



## KOLABORASI DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERAIRAN: KASUS AKSI KOLEKTIF ANTARA INDUSTRI DAN NELAYAN TRADISIONAL DI SUNGAI DONAN CILACAP

Slamet Rosyadi<sup>1</sup> dan Erwin Riyanto Ardhi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Administrasi Negara FISIP Unsoed; <sup>2</sup>Fakultas Biologi Unsoed

Email Contact: slametrosyadi@yahoo.com

### ABSTRAK

Kebijakan publik yang mengatur sumber daya alam sering gagal untuk mengatasi konflik kepentingan di antara para penggunanya. Dengan menggunakan kasus Cilacap di Jawa Tengah, kami mengkaji resolusi konflik yang diprakarsai oleh industri sebagai respons terhadap ketidakefektifan pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan sungai baik sebagai zona konservasi maupun lalu lintas kapal. Dengan menerapkan kerangka teoritis berdasarkan konsep tindakan kolektif, kami menganalisis peran industri dalam mengatasi kegagalan kebijakan ditunjukkan oleh sungai-terkait konflik di antara pemerintah daerah, industri dan nelayan tradisional. Analisis kami menunjukkan bahwa tindakan kolektif dan tawar-menawar antara industri dan nelayan tradisional telah mendorong mereka untuk mengembangkan solusi atas persoalan mereka. Selain itu, kami menemukan bahwa resolusi konflik meniadakan biaya transaksi yang dikeluarkan oleh industri dalam bentuk biaya mengamankan lalu lintas kapal.

Kata kunci: aksi kolektif, industri, kegagalan kebijakan, nelayan tradisional, pemerintah daerah, Indonesia

### ABSTRACT

*Public policy governing natural resources often fails to address conflicts of interest among its users. Using the case of Cilacap in Central Java, we examine conflict resolution initiated by the industry as a response to the ineffectiveness of local government to regulate the use of the river as both a conservation zone and ship traffic. By applying the theoretical framework based on the concept of collective action, we analyze the role of the industry in addressing policy failures indicated by the river-related conflicts among local government, industrial and traditional fishing. Our analysis shows that collective action and bargaining between industry and traditional fisherman has pushed them to develop their solution. In addition, we found that the conflict resolution negates the transaction costs incurred by the industry in the form of the cost of securing ship traffic.*

*Key words: industry, local government, policy failure, traditional fisherman, collective action, Indonesia*

### PENDAHULUAN

Di wilayah zona konservasi Laguna Segara Anakan, konflik yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam di Sungai Donan yang disebabkan oleh praktik tradisional nelayan apung (jaring penyaring pasang surut) di masa lalu menjadi hambatan serius untuk mengadopsi pendekatan kolaboratif dalam pemanfaatan sungai (Rosyadi et al, 2007). Mereka tidak hanya mempraktikkan cara-cara tidak ramah memancing dari segi aspek lingkungan, tetapi juga mengganggu lalu lintas pengiriman kapal industri yang bergantung pada sungai Donan sebagai jalur transportasi. Ironisnya, birokrasi di negara-negara berkembang yang menjadi lembaga yang berwenang untuk melakukan kontrol hukum dan pengawasan isu-isu lingkungan telah gagal untuk menyelesaikan konflik antar pengguna sumberdaya (Khator, 2009).



Sejak 2010, telah terjadi terobosan besar dalam menangani konflik penggunaan Sungai Donan. Melalui program alih profesi (PAF) yang telah difasilitasi oleh industri, beberapa nelayan yang memiliki lokasi memancing dan mengganggu lalu lintas kapal industri tidak lagi mempraktikkan jaring Apong. Profesi mereka telah dialihkan ke profesi lain dengan pendampingan dari pihak industri. Kasus ini sangat menarik untuk dikaji karena tiga alasan. Pertama, memecahkan masalah penggunaan sumber daya yang tertipologi *common poll* (milik umum) dengan melibatkan tindakan kolektif antara masyarakat pesisir dan industri (pasar). Awalnya, masing-masing pihak mengklaim hak mereka untuk penggunaan sungai berdasarkan kepentingan mereka (dibentuk oleh faktor ekonomi, budaya dan sejarah). Sementara itu, pemerintah daerah tidak memiliki resolusi konflik yang memadai kecuali peraturan mengenai Tata Ruang Segara Anakan sebagai zona konservasi. Kedua, industri (pasar) tidak selalu pasif terhadap kegagalan kebijakan pengelolaan sumber daya alam. Ketiga, belum ada upaya sistematis untuk menjelaskan dalam kondisi apa saja nelayan tradisional dan industri berhasil mencapai kesepakatan untuk mengatasi konflik kepentingan mereka.

