinsip-prinsip desain dari kelembagaan. Selanjutnya Ostrom menganalisis kondisi karakteristik rezim yang dapat menyebabkan kapasitas-kapasitas individu mengubah kelembagaannya. Kriteria-kriteria dalam

menganalisis prinsip-prinsip desain dan performa kelembagaan sebagai berikut (Ostrom 1990): 1) Batasan hak dan keanggotaan yang jelas; 2) Aturan main yang sama dan sebangun (*congruent rule*); 3) Arena pilihan bersama (*collective choice arena*); 4) Monitoring; 5) Pengkelasan sanksi; 6) Mekanisme pemecahan konflik; 7) Hukum yang berlaku dalam mengatur organisasi; dan 8) Unit-unit yang terkumpul.

Metode desain kelembagaan dalam penelitian ini menggunakan model yang dikembangkan oleh Pakpahan (1989) diacu dalam Suhana (2008) bahwa suatu kelembagaan dicirikan oleh beberapa hal utama, yaitu :

- 1) Batas yurisdiksi. Artinya hak atas batas wilayah kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga, atau mengandung makna keduanya. Penentuan siapa dan apa yang tercakup dalam suatu organisasi atau masyarakat ditentukan oleh batas yurisdiksi.
- 2) Hak kepemilikan (*property right*). Konsep property atau pemilihan muncul dari konsep hak (*right*) dan kewajiban (*obligations*) yang diatur oleh hukum, adat dan tradisi, atau konsensus yang mengatur hubungan antara anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya. Tidak seorang pun yang dapat menyatakan hak milik tanpa pengesahan dari masyarakat dimana dia berada. Hak kepemilikan juga merupakan sumber kekuatan untuk akses dan kontrol terhadap sumberdaya.
- 3) Aturan representasi. Hal ini mengatur permasalahan siapa yang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Aturan representasi menentukan alokasi dan distribusi sumberdaya. Dipandang dari segi ekonomi, aturan representasi mempengaruhi ongkos membuat keputusan.
- 4) *Law enforcement*, meliputi *reward* dan *punishment*, serta *monitoring*.
- 5) *Conflict resolution*.



Gambar 2. Kerangka Analisis Kelembagaan di Wilayah Pesisir Tanjung Ular (diacu dari Ostrom, 1994)

Di wilayah pesisir Tanjung Ular pengaturan tata ruang belum dilakukan, seperti wilayah perikanan tangkap, wilayah perikanan budidaya, wilayah konservasi, kawasan wisata maupun wilayah penambangan. Selain itu, rejim pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir Tanjung Ular merupakan rejim akses terbuka dengan sumberdaya yang bersifat *subtractable*. Menurut Kusumastanto (2000), tidak adanya kejelasan hak kepemilikan dalam pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah pesisir dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan. Selain itu, juga mengakibatkan tidak tercapainya keadilan dan kesejahteraan masyarakat, serta *unsustainability* sumberdaya di pesisir Tanjung Ular. Hal ini disebabkan karena tingginya tingkat persaingan dalam berusaha, dan berkompetisi memperebutkan akses sumberdaya di laut sangat ketat, baik antar penambang TI yang ditandai dengan penggunaan mesin hisap pasir timah dan ukuran ponton beragam ukuran, antar penambang TI dengan nelayan, maupun antar nelayan sendiri yang ditandai dengan penggunaan beragam jenis alat tangkap ikan pelagis maupun demersal, dan ukuran kapal yang juga beragam.

Dilihat dari tingkat pendidikannya, penduduk Desa Air Putih Kecamatan Muntok Kabupaten Bangka Barat, didominasi oleh penduduk yang tidak tamat Sekolah Dasar/ sederajat yakni sebanyak 407 orang, 323 orang atau 79% tamat SD/ sederajat, 152 orang tamat SMP/ sederajat, dan tamat SMA/ sederajat 39 orang. Rendahnya tingkat pendidikan tersebut berdampak pada kualitas SDM yang rendah dan berdampak pada pola pikir masyarakat, sehingga ketika terdapat usaha lain yang lebih menguntungkan, mereka dengan mudah berpaling pada usaha tersebut, dan di Babel usaha yang dipandang lebih menguntungkan adalah timah.

Mayoritas masyarakat Desa Air Putih memiliki mata pencaharian utama sebagai penambang timah dengan persentase mencapai 35%, disusul kemudian berprofesi sebagai petani sebesar 29% dan nelayan sebesar 24%. Kemudahan memasarkan hasil produksi merupakan keuntungan tersendiri yang mendorong ketiga jenis usaha tersebut berkembang. Seperti halnya produksi timah yang langsung dibeli oleh kolektor timah, hasil tangkapan ikan yang langsung bisa dijual kepada tengkulak, maupun hasil pertanian yang dapat segera dijual ke pasar dengan harga yang relatif bersaing dengan karakter pasar yang cenderung oligopsoni.

