



Perencanaan Tata Ruang Laut: *Menyelesaikan atau memperkuat konflik di atas dan di ruang laut?*

Thibault Josse, Marthin Hadiwinata, Henrikus Pratama, Zoe W. Brent
dan Mads Barbesgaard



PENULIS: Thibault Josse, Marthin Hadiwinata, Henrikus Pratama,
Zoe W. Brent, and Mads Barbesgaard

PEMERIKSA NASKAH: Katie Sandwell

DESAIN: Bas Coenegracht

Foto halaman muka: T. Josse

Foto sampul halaman dalam: Ragil Chandra

Foto page 21: Boats and flags : North Sumatra, Tanjungbalai, October 2018, Thibault Josse

Diterbitkan oleh Transnational Institute - www.TNI.org
Amsterdam July 2019

Isi laporan ini dapat dikutip atau direproduksi untuk tujuan non-komersial, selama sumber informasi dikutip dengan benar. TNI akan menghargai jika bisa menerima salinan atau tautan dari teks di mana dokumen ini digunakan atau dikutip. Harap dicatat bahwa untuk beberapa gambar, hak cipta mungkin berada di tempat lain dan ketentuan hak cipta dari gambar tersebut harus didasarkan pada ketentuan hak cipta dari sumber aslinya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis sangat berterima kasih kepada Jennifer Silver dan Irmak Ertör atas komentar mereka yang berarti pada versi sebelumnya, dan kepada rekan-rekan kami di tim Keadilan Agraria dan Lingkungan di TNI untuk saran dan masukan mereka yang bermanfaat dalam penelitian dan penulisan. Kesalahan lainnya yang ada merupakan milik kami sendiri.

'Bagi banyak orang, laut adalah gerbang baru ekonomi...semakin banyak diakui sebagai hal yang sangat diperlukan untuk mengatasi banyaknya tantangan global yang dihadapi planet ini dalam beberapa dekade ke depan, mulai dari keamanan pangan dunia dan perubahan iklim hingga ketersediaan energi, sumber daya alam dan perawatan medis yang lebih baik'

OECD (2016, 13)

'Kita telah menyaksikan perlawanan kolektif dari seluruh dunia, oleh masyarakat yang dirampas. Perempuan memimpin pertempuran untuk melawan upaya penghapusan sejarah kita dan menunggalan identitas dan budaya kita. Kami berjuang melawan kekuatan neoliberal dan konsekuensi sejarah kolonialisme dan paska-kolonialisme. Perampasan sumber daya alam kita bukanlah hal yang baru. Namun, perampasan laut, air dan tanah saat ini mewujud dalam banyak bentuk yang baru dan dijustifikasi dengan berbagai cara. Kita mendapati diri kita berhadapan dengan industri ekstraktif, ekspansi proyek infrastruktur baru, serta perikanan, budi daya perikanan dan pertanian. Semua ini dipahami sebagai hal yang memperburuk perubahan iklim, dan juga sangat mencemari lingkungan kita.'

World Forum of Fisher People's 2017 7th General Assembly, Delhi Declaration

Daftar Isi

Pendahuluan, metodologi penelitian dan temuan utama	4
Bagaimana konflik ruang laut diselesaikan menurut sejarah?	5
PRL di Indonesia	8
Pertumbuhan biru Jokowi... untuk siapa?	8
Sejarah dan kerangka hukum serta peran lembaga donor Internasional	9
USAID mendanai proyek pesisir	9
Bank Dunia mendanai COREMAP	9
PRL di lapangan: 4 tipe konflik	11
1. Konflik antar lembaga pemerintah: Teluk Jakarta	11
2. Konflik di dalam dan antar desa: Sulawesi Utara	13
3. Dampak terhadap gender dalam konflik PRL: Sulawesi Selatan	13
4. Lingkaran setan konflik sosial dan lingkungan akibat ekstraksi batubara di Kalimantan Utara	16
Strategi politis dan pertanyaan-pertanyaan penting selanjutnya	18
Membangun koalisi multi-skala	18
Tekanan dan tantangan	19
Jika tidak menggunakan PRL, lalu bagaimana?	20

Pendahuluan, metodologi penelitian dan temuan utama

Laporan ini didasarkan pada penelitian kolaboratif yang sedang dilakukan antara TNI dan Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI). Tujuannya untuk mengeksplorasi munculnya Perencanaan Tata Ruang Laut (PRL) pada tingkat nasional dan membandingkan janji PRL untuk mengatasi konflik-konflik ruang laut, dengan dinamika yang sesungguhnya terjadi di lapangan dalam komunitas nelayan di mana proses PRL sudah dimulai. Pertama kami melakukan tinjauan literatur dan mempelajari dokumen-dokumen sekunder terkait PRL secara global dan di Indonesia. Lalu, menggunakan metodologi penelitian aksi partisipatif (*participatory action research methodology*)¹, bersama para pemimpin KNTI sepanjang 2018, kami melakukan pekerjaan/penelitian lapangan dan memulai investigasi awal di Sulawesi Utara, dimana PRL sudah diterapkan. Temuan-temuan ini kemudian disusun, dibagikan dan dibahas bersama anggota komunitas nelayan dan organisasi masyarakat sipil di wilayah pesisir 6 provinsi (Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Timur (NTT), Jawa Timur dan DKI Jakarta). Selain merupakan wilayah diterapkannya PRL, komunitas-komunitas tersebut dipilih karena mewakili keragaman dalam hal tingkat mobilisasi nelayan dan kedekatan pemahaman dengan PRL.

Secara umum, diskusi disusun dalam 4 rangkaian lokakarya. Lokakarya pertama merupakan diskusi terbuka mengenai konteks perikanan dalam masyarakat. Lokakarya kedua merupakan presentasi mengenai peran nelayan dalam masyarakat, dan hak asasi manusia yang melekat pada mereka sebagai nelayan (hak-hak nelayan), khususnya kelompok yang termarginalkan. Lokakarya ketiga menyajikan konteks global dari PRL dalam kerangka kebijakan Ekonomi Biru, perjuangan global saat ini melawan perampasan laut, konteks Indonesia mengenai PRL dan perdebatan mengenai strategi politik diantara gerakan nelayan. Lokakarya keempat fokus pada pemetaan partisipatif wilayah pesisir, analisa atas proses PRL oleh pemerintah dan usulan peta zonasi.