### **METODE ANALISIS**

Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam dengan informan kunci seperti pemimpin kelompok nelayan di Desa Kutawaru, manajer hubungan masyarakat Perusahaan Semen Holcim dan pejabat pemerintah lokal terkait di Kabupaten Cilacap, dan analisis dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Cilacap dan Holcim dari April - Agustus 2012. Data dianalisis dengan model "interaktif" (Miles dan Huberman, 1984) berkenaan dengan strategi para aktor diterapkan pada proses negosiasi dengan menetapkan satu set hubungan kausal tentang kasus ini. Karena proses kolaboratif menangani konflik penggunaan sungai itu masih dalam tahap awal, studi ini difokuskan pada analisis proses negosiasi daripada mengevaluasi hasilnya.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

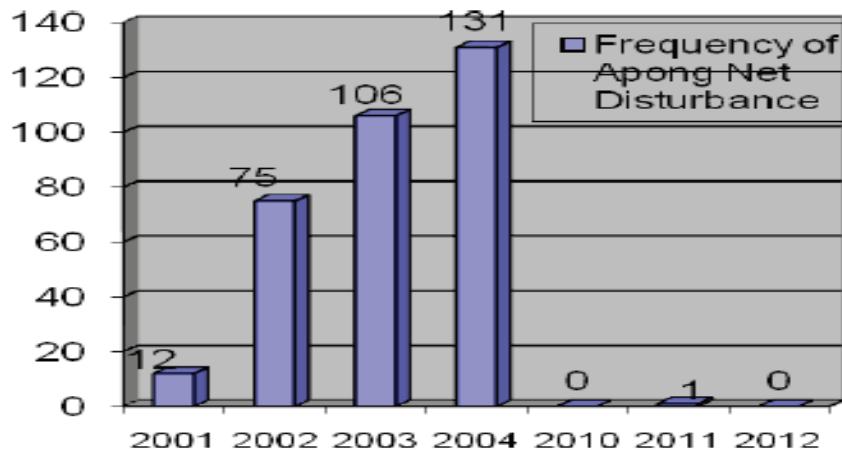
#### **Peran Pasar**

Peran pasar di daerah penelitian tercermin oleh solusi masalah yang difasilitasi oleh industri bersama-sama dengan nelayan dalam memanfaatkan Sungai Donan. Selama bertahun-tahun, para nelayan dan industri gagal mencapai kesepakatan dalam menyelesaikan konflik mengenai pemanfaatan sungai. Dari tahun 2001 sampai 2004, penempatan jaring Apong telah mengganggu alur lalu lintas pelayaran di mana Perusahaan Holcim biasanya melewati. Gambar 1 menunjukkan bahwa kejadian Apong gangguan bersih ke jalur pelayaran telah meningkat cukup tinggi, terutama pada tahun 2001-2004. Rata-rata gangguan dalam bentuk kejadian kecelakaan bersih dengan kapal mencapai 7 kali per bulan. Situasi ini telah membawa kerugian baik bagi nelayan dan Perusahaan Holcim. Untuk nelayan, kecelakaan kapal terhadap jala mereka Apong tidak hanya mengganggu mata pencaharian mereka, tetapi juga merusak alat tangkap sebagai investasi hood hidup mereka. Sebagai hasilnya, mereka mengklaim biaya kerusakan terhadap Holcim. Untuk Holcim, tentu saja, kompensasi telah membebani anggaran mereka. Setiap tahun, menurut Manajer Hubungan Komunitas Holcim, perusahaan harus menyediakan biaya anggaran utk jasa pengamanan sebanyak 600 juta rupiah setiap tahunnya. Namun, biaya pengamanan ini tidak mengurangi frekuensi konflik dengan masyarakat nelayan mengenai penggunaan Donan.

Untuk menyelesaikan konflik kepentingan berdasarkan kesepakatan para nelayan Apong, pada tahun 2010 Perusahaan Holcim menawarkan insentif ekonomi yang didukung oleh dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) kepada nelayan untuk berpartisipasi dalam program alih profesi. Program ini telah dirancang untuk mendorong nelayan untuk menginstal bersih Apong mereka di lintasan kapal. Sebagai kompensasi, Holcim memberikan bantuan modal usaha kepada nelayan Apong rata-rata 25 juta rupiah untuk setiap nelayan. Selain itu, Holcim memfasilitasi peserta program dengan bantuan berkelanjutan untuk menyetabilkan ekonomi



rumah tangga nelayan selama masa transisi. Menurut Manajer Hubungan Komunitas Holcim, PAP hanya akan berhasil jika peserta telah mendapatkan penghasilan tetap ketika mereka tidak lagi mengandalkan hasil tangkapan ikan kandang. Jika mereka tidak menerima mentoring yang sedang berlangsung, mereka rentan untuk kembali menjadi nelayan dengan jaring tangkap yang memanfaatkan gelombang pasang surut.