Keberadaan tambang timah inkonvensional (TI), yakni metode penambangan yang tidak seperti penambangan terbuka (*open mining*) namun hanya menggunakan mesin penyedot tanah dan air dengan kebutuhan modal hanya berkisar Rp. 15 juta, baru dimulai 1998 pasca kerusuhan Mei 1998 di Jakarta dimana banyak warga Tionghoa yang ke Bangka menjadi penganggur. Bupati Bangka kemudian meminta PT Timah untuk mengizinkan masyarakat menambang di sebagian wilayah kuasa penambangan yang telah ditinggalkan. Sebagai konsekuensinya masyarakat harus menjual pasir timahnya hanya kepada PT Timah. Kegiatan TI tersebut menjadi semakin marak sejak dikeluarkannya SK Menperindag Nomor. 146/MPP/Kep/4/1999 tanggal 22 April 1999 bahwa timah dikategorikan sebagai barang bebas (tidak diawasi) dan pencabutan status timah sebagai komoditas strategis, sehingga tidak dimonopoli lagi oleh satu BUMN dan dapat diekspor secara bebas oleh siapapun.

Maraknya kegiatan TI tersebut pada akhirnya berdampak pada lingkungan. Sebagai upaya mengantisipasi tingkat kerusakan lingkungan yang semakin parah diperlukan payung hukum yang jelas sebagai acuan dalam pelaksanaan kegiatan penambangan. Maka pemerintah Kabupaten Bangka dengan persetujuan DPRD mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya: 1) Peraturan Daerah No.6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum; 2) Peraturan Daerah No. 20 Tahun 2001 tentang Penetapan dan Pengaturan Tatalaksana Perdagangan Barang Strategis; dan 3) Peraturan Daerah No. 21 Tahun 2001 tentang Pajak Pertambangan Umum dan Mineral Ikutan lainnya.

Hasil kajian Bank Indonesia Palembang terhadap perkembangan ekonomi dan perbankan Kepulauan Bangka Belitung (2006) menyebutkan, bahwa pro dan kontra keberadaan TI sudah berlangsung sejak tahun 2001. Pihak yang pro menganggap bahwa keberadaan TI adalah berkah dan telah menghidupi kurang lebih 15.000 jiwa dengan total kontribusi PDRB sekitar Rp. 30 miliar. Jumlah uang sebanyak itu sayangnya tidak ditanam dan beredar di Babel yang pada gilirannya dapat menggerakkan ekonomi daerah, tetapi malah diangkut oleh pemilik modalnya yang umumnya berasal dari luar negeri. Sementara itu pihak yang kontra menyadari dan melihat dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan TI tersebut merusak lingkungan, seperti hutan, sungai, kebun, jalan dan pantai. Bahkan budaya masyarakat untuk berkebun dan menangkap ikan serta aspek wajib belajar pendidikan dasar juga turut terpengaruh.

Maraknya aktivitas TI telah menciptakan keuntungan bagi perekonomian Bangka Belitung dengan menggeliatnya sektor pertambangan dan penyerapan tenaga kerja, namun juga menimbulkan berbagai masalah yang merugikan sektor ekonomi lain, khususnya pertanian dan perikanan, serta meningkatnya angka putus sekolah dan kerusakan lingkungan. Dari data tahun 2001, dengan asumsi terdapat 6.000 unit TI di Babel dengan rata-rata produksi sebesar 10 ton pasir timah, maka jumlah produksi bijih timah dari TI mencapai 60.000 ton/tahun. Jumlah ini lebih besar dari produksi PT Tambang Timah dan PT Koba Tin yang hanya mampu memproduksi sekitar 45.000 ton/tahun. Dampak dari keberadaan TI di Babel secara umum tersaji dalam **Tabel 1**.

Tabel 1. Dampak dari Keberadaan TI di Babel

No	Sektor	Dampak
1	Pertambangan	-Meningkatkan produksi timah (Indonesia menguasai 40% produksi timah dunia) -Memuculkan negara eksportir timah baru (meskipun bukan penghasil timah) seperti Malaysia, Thailand, Singapura yang mendapat timah dari Indonesia -Pasokan timah dunia melimpah -Harga timah anjlok.
2	Ketenagakerjaan	-Meningkatnya penyerapan tenaga kerja -Mengurangi tingkat pengangguran
3	Pertanian	-Penyusutan lahan perkebunan

		lada 50.000 ha dari tahun 2000 hingga 2004 menjadi lahan pertambangan timah -Penurunan produktivitas lada dari 2 ton per ha pada tahun 2000 menjadi 1 ton per hektar tahun 2004
4	Pendidikan	-Peningkatan angka putus sekolah karena bekerja di sekitar 16.000 penambangan timah (juni 2005).
5	Lingkungan	-Kerusakan lingkungan (sumber air, hutan)
6	Perdagangan, hotel dan restoran	-Peningkatan omset
7	Pendapatan daerah	Pemasukan daerah dari royalti timah

Sumber : BI Palembang (2006)

Ketika isu kerusakan lingkungan semakin mencuat, Mabas Polri pada Oktober 2006 melakukan penertiban terhadap praktik penambangan tanpa ijin di Babel, tidak terkecuali di Kabupaten Bangka Barat. Usaha TI yang belum lama dianggap sebagai usaha paling berprospek kini berjalan tersendat. Sebagai *leading sector* tambang timah, maka tidak dapat dihindari hal tersebut memberikan berbagai dampak negatif turunan terhadap sektor-sektor lainnya (Tabel 2).