Pemetaan partisipatif adalah "cara orang mengidentifikasi wilayah yang mereka gunakan dan sumber daya alam yang mereka bergantung untuk kegiatan kehidupannya."² Sebaliknya, ketika ruang laut dipetakan secara ilmiah, terkadang menghilangkan pengetahuan yang hanya dimiliki nelayan, misalnya tentang lokasi tempat mereka menangkap ikan.

Mengenai PRL secara khusus, banyak informasi sudah tersedia dalam peta resmi pemerintah, tapi banyak komunitas tidak pernah melihat peta-peta tersebut, maupun terlibat dalam pembuatan peta-peta itu.

Karena dinamika gender juga menentukan penggunaan sumber daya di banyak komunitas nelayan, rangkaian lokakarya ini juga diadakan bersama kelompok-kelompok perempuan untuk memahami bagaimana mereka secara khusus terdampak oleh PRL. Untuk memperkuat kerja dalam isu gender terkait PRL, KNTI bekerja sama dengan Solidaritas Perempuan, sebuah gerakan sosial feminis, yang salah satunya berlokasi di Makassar, Sulawesi Selatan. Lokakarya ini dilengkapi dengan 14 wawancara bersama nelayan dan pemimpin komunitas, 5 wawancara dengan pejabat pemerintah, 2 wawancara dengan akademisi, dan 16 wawancara dengan gerakan sosial dan organisasi masyarakat sipil setempat.

Berdasarkan penelitian ini kami berpendapat bahwa dalam kasus Indonesia, janji PRL dan hasil awal tidak sejalan. Pengamatan penting kami dapat diringkas sebagai berikut: Pertama, pengenalan PRL dalam kerangka hukum nasional difasilitasi oleh pola lama yang dipengaruhi oleh badan pembangunan internasional atas proses pembuatan kebijakan yang dikombinasikan dengan sejumlah besar berbagai sektor lain yang saling bersaing memperebutkan sumber daya laut, dimana sangat penting bagi perekonomian Negara. Oleh karena itu, PRL akhirnya diperkenalkan sebagai solusi ideal untuk konflik internal Indonesia atas ruang laut. Kedua, terlepas dari janjinya untuk menyelesaikan konflik ruang laut, yang sedang bergulir, kita melihat kegagalan terjadi pada setidaknya empat hal:

- 1 Konflik pemerintahan: yang menyebabkan ketegangan antarpemerintah dalam menggulirkan PRL;
- 2 Konflik komunitas: menimbulkan konflik di antara komunitas mengenai cara mengatasi penempatan/pemukiman kembali;
- 3 Konflik gender: memperburuk ketegangan yang ada dalam relasi gender
- 4 Konflik sosial dan lingkungan dalam ekstraksi sumber daya: konflik antara nelayan dan kegiatan kelautan lainnya tidak diatasi, hanya dialihkan. Masalah ekologi, kehilangan pekerjaan, dan perompakan, memperdalam konflik-konflik tersebut.



Peta Indonesia, foto: Central Intelligence Agency, public domain.

Konflik yang tengah berlangsung merefleksikan fakta bahwa fokus kebijakan Indonesia jelas memprioritaskan pengembangan infrastruktur skala besar dan pembangunan perumahan mewah, termasuk energi berbasis batu bara kotor, yang semuanya memiliki konsekuensi dampak sosial dan lingkungan yang serius yang tidak dapat diatasi PRL. Nelayan dan komunitas pesisir yang kebanyakan tinggal turun temurun selama beberapa generasi adalah pemegang hak di wilayah-wilayah ini.³ Namun hak-hak mereka dilanggar dan ribuan orang dipaksa menghadapi kondisi mengenaskan akibat tanah dan air mereka direbut untuk digunakan untuk hal lain dan/atau tercemar dan degradasi lingkungan merusak mata pencarian mereka.

Bagaimana konflik ruang laut diselesaikan menurut sejarah?

Ruang laut sejak dulu hingga kini memiliki sejarah sebagai tempat dilakukannya berbagai aktivitas. Beberapa aktivitas seperti pengiriman, transportasi dan kegiatan militer mencari rezim pengaturan yang memungkinkan tingkat mobilitas yang tinggi yang memfasilitasi lalu lintas kapal dan kargo yang ramai dan cepat. Aktivitas lainnya seperti pengeboran minyak dan gas lepas pantai menginginkan akses dan kontrol yang konsistensi atas lokasi tertentu, dimana kepemilikan pribadi atau sewa dalam jangka waktu lama. Yang lainnya lagi, seperti menangkap ikan, membutuhkan akses yang tetap terhadap wilayah

Kami menjelaskan temuan-temuan ini dalam uraian berikut. Pertama kami paparkan perspektif sejarah bagaimana wacana kebijakan global mendorong konflik ruang laut untuk dikelola selama bertahun-tahun. Kemudian kami meletakkan analisa kami di Indonesia dengan melihat konteks hukum dan kebijakan darimana PRL muncul. Lalu kami mengerucut lebih jauh ke tingkat provinsi untuk memeriksa 4 jenis konflik yang muncul terkait dengan digulirkannya PRL di lapangan. Terakhir kami mengeksplorasi beberapa pertanyaan kunci politik dan reaksi para pelaku gerakan sosial yang telah berada di depan dalam merespon PRL di Indonesia.

tangkap tertentu, namun bergantung pada kesehatan ekologis seluruh laut. Dihadapkan dengan berbagai kebutuhan dan prioritas, tantangan atas tata kelola kelautan selalu mengenai bagaimana cara mengelola persaingan kepentingan tersebut. Terlebih sejak ledakan pengeboran minyak lepas pantai setelah Perang Dunia Kedua, laut menjadi “wilayah konflik sosial”⁴ diantara para penggunanya.

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS) yang dirundingkan dari tahun 1958 -1982 menetapkan Zona Ekonomi Eksklusif yang memperluas

kedaulatan negara-negara pantai dan kepulauan sejauh 200 mil laut dari garis pantai. Hal ini dilihat sebagai sebuah kompromi yang memberikan wilayah ZEE untuk mengeksploitasi sumber daya bawah laut, dan alokasi wilayah penangkapan ikan dan sebagainya, dan laut lepas yang terutama digunakan untuk transportasi dan pengiriman perkapalan. Pada waktu yang bersamaan, negara-negara bersangkutan harus mengizinkan kapal melintasi wilayah ZEE mereka jika kapal-kapal tersebut telah memenuhi protokol dasar. Beralihnya kendali atas ZEE kepada pemerintah negara mengubah cara perluasan besar wilayah bumi untuk diatur, dan menggambarkan "penutupan tunggal terbesar dalam sejarah"⁵ Sebelumnya banyak pesisir dan area laut dikelola menurut adat-kebiasaan di tingkat masyarakat. Pergeseran ini menggerakkan pemerintahan negara sebagai pemegang keputusan mengenai siapa yang mendapatkan akses ke bagian tertentu dari samudera dan lautan termasuk pertanyaan yang lebih luas, siapa dan bagaimana keuntungan didapatkan dari laut dan sumber daya yang terkandung di dalamnya.