Gambar 1. Frekuensi Gangguan Jaringan Apung terhadap Kegiatan Pelayaran Sumber: Perusahaan Holcim Tbk (2001-2004), data tahun 2005-2009 tidak tersedia, Wawancara dengan Manajer Holcim Cilacap dan Administrasi Pelabuhan (2010-2012)

### Peran Pemerintah Daerah

Pada prinsipnya, ada tiga jenis peraturan ditegakkan oleh pemerintah daerah menangani masalah pemanfaatan sungai di kawasan Segara Anakan, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 28/2008 tentang Pelayaran.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap 6/2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Segara Anakan.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap No. 16/2001 tentang Pengelolaan Perikanan di Kawasan Segara Anakan.

UU 28/2008 tentang Pelayaran. Secara umum, UU ini dimaksudkan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran oleh Administrasi Pelabuhan lokal dan mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam cara yang positif mengenai organisasi pengiriman dan kegiatan pelabuhan. Tetapi hukum ini sulit untuk menerapkan dalam kasus Donan Sungai karena menghadapi dengan budaya nelayan lokal yang secara tradisional tidak melarang orang untuk mendirikan jaring apung di sepanjang sungai. Penegakan hukum yang ketat dalam rangka untuk membersihkan Sungai Donan dari hambatan hampir tidak mungkin karena akan menghadapi perlawanan yang kuat dari masyarakat jaring Apung. Akibatnya, *International Maritime Organization* (IMO) mengategorikan Pelabuhan Cilacap sebagai *Black Area* akibat gangguan dan ancaman terhadap keselamatan lalu lintas pelayaran.

Perda Kabupaten Cilacap No 6/2001. Menurut peraturan lokal, Segara Anakan ditetapkan sebagai zona konservasi terbatas. Perda ini ditetapkan karena fakta bahwa Segara Anakan secara alami daerah pemijahan (*nursery ground*) dan habitat keanekaragaman flora dan fauna. Untuk menjaga kelestarian sumber daya hayati yang beraneka ragam dan unik, oleh karena itu, pemerintah daerah Cilacap mengontrol memancing dan praktek penggunaan lahan di daerah ini. Namun, pada tingkat implementasi, itu tidak efektif sama sekali untuk mengendalikan laju kerusakan laguna. Sebaliknya, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk di sekitar Laguna Segara Anakan, tekanan terhadap ekosistem laguna telah menjadi lebih luas. Salah satu tekanan yang memancing praktik oleh jaring Apung.



Perda Kabupaten Cilacap Nomor Lokal 16/2001. Salah satu tujuan dari peraturan ini dimaksudkan untuk melarang penggunaan jaring Apong. Namun, Pemerintah Cilacap mendapatkan masalah serius untuk menghentikan nelayan setempat menggunakan jaring Apong. Selain itu, jumlah Apong masih sangat tinggi. Menurut Dinas Kelautan, Perikanan dan Kawasan Segara Anakan, sebaran jaring apong telah mencapai 1.660 jaring yang dimiliki oleh 912 nelayan. Larangan jaring Apong telah dilakukan, namun para nelayan menuntut kompensasi yang lebih tinggi dan inisiasi membuat program alih profesi untuk mereka. Namun, anggaran pemerintah yang terbatas tidak mungkin untuk memenuhi tuntutan nelayan.

#### **Aksi Kolektif Dan Tawar Menawar Sebagai Solusi**

Bagi Holcim, mengandalkan penegakan hukum oleh pemerintahan lokal dianggap tidak efektif karena kecenderungan yang terjadi adalah masyarakat tidak lagi memiliki rasa takut terhadap aparat-aparat penegak hukum. Dalam pandangan Holcim, akar persoalannya adalah memenuhi nafkah penduduk setempat sehingga mereka tidak lagi melakukan praktik penangkapan ikan dengan jaring apong. Disamping tidak ramah lingkungan, penempatan jaring apong di Sungai Donan sangat mengganggu jalur transportasi kapal-kapal Holcim yang mengangkut raw material untuk pembuatan semen. Dengan demikian, kepentingan utama dari Holcim adalah untuk menyelamatkan keberlangsungan proses produksi. Pengiriman raw material yang tidak tepat waktu karena gangguan apong sangat mengganggu proses produksi semen. Apalagi Holcim sangat bergantung terhadap keberadaan Sungai Donan karena rata-rata lalu lintas kapal yang masuk ke Holcim dapat mencapai 3 – 4 kali setiap hari. Sementara itu, jalur pelayaran kapal melalui Sungai Donan adalah pilihan yang paling efisien daripada jalur darat.