Tabel 2. Dampak Negatif Turunan TI terhadap Sektor sektor Lainnya

No	Sektor	Dampak
1	Pertambangan	-Penurunan produksi tambang -Penurunan ekspor timah -Peningkatan harga timah dunia
2	Perbankan	-Penurunan pertumbuhan penyaluran kredit -Resiko kredit tinggi
3	Perdagangan	-Penurunan omset hingga 30% -Penurunan tingkat keuntungan
4	Otomotif	-Penurunan tingkat penjualan hingga 30% -Banyaknya kendaraan yang ditarik oleh leasing karena tidak dapat mencil -Tidak ada lagi <i>indent</i> mobil
5	Angkutan umum	-Berkurangnya trip -Penurunan jumlah penumpang
6	Sistem pembayaran	-Penurunan jumlah uang beredar -Penurunan aktivitas kliring

Sumber : BI Palembang (2006)

Berdasarkan kebijakan pemerintah pusat (Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral), sisa hasil produksi TI yang menumpuk dibeli oleh PT Timah dengan harga Rp 57.000/kg. Mulai Januari 2007 TI tidak boleh beroperasi, Kebijakan tersebut menyebabkan pasokan bijih timah dari TI ke PT Timah dari sekitar 2.000 ton/ bulan menjadi sekitar 5.000 ton/ bulan.

Berdasarkan data Sakernas 2004-2005 diacu dalam Laporan Perkembangan Ekonomi dan perbankan Kepulauan Bangka Belitung 2006, di Babel telah terjadi pergeseran jumlah penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja di sektor pertanian ke sektor pertambangan dan penggalian. Pergeseran tersebut tidak lepas dengan maraknya kegiatan penambangan timah inkonvensional, sehingga menyebabkan banyak petani dan nelayan beralih profesi ke sektor pertambangan.

Merujuk pada kerangka analisis tersebut di atas, maka analisis kelembagaan di wilayah pesisir Tanjung Ular dapat dijelaskan bahwa tidak tercapainya keadilan dan kesejahteraan nelayan dan penambang TI, serta *unsustainability* sumberdaya di pesisir Tanjung Ular terjadi karena beberapa sebab, antara lain: 1) Tidak adanya kejelasan batas wilayah pengelolaan SD perikanan, artinya belum ada penataan ruang/ wilayah laut yang jelas berdasarkan peruntukannya, seperti daerah budidaya laut, pertambangan maupun perikanan; 2) Rejim pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir Tanjung Ular merupakan rejim akses terbuka/ tanpa kepemilikan (*open access property regime*) artinya dapat dimanfaatkan semua orang; dan 3) Sumberdaya tambang timah dan perikanan bersifat *subtractable*, artinya pemanfaatan seseorang bersifat mengurangi kesempatan orang lain untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut. Atribut biofisik di wilayah pesisir Tanjung Ular tersebut juga telah mengakibatkan timbulnya persaingan antar nelayan, antar penambang timah, dan antara nelayan dengan penambang timah.

Selain masalah yang berkaitan dengan atribut biofisik, tidak tercapainya indikator tata kelola wilayah pesisir Tanjung Ular yang baik, juga dapat dilihat dari atribut sosial ekonomi masyarakat yang sangat tergantung terhadap sumberdaya perikanan dan tambang timah. Sebanyak 35% atau mayoritas penduduk Desa Air Putih memiliki mata pencaharian sebagai penambang TI, disusul kemudian penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani sebanyak 29% dan nelayan sebanyak 24%. Sedangkan sisanya dalam jumlah kecil, bekerja sebagai pegawai negeri, wiraswasta, buruh, karyawan dan pensiunan. Selain itu juga didukung oleh karakter pasar yang oligopsoni, sehingga menjamin produksi tambang timah dan penangkapan ikan dapat terjual dengan cepat dan memiliki tingkat kepastian penjualan hasil produksi yang tinggi.

Beberapa aturan (*rule of the game*) untuk mengatur aktivitas penambangan TI telah dibuat, diantaranya kelembagaan yang bersifat formal seperti Perda No 6. Tahun 2001, Perda No 20 Tahun 2001, Perda No 21 Tahun 2001, dan Kebijakan Menteri ESDM tahun 2007, dan kelembagaan yang bersifat non formal seperti '*Biaya Pembelian Bendera*', yakni kompensasi sebesar Rp 1 juta/orang yang diberikan kepada masyarakat Dusun Tanjung Ular oleh penambang TI. Kompensasi tersebut tidak memiliki dasar hukum, hanya merupakan kesepakatan pihak penambang timah dengan masyarakat setempat tanpa melibatkan aparat pemerintah di tingkat desa maupun kabupaten. Tujuan dari pemberian kompensasi atau yang disebut '*biaya pembelian bendera*' tersebut untuk mencegah timbulnya aksi pengusiran oleh nelayan atas usaha penambangan yang mereka lakukan di wilayah pesisir Tanjung Ular, sekaligus kompensasi atas kehilangan pendapatan nelayan akibat aktivitas

penambangan. Namun, kompensasi tersebut dinilai nelayan tidak adil, karena tidak semua nelayan yang mencari nafkah di perairan Tanjung Ular mendapatkannya. Hal ini terjadi karena sebagian besar nelayan berasal dari luar Dusun Tanjung Ular. Selain itu, kompensasi tersebut dinilai tidak seimbang dengan dampak negatif penambangan bagi kelangsungan hidup nelayan. Sehingga, resolusi ‘pembelian bendera’ tersebut gagal, dan puncaknya pada Desember 2009, terjadi penertiban TI yang dilakukan aparat keamanan Kabupaten Bangka Barat.