Dua tema tata kelola laut oleh negara muncul dengan kuat setelah pembentukan ZEE. Pertama, dengan neoliberalisme dalam kecepatan penuh, privatisasi dan marketisasi sumber daya laut dilihat sebagai cara yang paling efisien untuk mengelola akses dan menyelesaikan masalah lingkungan. Mekanisme yang paling terkenal untuk ini mungkin adalah penerapan Kuota Tangkap Ikan Individual yang Dapat Dipindahtangankan, yang mengubah hak atas stok ikan menjadi benda yang kepemilikannya dapat dipindah-tangankan. "Apa yang sebelumnya merupakan sumber daya milik publik sekarang dibatasi sebagai milik pribadi untuk keuntungan pihak tertentu. Dan bentuk baru dari kepemilikan yang dapat dijualbelikan ini diduga mengarah pada peningkatan efisiensi-- dengan cara jual menjual kuota operasi yang paling tidak efisien kepada yang paling efisien, sehingga kemudian mengurangi jumlah kapasitas secara keseluruhan-- dan mendorong penjaagaan sumber daya yang lebih baik."⁶

Kedua, kerusakan lingkungan yang terjadi di lautan yang semakin jelas terlihat yang kemudian diangkat dalam debat publik khususnya setelah KTT Bumi 1992 di Rio de Janeiro, Brazil. Mirip dengan bagaimana inisiatif kebijakan baru terhadap lingkungan dalam upaya mencapai pembangunan berkesinambungan yang sulit

dipahami menarik perhatian paska Rio. Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu (PWPT) atau Pengelolaan Zonasi Wilayah Pesisir Terpadu (PZWPT) berusaha memadukan kebutuhan lingkungan dan kebutuhan ekonomi di wilayah pesisir. Pada awalnya dikembangkan dan didorong oleh USAID- yang mendukung Program Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Internasional, dan "sebuah" jaringan antar pemerintah, organisasi non-pemerintah, individu peneliti kelautan, dan lembaga-lembaga kebijakan,⁷ yang berasal dari Amerika Serikat, Eropa Barat dan Australia. Upaya ini akhirnya diresapi oleh PBB yang mengambil ide kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu dan mendukung perluasan melalui aliran bantuan, konferensi, alat teknis, dan lokakarya sepanjang tahun 1990an.⁸

PRL diharapkan menjadi sebuah proses mitigasi konflik, melalui "[Peng]alokasi[an] ruang secara rasional dengan meminimalisasi konflik kepentingan dan, bila dimungkinkan, memaksimalkan sinergi di antara sektor."

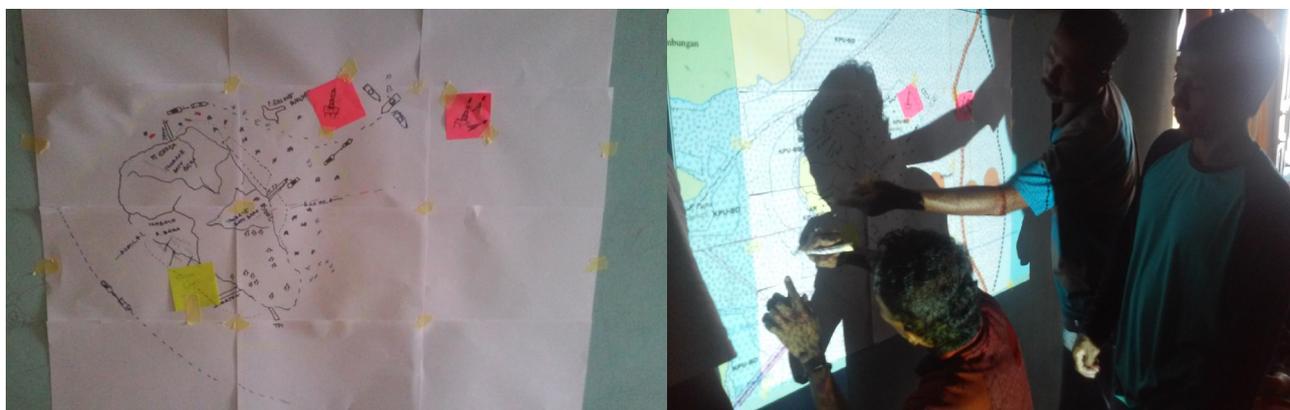
Target bantuan ini adalah struktur hukum dan peraturan pada tingkat nasional, dengan tujuan peningkatan pembangunan ekonomi. Mengingat legitimasi atas kepedulian sosial dan lingkungan yang muncul terhadap sumber daya laut, salah satu isu utama yang digunakan untuk menggerakkan dukungan untuk kebijakan ini ialah kerusakan terumbu karang,⁹ yang dituduhkan akibat tata kelola pengaturan akses yang terbuka atas sumber daya laut, oleh sebab itu menjadi dasar untuk adanya privatisasi (kepemilikan pribadi) sebagai cara untuk menjaga kelestarian terumbu karang. Kritikus berpendapat, "Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu adalah alat pengaturan yang dimaksudkan untuk menata ulang ruang laut dan sistem politik dengan tujuan memungkinkan penetrasi masuknya investasi oleh pemerintah negara dan modal internasional. Ini dilakukan dengan mengatur pesisir menjadi arena untuk investasi dan secara politis dan keruangan/spasial mengucilkan pengguna sumber daya alam yang sebelumnya telah ada."¹⁰ Awalnya perencanaan wilayah selalu menjadi bagian dari visi Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, namun

dengan perkembangan teknologi, juga diskursus yang berkembang mengenai pertumbuhan biru (blue growth)¹¹ secara global, telah mengubah ide dari Perencanaan Ruang Laut (PRL) muncul sebagai alat utama untuk mewujudkan visi ini. Mengutip Platform PRL Uni Eropa, "Pertumbuhan Biru adalah strategi jangka panjang untuk mendukung pertumbuhan berkelanjutan di sektor kelautan dan maritim secara satu bagian [...]PRL dapat memfasilitasi pengembangan sektor-sektor Pertumbuhan Biru dalam konteks peningkatan kompetisi antara ruang dan sumber daya ekosistem yang terbatas." Seperti yang dijelaskan Bank Dunia, "Perencanaan ruang laut dan wilayah pesisir juga pengawasan laut secara terpadu dibutuhkan untuk memberi otoritas pemerintah, pelaku bisnis dan komunitas untuk mendapat gambaran yang lebih baik tentang apa yang terjadi di ruang yang unik ini." Pemetaan digital atas ruang laut dan pesisir serta aset sumber daya alami dapat menjadi dasar analisa dan perencanaan lintas sektor untuk mencegah konflik dan menghindari eksternalitas. [...] Pengelolaan zonasi wilayah pesisir terpadu bisa meningkatkan perlindungan pesisir dan sumber daya sekitar pantai sekaligus meningkatkan efisiensi penggunaannya.¹²