Disamping untuk menyelamatkan keberlangsungan proses produksi, Holcim juga berkepentingan untuk menjaga citra Holcim. Konflik pemanfaatan sungai yang terjadi beberapa tahun tidak saja dapat merusak citra bisnis Holcim, tetapi juga dapat merusak hubungan antara Holcim dan masyarakat setempat. Hal ini bertentangan dengan salah satu tujuan perusahaan yang berupaya mewujudkan hubungan yang harmonis dengan lingkungan dan masyarakat. Oleh karenanya, pada tahun 2009 Holcim bersama tokoh-tokoh nelayan jaring apong melakukan banyak pertemuan untuk merancang solusi yang menguntungkan semua pihak. Hasil penting dari proses negosiasi tersebut adalah disepakatinya program aih profesi. Namun demikian, target utama dari program alih profesi tersebut difokuskan untuk para nelayan apong yang praktik penangkapan ikannya mengganggu jalur pelayaran. Berdasarkan pemetaan bersama yang pernah dilakukan pada tahun 2004 diperoleh kesepakatan bahwa 27 nelayan apong yang ada di dua desa secara bertahap menjadi target program alih profesi.

Bagi para nelayan jaring apong, program alih profesi yang disepakati tahun 2009 dipandang sangat menguntungkan daripada program-program alih profesi sebelumnya. Sebenarnya, tawaran alih profesi juga pernah ditawarkan oleh Holcim kepada para nelayan apong di sepanjang Sungai Donan. Namun demikian, kompensasi uang yang diterima oleh nelayan tidak sebanding dengan investasi yang mereka habiskan untuk biaya pembuatan dan pemasangan jaring apong. Disamping itu, proses alih profesi tidak diikat dengan kontrak perjanjian yang mengikat secara hukum. Akibatnya, para nelayan yang mengikuti program alih profesi mengingkari janji dan kembali memasang jaring apongnya di jalur pelayaran.

Belajar dari kegagalan program alih profesi sebelumnya, Holcim tidak lagi memberikan insentif kompensasi dalam bentuk uang *cash* tetapi dengan bantuan peralatan, hewan ternak atau kendaraan sesuai dengan usulan yang diajukan oleh para peserta program alih profesi. Untuk menguatkan kesepakatan diantara mereka, kontrak perjanjian secara hukum dan disaksikan oleh pemerintah daerah menjadi dasar kerjasama yang menguntungkan antara Holcim dan peserta program. Disamping itu, Holcim tetap melakukan monitoring dan pendampingan terhadap usaha-usaha ekonomi yang dijalankan oleh para mantan nelayan apong hingga ekonomi rumah tangga mereka stabil. Bagi Holcim, pendampingan ini mutlak dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab korporasi terhadap masyarakat sekitarnya. Respons nelayan sangat baik terhadap rumusan program alih profesi yang ditawarkan oleh Holcim.

Bagi pemerintah daerah, kesepakatan antara Holcim dan nelayan apong sangat menguntungkan dalam upaya mengurangi tekanan ekologis di Kawasan Segara Anakan.



Keterbatasan anggaran pemerintah tidak memungkinkan pemerintah untuk berkontribusi dalam program alih profesi. Dukungan pemerintah diwujudkan dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi kerjasama antara Holcim dan nelayan apung untuk bersama-sama memanfaatkan Sungai Donan tanpa merugikan salah satu pihak.