Belajar dari kasus TI, terdapat dua hal yang dapat dijadikan sebagai pelajaran, seyogianya dari awal pemerintah tidak perlu buru-buru mengambil kebijakan melonggarkan usaha timah, sementara penertiban TI secara tiba-tiba tanpa adanya sektor ekonomi alternatif pada akhirnya sangat berpotensi menimbulkan gejala yang merugikan bagi perekonomian Babel sendiri. Selain itu, langkah pemerintah untuk menertibkan TI diharapkan akan meningkatkan kesadaran masyarakat akan untung ruginya kegiatan penambangan timah, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang tidak hanya terhadap aspek ekonomi

Analisis Konflik. Pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir Tanjung Ular Kabupaten Bangka Barat dilakukan dalam rejim akses terbuka. Demikian juga aktivitas penambangan timah di wilayah tersebut yang berlangsung sejak tahun 1998. Kegiatan TI tersebut menjadi semakin marak sejak dikeluarkannya SK Menperindag Nomor. 146/MPP/Kep/4/1999 tanggal 22 April 1999 bahwa timah dikategorikan sebagai barang bebas (tidak diawasi) dan pencabutan status timah sebagai komoditas strategis, sehingga tidak dimonopoli lagi oleh satu BUMN dan dapat diekspor secara bebas oleh siapapun. Namun, karena dinilai telah menyebabkan kerusakan lingkungan, maka berdasarkan Kebijakan Menteri ESDM tahun 2007 TI dilarang beroperasi. Munculnya larangan tersebut, memicu terjadinya konflik antara nelayan dengan penambang timah yang dinilai melanggar aturan dan merugikan nelayan. Sementara, penambang timah menilai bahwa timah juga merupakan mata pencaharian mereka. Bahkan mayoritas warga Desa Air Putih bekerja sebagai penambang timah, dengan persentase tertinggi setelah petani dan nelayan.

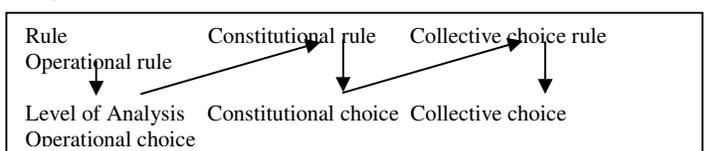
Analisis konflik bertujuan untuk mengetahui tentang konflik yang ada, termasuk aktor, penyebab, resolusi yang pernah dilakukan dan apakah konflik masih berlangsung atau tidak. Konflik di wilayah pesisir Tanjung Ular terjadi antara penambang pasir timah (TI) dengan nelayan. Penyebabnya adalah menurunnya hasil tangkapan ikan nelayan yang berdampak pada penurunan pendapatan nelayan akibat penurunan kualitas perairan karena aktivitas penambangan timah di laut. Resolusi yang pernah dilakukan yakni pemberian kompensasi sebesar Rp. 1.000.000/ orang kepada warga Dusun Tanjung Ular. Desa Air Putih Kecamatan Muntok Kabupaten Bangka Barat. Namun, karena kompensasi tersebut dinilai tidak adil dan tidak seimbang dengan dampak negatif penambangan bagi kelangsungan hidup nelayan, sehingga resolusi ‘biaya pembelian bendera’ tersebut gagal, dan puncaknya pada Desember 2009, terjadi penertiban TI yang dilakukan aparat keamanan Kabupaten Bangka Barat.

Dari uraian di atas, dengan menggunakan alat bantu pentahapan dapat dijelaskan bahwa analisis konflik

di wilayah pesisir Tanjung Ular hingga tercapainya resolusi konflik sebagai berikut:

- 1) Pra konflik, yakni periode dimana terdapat ketidaksesuaian sasaran diantara dua pihak atau lebih. Dalam kasus di atas, ketidaksesuaian sasaran yang ingin dicapai terjadi antara penambang timah dengan nelayan, dimana penambang timah bertujuan mendapatkan pasir timah, di sisi lain nelayan bertujuan mendapatkan ikan. Namun, karena aktivitas penambangan yang dilakukan menyebabkan penurunan kualitas perairan yang berdampak pada penurunan pendapatan nelayan, maka timbul konflik diantara keduanya. Kegiatan TI tersebut menjadi semakin marak sejak dikeluarkannya SK Menperindag Nomor. 146/MPP/Kep/4/1999 tanggal 22 April 1999
- 2) Konfrontasi, yakni keadaan dimana konflik menjadi semakin terbuka. Ditandai dengan adanya ancaman dari pihak nelayan dan warga Dusun Tanjung Ular untuk melakukan pengusiran terhadap penambang timah yang beroperasi di wilayah penangkapan ikan.
- 3) Krisis, yakni periode puncak konflik, ketika ketegangan dan atau kekerasan terjadi paling hebat. Kasus pembakaran ponton-ponton TI merupakan puncak kekesalan warga.
- 4) Akibat, yakni kedua belah pihak mungkin setuju untuk melakukan perundingan. Kesepakatan hasil perundingan yang pernah dilakukan antara warga setempat dengan penambang timah adalah kompensasi yang disebut ‘*biaya pembelian bendera*’. Namun, karena dinilai tidak adil, karena tidak semua nelayan mendapatkannya melainkan berdasarkan KK, maka resolusi konflik ini gagal.
- 5) Pasca konflik, yakni situasi diselesaikan, ketegangan berkurang dan hubungan mengarah kepada kondisi normal diantara kedua belah pihak. Penyelesaian konflik yang dilakukan adalah melalui penegakan aturan (hukum), yakni penertiban TI oleh aparat keamanan, karena TI dianggap melanggar peraturan Kebijakan Menteri ESDM tahun 2007.