Pada bentuknya saat ini sebagaimana telah dijalankan di berbagai belahan dunia, "PRL berfokus pada efisiensi alokasi ruang laut untuk berbagai aktivitas kelautan, termasuk konservasi alam" (penekanan ditambahkan).¹³ Unsur kunci dalam definisi PRL adalah berintikan tentang alokasi atas ruang dan hal ini dilihat sebagai proses berkelanjutan, bukan sekedar salah satu tahapan. PRL diharapkan menjadi sebuah proses mitigasi konflik, melalui "[Peng]alokasi[an] ruang secara rasional dengan meminimalisasi konflik kepentingan dan, bila dimungkinkan, memaksimalkan sinergi di antara sektor."¹⁴

Pertemuan internasional pertama mengenai PRL diselenggarakan pertama kali tahun 2007 oleh Komisi Oseanografi Antarpemerintah (the Intergovernmental Oceanographic Commission/IOC) dan Organisasi Pendidikan, Keilmuan, dan Kebudayaan Perserikatan Bangsa-Bangsa (the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/UNESCO) yang memunculkan definisi PRL sebagai: "sebuah proses menganalisa dan mengalokasikan ruang dari tiga dimensi laut untuk kegunaan tertentu, untuk mencapai tujuan ekologis, ekonomi dan sosial".¹⁵ Sepuluh tahun kemudian, sebuah Konferensi Internasional Kedua tentang PRL diselenggarakan pada Maret 2017, dimana IOC/UNESCO bergabung dengan Direktorat Jenderal Komisi Uni Eropa untuk Kelautan dan Perikanan (EU Commission's Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries/ DG Mare). Tujuan utama pertemuan ini adalah menilai "kontribusi PRL pada keberlanjutan pertumbuhan biru dan konservasi ekosistem laut" serta "mengidentifikasi prioritas untuk masa depan PRL." PRL juga dianggap sebagai alat kebijakan penting dalam mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs).¹⁶

Penyebaran PRL di seluruh dunia (setidaknya saat ini sudah 42 negara), menimbulkan keprihatinan bahwa dengan memprioritaskan pengetahuan teknis, akan menimbulkan efek meminggirkan (marginalisasi) dan berkontribusi pada "perampasan kendali" karena bisa berakhir "menetralisir ketimbang memberdayakan orang yang lemah/tidak beruntung dan tak bersuara [...]dengan] memfasilitasi penguasaan oleh elit (elite capture) dan menciptakan ketimpangan kuasa yang secara negatif mempengaruhi integrasi pengetahuan dari para pemangku kepentingan yang tidak memiliki kekuasaan, seperti nelayan kecil".¹⁷



Lokakarya Pemetaan Partisipatif di Pulau Bunyu, 30 Mei 2018
Foto: T. Josse

PRL di Indonesia

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia dengan sekitar 17.500 pulau dan luas ruang laut mencapai 5,8 juta km² yang jauh melebihi dari luas daratan yaitu 1,8 juta km². Sejak Deklarasi Djuanda Tahun 1957 mengenai kedaulatan penuh atas seluruh perairan kepulauan, pemerintah Indonesia terus berjuang menegaskan kendali atas wilayah laut yang menghubungkan wilayah daratan.

Besarnya wilayah kedaulatan yang faktanya adalah lautan bermakna bahwa, "kontribusi dari aktivitas yang berkaitan dengan pesisir dan laut, baik dari sumber terbarukan maupun tidak terbarukan pada perekonomian nasional diperkirakan sebesar seperempat produk domestik bruto/ PDB Indonesia. Di antara 10 negara paling padat di dunia, tidak ada yang hampir menyamai tingkat ketergantungan ekonomi di laut seperti Indonesia.¹⁸ Kegiatan-kegiatan ini meliputi berbagai kepentingan yang saling bersaing. Pada saat yang sama, institusi keuangan dan pembangunan internasional seperti Bank Dunia dan USAID telah menunjukkan minat dan komitmen untuk membentuk tata kelola pengaturan sumber daya laut Indonesia sejak era 90 (sebagaimana kami gambarkan berikut ini). Dua faktor ini: ruang laut yang sangat diperebutkan dan keterlibatan konstan dari aktor internasional, yang memudahkan memahami alasan Indonesia sangat antusias mengkampanyekan PRL secara nasional.

Pertumbuhan biru Jokowi... untuk siapa?

Seperti yang dirangkum dalam salah satu pidato Presiden Joko "Jokowi" Widodo: "Laut kita harus menjadi pusat pembangunan ekonomi melalui investasi infrastruktur laut, kegiatan ekonomi berbasis kelautan, integrasi dan pengamanan jaringan transportasi laut, dan pemanfaatan sumber daya kelautan yang berkelanjutan".¹⁹ Sejalan dengan visi ini, pada 2010, pemerintah meluncurkan apa yang disebut sebagai revolusi biru, yang bertujuan mere-orientasi kebijakan kelautan negara pada kombinasi 'pembangunan' dan 'konservasi'. Hasilnya, revolusi biru difokuskan menarik investasi dalam pengembangan infrastruktur laut, khususnya pelabuhan, pertambangan dan proyek reklamasi (pembuatan pulau buatan dan daratan yang "direklamasi dari laut"), serta pada saat yang bersamaan mengadvokasi konservasi laut (pada gilirannya, memfasilitasi pengembangan industri pariwisata). Pemerintahan Jokowi menyelenggarakan World Ocean

Summit tahun 2017 dan Our Ocean Conference tahun 2018 - keduanya membahas cara terbaik melakukan transisi dan memfasilitasi 'ekonomi biru'.²⁰