Dalam studi ini, tindakan kolektif dan tawar-menawar berkaitan dengan penyelesaian konflik sungai terbukti efektif dalam mengatasi konflik kepentingan antar pengguna sumber daya. Berbagai isu pemanfaatan sumber daya alam tidak dapat diselesaikan dengan birokrasi-regulasi pendekatan. Sebagai alternatif pendekatan tindakan kolektif menjadi pilihan yang potensial untuk mengatasi masalah pemanfaatan bersama sumber daya alam (Birner dan Gunaweera, 2001; Bouwen dan Taillieu, 2004, Anand, 2007, Ray dan Bhattacharya, 2011). Dalam perspektif gerakan sosial, tindakan kolektif mengacu pada beberapa jenis tindakan yang diambil oleh beberapa orang sebagai demonstrasi atau pemogokan (Snow, 2004). Dalam perspektif ekonomi, tindakan kolektif selalu terkait dengan produksi barang publik bersama-sama karena ketidakmampuan untuk menghasilkan individu (Ostrom, 1998). Dalam penelitian ini, aksi/tindakan kolektif menunjukkan penggunaan bersama akses terhadap sumber daya alam oleh beberapa kelompok kepentingan yang berbeda dengan prinsip saling menguntungkan. Tindakan kolektif tentu melibatkan isu-isu kekuasaan yang tawar-menawar antara para pemangku kepentingan. Tentu saja, hal ini akan menentukan model perjanjian yang dapat diterima untuk menyelesaikan konflik di antara mereka yang menggunakan sumber daya (Birner dan Gunaweera, 2001). Kasus yang dikaji dalam penelitian ini menunjukkan bahwa aksi kolektif dilalui dengan proses tawar menawar yang mempertemukan semua kepentingan pengguna sumber daya. Prinsip saling menguntungkan yang diterima semua pihak menjadi dasar untuk menerima pilihan kerjasama di antara para pemangku kepentingan.

## KESIMPULAN

Pertama, filosofi bisnis yang berorientasi terhadap kelestarian lingkungan menjadi fondasi penting yang mendorong industri untuk bekerja sama dengan masyarakat sekitarnya. Kedua, konversi biaya transaksi menjadi biaya program pemberdayaan memberikan dampak yang positif terhadap upaya pengurangan konflik, keberlangsungan proses bisnis, dan kerjasama. Ketiga, kerjasama yang saling menguntungkan secara ekonomi dan berpihak terhadap kepentingan masyarakat memudahkan kesepakatan diantara pihak nelayan, industri dan pemerintah lokal dalam mengurangi perselisihan dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Aspek penting yang perlu dikaji lebih lanjut adalah bagaimana dengan para nelayan apung yang tidak mendapatkan program alih profesi? Karena lokasi penangkapan mereka berada di luar jalur pelayaran, apakah program alih profesi mempengaruhi hubungan antara peserta program dengan bukan peserta? Studi lebih lanjut perlu difokuskan pada isu-isu tersebut sehingga aksi kolektif yang dibangun tidak menimbulkan efek eksternalitas negatif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anand, Paul B, 2007. Capability, Sustainability, and Collective Action: An Examination of a River Dispute. *Journal of Human Development*, 8(1):109-132
- Birner, Regina and Hasantha Gunaweera, 2001. Between Market Failure, Policy Failure and "Community Failure": Property Rights, Crop Livestock Conflicts and the Adoption of Sustainable Land use Practices in the Dry Zone of Sri Lanka. CAPRI Working Papers 13, IFPRI, Washington.
- Bouwen, Rene and Tharsi Taillieu, 2004. Multi-party Collaboration as Social Learning for Independence; Developing Relational Knowing for Sustainable Natural Resource Management. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 14: 137-153.
- Ray, Biswajit, Rabindra N. Bhattacharya, 2011. Transaction Cost, Collective Action and Survival of Heterogenous Co-Management Institutions: Case Study of Forest



- Management Organisations in West Bengal, India. *Journal of Development Studies*, 47(2): 253-273.
- Khator, Renu, 2009. Bureaucracy and the Environmental Crisis: A Comparative Perspective. In: Farazman, Ali (Edt). *Bureaucracy and Administration*. Taylor and Francis Group, New York.
- Miles, Matthew B. and Michael Huberman, 1984. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Beverly Hills: Sage.
- Ostrom, Elinor, 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action Presidential Address. *American Political Science Review* 92(1): 1-22.
- Rosyadi, Slamet, Imam Widhiono and Petrus Hary Tjahja Sudibya, 2007. Governance Problems in Managing Donan River Uses, Java, Indonesia. In: Yuwono, Edy et al (Edt). *Synopsis of Ecological and Socio-Economic Aspects of Tropical Coastal MARKET Ecosystem with Special Reference to Segara Anakan*. Research Institue, The University of Jenderal Soedirman, Purwokerto, Indonesia.
- Snow, David A, 2004. "Framing Prosesess, Ideology, and Discursive Filed" in *The Blackwell Companion to Social Movement*, edited by David A. Snow, Sarah A. Soule and Hanspeter Kreisi. Oxford, England: Blackwell