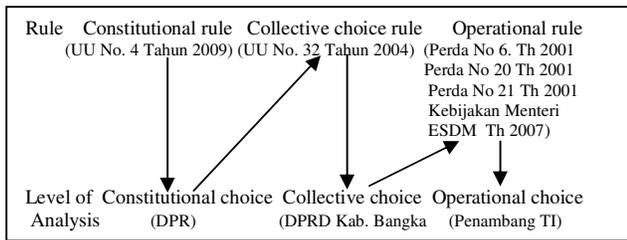
Arahan dan Struktur Tata Kelola. Penertiban TI yang dilakukan oleh aparat yang merupakan bagian dari penegakan aturan kiranya tidak menyelesaikan permasalahan atas konflik kepentingan yang terjadi antara nelayan dengan penambang timah di wilayah pesisir Tanjung Ular. Untuk itu, diperlukan kelembagaan yang baik agar tercipta keadilan antara nelayan dengan penambang timah. Mengacu pada Ostrom (1990), maka pengembangan kerangka analisis perubahan kelembagaan di Pesisir Tanjung Ular dapat dibagi dalam tiga level, yaitu *operasional rule* yang berada pada *operasional choice level*, *collective choice rule* yang berada pada level *collective choice*, dan *constitutional rule* yang berada pada level *constitutional choice* sebagaimana ditampilkan pada **Gambar 3.**



Sumber : Ostrom (1990)

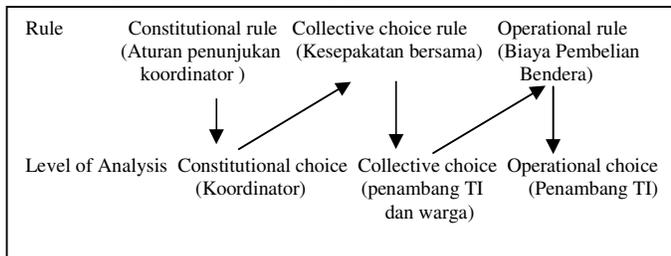
Gambar 3. Kerangka analisis perubahan kelembagaan yang dapat dibagi dalam tiga level

Beberapa aturan untuk mengatur aktivitas penambangan TI di wilayah pesisir Tanjung Ular telah dibuat, diantaranya kelembagaan yang bersifat formal seperti Perda No 6. Tahun 2001, Perda No 20 Tahun 2001, Perda No 21 Tahun 2001, dan Kebijakan Menteri ESDM tahun 2007, dan kelembagaan yang bersifat non formal seperti 'Biaya Pembelian Bendera', merupakan *operational rule*. Perda dibuat oleh DPRD Kabupaten Bangka yang memiliki aturan main bagaimana perda tersebut dibuat. Aturan main ini berupa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang disebut *Collective choice rule*. Selain itu ada juga aturan main yang mengatur tentang anggota DPRD berupa undang-undang yang kedudukannya lebih tinggi dari Perda. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara berada pada level *constitutional choice* dan disebut sebagai *constitutional rule*. Mengacu pada kerangka analisis perubahan kelembagaan yang dikembangkan Ostrom (1990), kelembagaan formal di wilayah pesisir Tanjung Ular dapat digambarkan sebagai berikut (**Gambar 4**).



Gambar 4. Kerangka Analisis Perubahan Kelembagaan Formal di Pesisir Tanjung Ular

Sedangkan pada kelembagaan non formal dalam 'Biaya Pembelian Bendera', yang memiliki aturan main bagaimana aturan tersebut dibuat oleh masyarakat Dusun Tanjung Ular dan penambang TI yang diwakili oleh koordinator masing-masing kelompok. Aturan main ini disebut *Collective choice rule*. Selain itu ada juga aturan main yang mengatur tentang siapa yang berhak sebagai koordinator kelompok, merupakan kesepakatan yang berada pada level *constitutional choice* dan disebut sebagai *constitutional rule*. Kerangka analisis perubahan kelembagaan non formal tersaji pada **Gambar 5**.