Intinya tentang kesejahteraan masyarakat dalam kaitannya dengan penggunaan dan pengendalian sumber daya laut dan pesisir sangat mendesak dalam negara seperti Indonesia dengan lebih dari 6 juta nelayan skala kecil, yang menghasilkan 80-95% dari total hasil tangkapan ikan,²¹ secara langsung mengandalkan sumber daya pesisir untuk kehidupan dan mata pencaharian penghidupan mereka. KNTI adalah gerakan akar rumput dari nelayan skala kecil, dengan sekitar 300.000 anggota yang tersebar di 18 provinsi. Bagi para nelayan skala kecil, visi luhur dan implikasi kebijakan Presiden menghadirkan ancaman yang cukup besar, karena sering kali bertolak belakang dengan cara hidup mereka. Baik aspek "pembangunan", misalnya melibatkan pelabuhan, pertambangan, dan reklamasi²² juga pariwisata.²³ Sedangkan aspek "konservasi" misalnya dalam bentuk kawasan laut lindung dan karbon biru.²⁴

Dalam konteks persaingan kepentingan penggunaan ruang laut, PRL dibingkai sebagai alat netral untuk menentukan akses dan hak penggunaan. Pada praktiknya, PRL ialah proses pemetaan yang terdiri atas dua komponen, yaitu: peta zonasi wilayah pesisir sejauh 12 mil laut dari garis pantai dan pulau kecil (disebut sebagai RZWP3K, Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil), dan perencanaan ruang laut nasional untuk wilayah laut 12 hingga 200 mil (PRLN/Rencana Tata Ruang Laut Nasional). Bersamaan, kedua komponen itu akan menggambarkan secara keseluruhan zona ekonomi eksklusif (ZEE) kepulauan nasional dan menyajikan dasar pemberian alokasi izin bagi berbagai macam pengguna. Hingga saat ini, baru dimulai di daerah pesisir (di 19 dari 34 provinsi pada saat penulisan). Sejauh ini, peta yang diterbitkan menyebutkan penggunaan untuk 4 tujuan yang berbeda: konservasi, alur laut, kawasan strategi nasional tertentu (yang berarti wilayah ini dapat dikesampingkan untuk apapun yang disebut sebagai 'proyek strategis'), dan kawasan pemanfaatan umum. Namun dalam upaya perlindungan atas hak-hak tenurial nelayan tradisional skala kecil masih tidak pasti. Dalam arti, nelayan tradisional skala kecil mendapat prioritas yang rendah bahkan nyaris tidak diprioritaskan dalam alokasi wilayah laut dan pesisir (lihat kasus Pulau Bangka sebagai satu contoh pengecualian).

Sejarah dan kerangka hukum serta peran lembaga donor Internasional

Salah satu sarana peraturan di mana revolusi biru ini didorong adalah dengan memperkenalkan PRL ke dalam peraturan perundang-undangan nasional Indonesia. Faktanya, konsep RZWP3K muncul jauh sebelum diterapkan secara resmi. Konsep ini pertama kali dimasukkan dalam UU No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lalu pada 2014, undang-undang tentang pemerintah daerah diamandemen sehingga pembagian zonasi wilayah tersebut (penggambaran peta) dilakukan oleh pemerintah tingkat provinsi (misalnya Perda RZWP3K provinsi Sulawesi Utara; Perda RZWP3K provinsi Kalimantan Utara, Perda RZWP3K provinsi Jawa Timur). Menyusul kemudian peluncuran implementasi kerangka kerja nasional pada tahun 2016, sebagai bagian peraturan pemerintah (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23/PERMEN-KP/2016 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau - Pulau Kecil).

Perubahan dalam tata kelola laut yang diperkenalkan oleh UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mencerminkan tren pada tingkat global yang telah kami gambarkan sebelumnya. Dan para pelaku internasional utama yang mendorong reformasi kelembagaan dan perencanaan kewilayahan terus memberikan bantuan utang dan hibah untuk melakukan pekerjaan ini di Indonesia sejak tahun 1997. USAID mendanai Proyek Pesisir sementara Bank Dunia mendanai COREMAP, keduanya menyoroti masalah terumbu karang dan kerusakan lingkungan pesisir untuk mendorong reformasi peraturan dan perencanaan ruang. Kami berpendapat bahwa kedua proyek kunci ini pada faktanya membantu meletakkan dasar pada bagian substansi UU No. 27 Tahun 2007 yang memperkenalkan skema privatisasi (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir/HP-3) di wilayah pesisir dan memuluskan jalan untuk penerapan perencanaan ruang laut.

USAID mendanai proyek pesisir

Pada awalnya, USAID bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia untuk mendanai "Proyek Pengelolaan Sumber Daya Pesisir (Coastal Resource Management Project / CRMP). Mendedikasikan sebanyak 13 juta dolar Amerika dikhususkan untuk memperluas visi Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Indonesia, yang dilaksanakan melalui

perjanjian kerja sama dengan Pusat Sumber Daya Pesisir di Universitas Rhode Island (Coastal Resources Center at the University of Rhode Island/CRC-URI) selama periode 1997 sampai pertengahan 2003.²⁵ Pelaksana proyek menjelaskan bahwa, "Kemajuan [dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Indonesia] selama ini sebagian besar dibantu oleh lembaga donor luar negeri, namun mendapat dorongan yang luar biasa dari pemerintah pusat dengan dibentuknya Kementerian Urusan Kelautan dan Perikanan yang baru di tahun 1999. Dengan Kementerian yang baru ini, sekarang ada kesempatan pengembangan program skala nasional yang kuat untuk pengelolaan wilayah pesisir terpadu.²⁶ Tujuan proyek ini mencakup, "perencanaan ruang, persyaratan pemanfaatan tanah khusus untuk area pesisir, mengeluarkan standar bagi perencanaan ruang, mewajibkan prioritas pemanfaatan yang tergantung pada pesisir, dan identifikasi wilayah-wilayah yang membutuhkan tindakan pengelolaan khusus, perlindungan lingkungan atau pengendalian ancaman bahaya.²⁷ Setelah selesai, evaluasi proyek dilakukan oleh tim yang terdiri dari 3 pakar internasional dan 3 pakar nasional yang ditugaskan untuk melakukan modifikasi lebih lanjut pada kelembagaan Indonesia. "Kebutuhan yang sebenarnya, seperti yang dijelaskan oleh berbagai ahli hukum, adalah untuk membuat pengaturan kelembagaan yang baru, merumuskan kerangka legislasi nasional yang baru mengenai pengelolaan sumber daya pesisir yang dapat selaras dengan peraturan yang sudah ada, dan pada saat yang sama dapat mengisi kekosongan pada kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan sejalan dengan inisiatif setempat, membangun kapasitas sumber daya manusia dan dukungan pendanaan, untuk melakukan penegakan hukum dan partisipasi masyarakat yang sejati.²⁸