Gambar 5. Kerangka Analisis Perubahan Kelembagaan Non Formal di Pesisir Tanjung Ular

Menurut Kusumastanto (2000), pesisir merupakan sumberdaya akses terbuka sekaligus juga bersifat *common-pool resources (CPRs)*, artinya karena besarnya sehingga akses terhadap sumberdaya tersebut sulit dikontrol (*non excludable*) dan pemanfaatan oleh seseorang bersifat

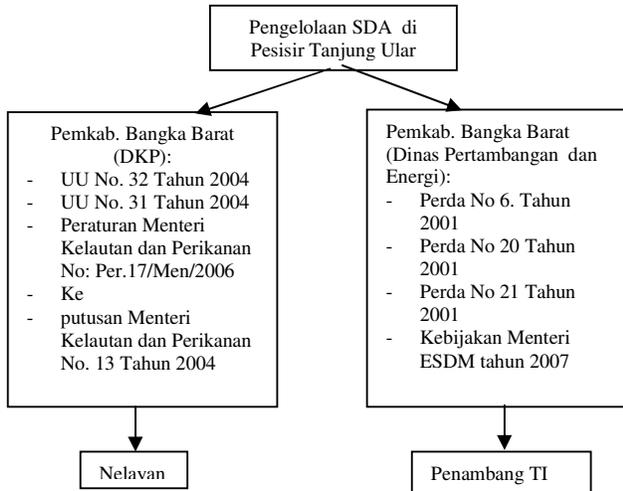
mengurangi kesempatan orang lain untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut (*subtractable*), sehingga menyebabkan beberapa problem, yakni: 1) Problem yang berkaitan dengan pemanfaatan CPRs (*appropriation problem*), seperti *appropriation problem*, yakni kegiatan pemanfaatan oleh seseorang dapat mengurangi manfaat yang bisa diambil orang lain; *assignment problem* yakni ketidakmerataan alokasi manfaat CPRs yang dapat memicu konflik; dan *technological externalities* yakni penggunaan suatu teknologi oleh seorang *user* CPRs akan meningkatkan biaya penggunaan teknologi lain yang dipakai user lain. Untuk mengatasi masalah ini, melalui pengaturan *user* dan mengalokasikan *resource unit* yang *subtractable* secara adil 2) Problem yang berkaitan dengan pemeliharaan dan peningkatan kapasitas atau menghindari degradasi produksi CPRs, seperti *Demand side*, yakni membatasi *demand* dengan pembatasan laju pemanfaatan sehingga tidak melebihi daya dukung kemampuan regenerasinya, dan *supply side*, yakni rekonstruksi dan *maintenance* CPRs agar dapat memberikan jasa yang berkelanjutan. Untuk mengatasi masalah ini, maka memaksa atau mengarahkan *user* agar ikut berpartisipasi dalam pemeliharaan/ penjagaan CPRs dapat dilakukan.

Beberapa alternatif kebijakan untuk mengatasi CPRs problem adalah: 1) Pendekatan leviatan, yakni mengendalikan akses dan membatasi penggunaan SDA secara ketat dengan menggunakan kekuatan pihak ketiga (pemerintah dengan kelengkapan penegakan hukumnya, polisi, tentara dan lain-lain); 2) Pendekatan privatisasi, yakni memberikan hak setiap SDA kepada pihak swasta (individu, *firms*) dengan asumsi bahwa swasta dapat mengelola SDA secara efisien sebagaimana ia mengelola perusahaan; dan 3) *Self-organization/ self-governance* disebut juga *self-finance contract enforcement*, yakni pengelolaan SDA yang diserahkan kepada partisipasi masyarakat/ sekelompok orang. Kuncinya adalah kerjasama/ aksi bersama (*cooperative strategy or collective action strategy*) (Hidayat, 2008).

Pengelolaan usaha perikanan tangkap di wilayah pesisir Tanjung Ular mengacu pada Undang-undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No: Per.17/Men/2006 tentang Usaha Perikanan Tangkap, serta Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 13 Tahun 2004 tentang Pengendalian nelayan andon (nelayan dari daerah lain). Kompetisi yang terjadi antar nelayan yang dapat memicu timbulnya konflik, salah satunya terjadi karena pemahaman yang tidak utuh terhadap UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU tersebut pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya alam pada batas wilayah sampai dengan 4 mil untuk kabupaten/kota dan di atas 4 mil sampai 12 mil untuk provinsi. Pemahaman yang keliru terhadap UU tersebut sehingga wilayah laut dan sumberdaya ikan terkapling-kapling.

Guna mendukung berkembangnya usaha kelautan dan perikanan, terdapat sarana pendukung berupa Tempat Pelelangan Ikan sebanyak 4 buah yang terletak di Kecamatan Muntok, Simpang Teritip, Jebus dan Tempilang. Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan nelayan Tanjung Ular, hasil tangkapan tidak dijual di TPI yang berlokasi di Muntok yang berjarak sekitar 12 km dari Tanjung Ular, tetapi langsung dijual kepada tengkulak

sesaat setelah mendarat di pantai. Penjualan ikan kepada tengkulak dianggap lebih efektif karena nelayan memiliki ikatan emosional yang erat terkait dengan pendanaan operasional penangkapan ikan, dan kebutuhan lainnya pada saat musim paceklik. Berdasarkan uraian di atas, maka struktur tata kelola sumberdaya perikanan dan tambang timah di wilayah pesisir Tanjung Ular dapat digambarkan sebagai berikut (**Gambar 6**).