Bank Dunia mendanai COREMAP

Kedua, utamanya didanai oleh hutang Bank Dunia, ditambah hibah yang lebih kecil dari Global Environmental Facility, serta sedikit dana swadaya Pemerintah Indonesia meluncurkan Program Rehabilitasi dan Pengelolaan Terumbu Karang (Coral Reef Rehabilitation and Management Program atau COREMAP) pada Mei 1998. Program ini direncanakan terdiri atas tiga tahap yang berlangsung selama 15 tahun, dengan hibah lebih dari 120 juta dolar Amerika. Tujuan program diuraikan sebagai berikut: melindungi, merehabilitasi, dan mengelola pemanfaatan secara lestari terumbu karang serta ekosistem terkait di Indonesia, yang pada gilirannya akan menunjang kesejahteraan masyarakat pesisir.²⁹

Tahap 1 – Inisiasi (1998-2004)

Tahap ini berfokus pada pembangunan kerangka peraturan dan kesadaran di lapangan. Dengan hasil utama berupa:

“[Men]dukung penyusunan revisi Undang-Undang Perikanan juga Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Laut, model peraturan hukum yang menentukan kegiatan yang diijinkan dan yang dilarang, pembagian zonasi wilayah taman suaka laut dan koordinasi aktivitas pemantauan, pengendalian dan pengawasan (monitoring, control and surveillance/MCS), pelembagaan aturan lokal untuk pengaturan sumber daya laut berbasis komunitas.”³⁰

Fokus pada pembentukan kembali kerangka hukum untuk pengelolaan pesisir ternyata efektif dan berkontribusi pada penyusunan undang-undang pesisir tahun 2007 di tahap berikutnya.

Tahap 2 – Akselerasi (2005-2011)

Tahap kedua ini membantu peluncuran Coral Triangle Initiative on Coral Reefs, Fisheries and Food Security (CTI) pada tahun 2009 dalam kemitraan dengan 5 negara tetangga. [...] Sebagai bagian dari komitmen konservasi yang diwujudkan dalam CTI, Pemerintah Indonesia berjanji menempatkan 20 juta hektar ruang laut dalam pengelolaan Kawasan Konservasi Laut pada 2020 untuk memenuhi kewajiban pada Konvensi Keanekaragaman Hayati (Convention on Biological Diversity) dan perjanjian internasional lainnya.³¹

CTI pada faktanya adalah “sebuah skema konservasi internasional untuk wilayah yang meminggirkan mengembangkan dan menetapkan pengaturan perlindungan lingkungan lokal. Dibentuk pada tahun 2007, Kawasan Perlindungan Laut (Marine Protected Area/MPA) tersebut - yang meliputi Indonesia, Malaysia, Papua Nugini, Kepulauan Solomon dan Timor Leste – telah dijuluki sebagai lautnya Amazon karena tingginya keanekaragaman hayati. Diperkirakan ada 120 juta orang hidup dalam kelompok masyarakat di wilayah pesisir ini. Sebagian besar bergantung pada penangkapan ikan sebagai mata pencaharian atau keamanan pangan.”³² Ini secara sistematis menyingkirkan organisasi nelayan skala kecil dari proses pembuatan keputusan dan menutup akses ke lokasi penangkapan ikan tradisional.³³

Tahap 3 - Pelembagaan (2014-2019)

Setelah kerangka peraturan hukum selesai disusun pada tahun 2007, pelembagaan dari dan dukungan untuk PRL menjadi tujuan utama:

“Pemerintah Indonesia telah membuat hukum yang mewajibkan semua wilayah pesisir termasuk provinsi untuk memetakan dan merencanakan manfaat dari ruang laut mereka melalui perencanaan wilayah. Sebagai bagian dari dukungan COREMAP-CTI untuk pendekatan desentralisasi pada pengelolaan wilayah pesisir (dan terumbu karang), proyek ini akan membantu tujuh kabupaten membangun Perencanaan Zonasi.”³⁴

Kesimpulannya, salah satu tujuan Bank Dunia/GEF mendanai program COREMAP dan Proyek Pesisir yang di danai USAID adalah untuk mengubah struktur hukum Indonesia yang mengatur sumber daya laut. Setelah sekitar 10 tahun bekerjasama harapan tujuan ini tercapai dan pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

UU No. 27 Tahun 2007 sangat kontroversial di kalangan masyarakat sipil Indonesia, yaitu karena sistem konsesi pesisir (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir/HP-3) yang diperkenalkan dalam UU tersebut. Sebagai respon, sebuah koalisi organisasi masyarakat sipil³⁵ membawa isu tersebut ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan menyatakan bahwa sistem konsesi ini membuka kesempatan kepemilikan pribadi atas wilayah pesisir. Meskipun secara teknis sistem ini memungkinkan “masyarakat adat” memperoleh ijin/konsesi, UU ini memberikan prioritas kepada “badan usaha”. Terlebih lagi, pemerintah menyatakan, “persyaratan proses administrasi dan persyaratan pemberian HP-3 jelas tidak mudah dipenuhi oleh masyarakat adat”. Pada tahun 2011 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa skema privatisasi pesisir dalam HP-3 inkonstitusional. Namun hanya sistem konsesi yang dinyatakan inkonstitusional.³⁶ bukan UU No. 27 Tahun 2007 itu sendiri, maupun kurangnya perlindungan yang jelas atas hak nelayan dalam alokasi ruang laut.

Daripada memberikan konsesi kepemilikan privat, PRL kini diajukan sebagai cara untuk memberikan izin penggunaan

ruang laut di antara persaingan kepentingan dan penyelesaian konflik. Konsultasi masyarakat disarankan sebagai mekanisme penting untuk mendapatkan prioritas dalam proses perizinan. Tapi pengamatan kami di lapangan menunjukkan sedikit bahkan tidak ada konsultasi yang berarti dilaksanakan. Terlebih lagi, sepertinya siapa aktor yang mendapatkan prioritas akses atas ruang laut sudah ditentukan dalam pertandingan politik lain. Sebagai contoh, COREMAP tahap tiga telah mulai mengembangkan

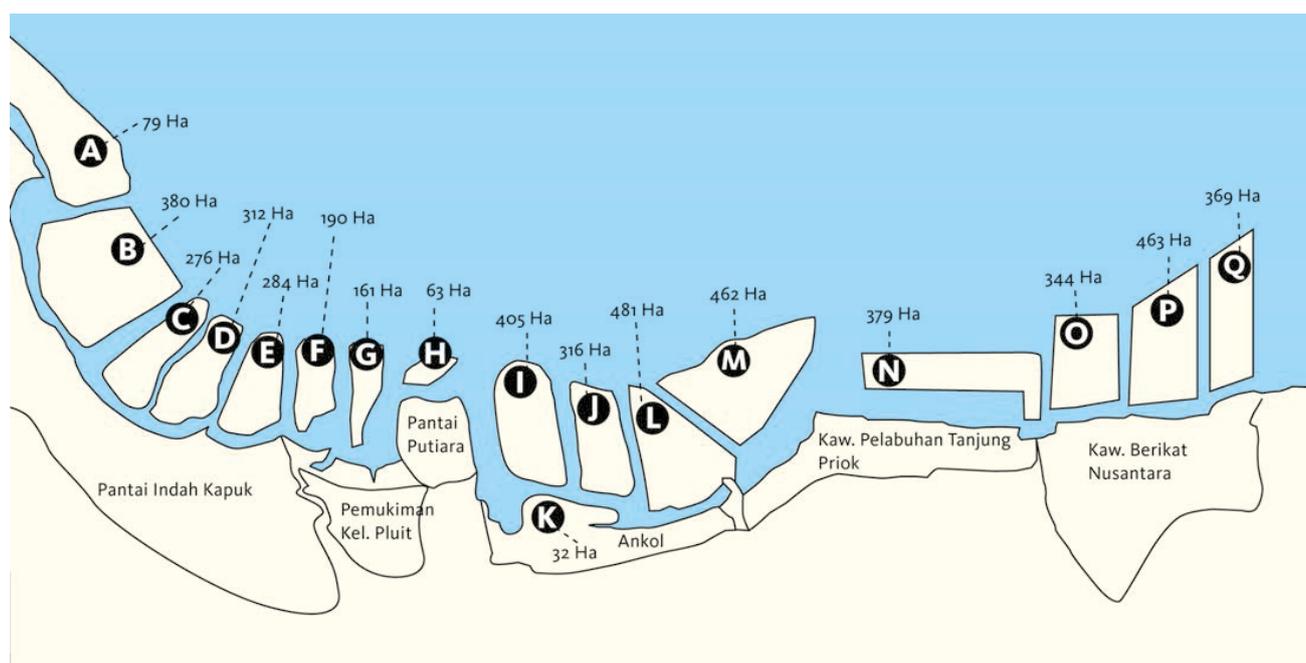
‘simpul pertumbuhan’ pesisir dengan “menciptakan kondisi yang memungkinkan pengembangan investasi dan perusahaan berbasis kelautan”.³⁷ Kasus-kasus berikut ini menunjukkan hasil dari proses PRL, yang pada pelaksanaan di lapangan jauh dari netral berkaitan dalam cara menentukan prioritas pelaku pengusaha dan investasi mana yang mendapatkan prioritas, sehingga gagal menyelesaikan konflik.

PRL di lapangan: 4 tipe konflik

1. Konflik antar lembaga pemerintah: Teluk Jakarta

Bagi Presiden Jokowi, kunci membangun Indonesia sebagai poros maritim dunia adalah pembangunan proyek infrastruktur utama (“Proyek Strategis”).³⁸ Pada Januari 2016, sebelum proses kedua pemetaan, Pemerintah mengeluarkan peraturan yang bertujuan untuk mempercepat proyek pembangunan infrastruktur, konon untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.³⁹ Setelah proses pemetaan diumumkan, peraturan tersebut direvisi untuk memastikan bahwa pembangunan infrastruktur dan PRL terhubung dan diterapkan secara bersamaan.⁴⁰ Untuk itulah, Pasal 19 peraturan RZWP3K mendasarkan aturan bahwa semua

pembangunan infrastruktur harus memenuhi ketentuan perencanaan ruang pesisir dan laut. Bagaimanapun, pasal tersebut juga memberikan kewenangan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mengubah tata ruang dengan tujuan untuk mengakomodasi proyek infrastruktur. Ini berarti jika sebuah keputusan dicapai melalui proses yang partisipatif, melalui perencanaan ruang pesisir dan laut namun bertentangan dengan ‘proyek strategis’, hal tersebut bisa diabaikan oleh satu menteri- dan secara efektif menggantikan proses perencanaan manapun sesuai dengan keputusan Menteri yang berkuasa dalam berbagai waktu. Memprioritaskan ‘proyek strategis’ dan penghitungan ulang kuasa dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah ini dikonsolidasikan



Proyek reklamasi Teluk Jakarta

foto: SHNet <http://sinarharapan.net/2016/04/reklamasi-teluk-jakarta-ini-pandangan-knti/>

lebih lanjut melalui Instruksi Presiden No. 1/2016, yang mengamanatkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk mengesampingkan ketentuan hukum dalam Zonasi Wilayah Pesisir bahwa tingkat pemerintahan yang lebih rendah bertanggung jawab untuk melaksanakan, jika mereka tidak mengakomodasi apa yang dianggap proyek strategis.

Akibatnya konflik yang muncul tidak hanya antara lembaga pemerintahan (misalnya antara pembukaan wilayah pertambangan atau daerah konservasi), tetapi juga antara tingkat pemerintahan yang berbeda (misalnya antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi) dengan kewenangan yang tumpang tindih pada pesisir dan ruang laut yang sama. Dengan kata lain, seringkali, negara sebenarnya mengalami konflik di dalam badan pemerintah serta juga antara pemerintah berselisih sendiri atau dengan tingkatan yang berbeda.

Konflik diantara lembaga pemerintahan saat ini terjadi pada salah satu proyek strategis yang sedang berjalan: Reklamasi Teluk Jakarta (bagian dari Pembangunan Terpadu Pesisir Ibukota Negara disingkat PTPIN/National Capital Integrated Coastal Development disingkat NCICD)). Yaitu pembangunan 17 pulau di perairan teluk dengan

pasir kerukan yang didatangkan dari berbagai wilayah lain di Indonesia. Pulau-pulau itu dikembangkan untuk pariwisata dan daerah pemukiman mewah.