Gambar 6. Struktur Tata Kelola Sumberdaya di Pesisir Tanjung Ular

Berdasarkan kriteria-kriteria dalam menganalisis prinsip-prinsip desain dan performa kelembagaan di wilayah pesisir Tanjung Ular sebagaimana diacu dalam Ostrom (1990) berikut, maka kelembagaan pengelolaan sumberdaya perairan Tanjung Ular bersifat lemah.

- 1) Batasan hak dan keanggotaan bagi pemanfaat sumberdaya di wilayah pesisir Tanjung Ular belum jelas. Pengelolaan sumberdaya dilakukan secara *open access*. Tidak adanya kejelasan hak kepemilikan (*property right*) dalam pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah pesisir dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan.
- 2) Aturan main yang sama dan sebangun (*congruent rule*) berkaitan dengan lokasi, waktu, teknologi dan jumlah sumberdaya yang dapat dimanfaatkan belum ditetapkan secara berkeadilan antara usaha perikanan tangkap dengan pertambangan timah rakyat.
- 3) Arena pilihan bersama (*collective choice arena*) dimana individu yang paling terpengaruh oleh adanya aturan operasional yang ditetapkan belum dilibatkan dalam pembuatan aturan operasional, sehingga kepentingan mereka belum terakomodir dengan baik.
- 4) Monitoring dalam pemanfaatan sumberdaya sulit dilakukan oleh pemerintah daerah setempat, karena usaha pertambangan timah yang dilakukan bersifat ilegal (tidak terkontrol karena tidak adanya royalti bagi pemerintah daerah), serta keterbatasan personal dan biaya.
- 5) Pengklasifikasi sanksi belum diterapkan secara serius. Hal ini sulit dilakukan karena usaha pertambangan menjadi mata pencaharian mayoritas masyarakat.
- 6) Mekanisme pemecahan konflik yang pernah dilakukan tidak melibatkan pemerintah daerah setempat, hanya berupa kesepakatan antara

penambang timah dengan penduduk Desa Tanjung Ular. Resolusi konflik ini tidak menyelesaikan masalah, dan puncaknya terjadi penertiban TI oleh aparat pemerintah karena TI dinilai telah merusak lingkungan dan menyebabkan penurunan pendapatan nelayan.

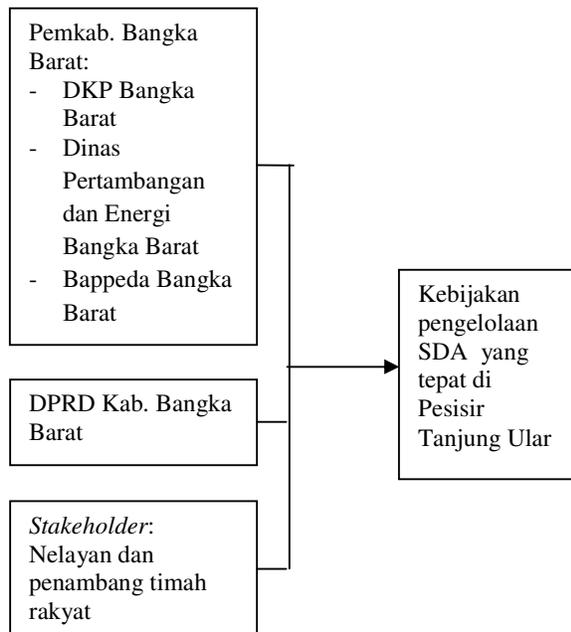
- 7) Hukum yang berlaku dalam mengatur organisasi sulit ditegakkan. Hal ini berkaitan dengan penghidupan masyarakat yang masih sangat tergantung pada usaha pertambangan.
- 8) Pemanfaatan, pemeliharaan, pengawasan, penegakan, resolusi konflik dan aktivitas pemerintah belum diorganisasi dalam satu kesatuan yang utuh.

Berkaitan dengan masalah-masalah di atas, maka beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memberi arahan tata kelola melalui analisis multi *stakeholder* sebagai berikut:

- 1) Batasan hak dan keanggotaan bagi pemanfaat sumberdaya di wilayah pesisir Tanjung Ular harus jelas. Pihak eksekutif (Pemerintah Kabupaten Bangka Barat) melalui Dinas Perikanan dan Kelautan memiliki kewenangan untuk menyusun aturan dalam pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir Kabupaten Bangka Barat. Sementara lembaga legislatif DPRD Kabupaten Bangka Barat memiliki kewenangan untuk mengesahkan rancangan peraturan daerah yang dibuat eksekutif. Dalam pengambilan keputusan, masyarakat (penambang timah dan nelayan) juga harus dilibatkan agar tercapai tujuan bersama yang diinginkan.
- 2) Pengelolaan sumberdaya Pesisir Tanjung Ular dilakukan secara *open access*, baik dalam upaya penangkapan ikan, penambangan timah maupun pariwisata. Artinya, siapa saja dapat melakukan upaya-upaya seperti tersebut di atas tanpa adanya aturan main yang disepakati bersama. Untuk mengatasi masalah ini, maka kebijakan melalui pendekatan leviatan dapat dilakukan dengan tata ruang pengelolaan yang jelas.
- 3) Kebijakan yang adil bagi nelayan dan penambang timah, dapat dilakukan dengan menentukan siapa yang berhak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan untuk resolusi konflik. Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertambangan dan Energi, koordinator nelayan dan penambang, dapat dilibatkan untuk duduk bersama dalam proses pengambilan keputusan untuk pembagian tata ruang dalam pengelolaan SDA di pesisir Tanjung Ular. Kebijakan alternatif adalah sebuah kebijakan yang memungkinkan para pemangku pemanfaat sumberdaya bersama memiliki kemampuan untuk menentukan kesepakatan-kesepakatan bersama atau strategi kerjasama aturannya mereka rumuskan dan setuju bersama, dan akhirnya mengikat interaksi antar anggota yang bersepakat.
- 4) Penentuan *reward* dan *punishment*, serta *monitoring* yang bertujuan untuk penegakan aturan yang telah disepakati bersama.

Masing-masing pihak yang bertikai, yakni penambang timah dan nelayan mendapat keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya, meningkat kesejahteraannya, dan *sustainability* sumberdaya. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, batasan wilayah dijadikan sebagai pembagian distribusi kewenangan pengelolaan, bukan pembagian wilayah kekuasaan laut. Nelayan andon perlu untuk tetap

memperhatikan berbagai peraturan yang berlaku seperti Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No: Per.17/Men/2006 dan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 13 Tahun 2004. Demikian juga dengan penambang timah rakyat harus memperhatikan peraturan yang berlaku seperti Perda No 6. Tahun 2001. Berdasarkan uraian di atas, maka struktur arahan tata kelola di wilayah pesisir Tanjung Ular dapat digambarkan sebagai berikut (**Gambar 7**).



Gambar 7. Struktur Arahan Tata Kelola di Wilayah Pesisir Tanjung Ular

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan. Berdasarkan analisis data dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa: Konflik antara penambang timah dan nelayan di wilayah pesisir Tanjung Ular terjadi karena pengaturan tata ruang belum dilakukan, seperti wilayah perikanan tangkap, wilayah perikanan budidaya, wilayah konservasi, kawasan wisata maupun wilayah penambangan. Selain itu, rejim pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir Tanjung Ular merupakan rejim akses terbuka dengan sumberdaya yang bersifat *subtractable*.

Saran. Kebijakan yang adil bagi nelayan dan penambang timah, dapat dilakukan dengan menentukan siapa yang berhak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan untuk resolusi konflik. Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertambangan dan Energi, koordinator nelayan dan penambang, dapat dilibatkan untuk duduk bersama dalam proses pengambilan keputusan untuk pembagian tata ruang dalam pengelolaan SDA di pesisir Tanjung Ular .

Kebijakan alternatif adalah sebuah kebijakan yang memungkinkan para pemangku pemanfaat sumberdaya bersama memiliki kemampuan untuk menentukan kesepakatan-kesepakatan bersama atau strategi kerjasama aturannya mereka rumuskan dan setuju bersama, dan akhirnya mengikat interaksi antar anggota yang bersepakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia Palembang. 2006. *Laporan Perkembangan Ekonomi dan Perbankan Kepulauan Bangka Belitung : Kontroversi TI dan Dampaknya Terhadap Perekonomian Babel*. Palembang.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bangka Barat. 2008. *Buku Tahunan Statistik Perikanan Tangkap Kabupaten Bangka Barat. Tahun 2008*. Muntok. DKP Kabupaten Bangka Barat.
- Fisher S. at al. 2000. *Working with Conflict : Skills et Strategies for Action*. Bookcraft Midsomer Norton, Bath. UK.
- Hidayat, A. 2008. *Ekonomi Kelembagaan: Pengertian Property Rights, Rezim Property Right dan Urgensinya untuk Efisiensi Alokasi Sumberdaya. Kumpulan Modul*. Bogor
- Kusumastanto T. 2006. *Ekonomi Kelautan (Ocean Economics-Oceanomics)*. Bogor. PKSPL IPB.
- Mustafa. 2002. *Dinamika Konflik dan Model Institusi Pengelolaan Kawasan yang Berkelanjutan : Studi Kasus pada Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman nasional Meru Betiri Jawa Timur*. Tesis. Bogor. IPB.
- Nazir M. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Ostrom E. 1990. *Governing The Commons : The Evolution of Institutions for Collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom E, Roy G and James W with Arun A, William B, Edella S and Shui Y.T 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. United Atates of Amarica. The University of Michigan Press
- Ostrom E. 2002. *The Drama of The Commons*. United States of America. National Academy Press.
- Sapanli K. 2009. *Analisis Kebijakan Pembangunan Ekonomi Kelautan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*. Tesis. Bogor. Sekolah Pascasarjana IPB.
- Sorensen J.C. and S.T. Mc Creary. 1990. *Institutional Arrangement for Managing Resources and Environment* 2ⁿ ed. Coastal Publication No. 1. *Renewable Resources Infornation Series*. Washington DC. US National Park Service and US Agency for International Development
- Suhana. 2008. *Analisis Ekonomi Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Ikan Teluk Pelabuhan Ratu Kabupaten Sukabumi*. Tesis. Sekolah Pascasarjana. Bogor. IPB