Proyek ini pertama kali diluncurkan pada era pemerintahan Presiden Soeharto tahun 1995 tetapi dibekukan selama bertahun-tahun oleh Kementerian Kehutanan dan lingkungan hidup dengan alasan proyek tersebut "dapat meningkatkan resiko banjir,[...] kerusakan [...] ekosistem laut dan mengurangi [...] pendapatan keluarga nelayan."⁴¹ Pihak pengembang mengajukan gugatan dan akhirnya memenangkan perkara di Mahkamah Agung pada 2011. Sejak saat itu proyek ini dilanjutkan berdasarkan konsesi dari pemerintah provinsi Jakarta. Semua pembangunan, bagaimanapun, telah disambut dengan protes terus menerus yang diajukan oleh nelayan dan penduduk lainnya di Teluk Jakarta – yang saat ini diorganisir oleh Koalisi Selamatkan Teluk Jakarta: KNTI, LBH Jakarta, Solidaritas Perempuan, KIARA, Walhi dan ICEL. Menanggapi protes-protes yang terkini, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada 2016 menanggukkan pengembangan beberapa pulau pada tahun 2016.⁴²



KNTI mengorganisir komunitas nelayan tradisional untuk memastikan hak asasi nelayan di akuai, Kalimantan Utara, Mei 2018, foto: T. Josse

Dalam medan perang debat yang kontroversial inilah alat Perencanaan Tata Ruang Laut ini diluncurkan. Dengan kritik keras yang terus meningkat terhadap pemerintah provinsi, pemerintah pusat mengutip Pasal 19, mengubah NCICD menjadi 'proyek strategis' untuk kepentingan nasional. Hasilnya pemerintah provinsi kehilangan kewenangan atas proyek tersebut dan pemerintah pusat, secara hukum, bebas untuk memperkenalkan rencana zonasi tata ruang apapun yang dianggap sesuai untuk mewujudkan visi Sang Presiden. Sementara itu Gubernur Jakarta terus mendorong pemerintah pusat untuk mengembalikan kewenangannya atas proyek tersebut kembali kepada pemerintah provinsi.

2. Konflik di dalam dan antar desa: Sulawesi Utara

Tahun 2014, sebuah perusahaan tambang dari mendapatkan izin untuk mengeksplorasi pesisir Pulau Bangka dengan tujuan untuk mengembangkan tambang biji besi. Menanggapi permintaan izin tersebut pemerintah provinsi telah melakukan pengujian atas wilayah tersebut dan menyimpulkan bahwa lokasi tambang terlalu kecil untuk dapat memberi keuntungan. Pengujian itu tidak menghentikan perusahaan tambang tersebut, yang sebenarnya, berencana menambang emas dan logam mikro yang langka yang hanya akan menguntungkan perusahaan, tetapi menggunakan izin tambang biji besi untuk menghindari pajak logam mikro.⁴³

Bermukim di daerah ini dan menangkap ikan di perairan yang berbatasan langsung dengan lokasi yang akan menjadi lokasi pertambangan, maka kehidupan dan mata pencaharian nelayan kecil di pulau Bangka akan terkena dampak proyek secara besar-besaran oleh proyek tersebut. Pembangunan dilakukan tanpa konsultasi dalam bentuk apapun sehingga memicu perpecahan diantara desa untuk merespon keberadaan proyek tersebut. Beberapa penduduk desa memutuskan untuk menjual tanah mereka dan menerima relokasi ke selatan pulau, tanpa listrik maupun fasilitas dasar lainnya, sementara penduduk lainnya melakukan penolakan dan bertahan. Berdasarkan wawancara dengan beberapa perempuan desa, para pria lah yang biasanya mengambil keputusan untuk menjual dan pindah. Bila kelompok perempuan yang terdesak kembali ke desa mereka untuk mendapatkan dukungan, mereka biasanya ditolak oleh warga yang bertahan.⁴⁴

Dalam konteks serupa inilah PRL digunakan oleh pemerintah provinsi sebagai perangkat hukum untuk merumuskan dan melegitimasi proyek tambang. Menurut wawancara dengan warga desa dari komunitas nelayan, pemerintah provinsi menyatakan: "jika area tersebut ditentukan sebagai area pertambangan dalam peta, maka tidak ada alasan proyek tambang tersebut tidak bisa dibangun di area tersebut".⁴⁵ Dengan demikian prioritas tata ruang ditentukan oleh pemerintah provinsi yang menggunakannya sebagai alat penegasan kepada warga desa bahwa area tersebut pada faktanya memang pertambangan.

Namun situasi berbalik di Pulau Bangka ketika Gubernur baru yang mendukung nelayan dan pariwisata memegang jabatan. Koalisi Selamatkan Pulau Bangka yang terdiri atas nelayan kecil, organisasi masyarakat sipil dan komunitas pariwisata berbasis masyarakat melakukan gerakan untuk menekan dan mendorong Gubernur merubah tujuan strategi dari proses tata ruang pesisir. Hasilnya, Gubernur tersebut memutuskan untuk penataan ulang zonasi tata ruang pesisir. Penataan ulang ini membuka kesempatan partisipasi bagi perwakilan warga desa dan anggota Koalisi Selamatkan Pulau Bangka untuk mengadvokasi hak-hak nelayan kecil dan pengembangan pariwisata lokal menjadi prioritas, sekaligus menolak proyek tambang. Perjuangan mereka terbukti berhasil. Proyek tambang itu dihentikan dan melanggar hukum bagi perusahaan jika meneruskan aktivitas tambang.⁴⁶

3. Dampak terhadap gender dalam konflik PRL: Sulawesi Selatan

Makassar, ibu kota provinsi Sulawesi Selatan, pada zaman kolonial memegang posisi penting dalam jalur perdagangan maritim, menghubungkan Jakarta dengan pulau-pulau di sekitarnya yang merupakan bagian Hindia Belanda. Saat ini, dibawah kebijakan revolusi biru pemerintahan Jokowi, Makassar memegang peran utama serupa sebagai satu dari 6 pelabuhan utama (Medan, Jakarta, Surabaya, Bitung, dan Sorong) yang mana dinyatakan oleh Presiden dalam pidato di KTT ASEAN,⁴⁷ bertujuan untuk meraup keuntungan dari fakta bahwa "40% perdagangan dunia terjadi dalam atau di sekitar laut Indonesia."⁴⁸ Berdasarkan sejarah peran Makassar sebagai pelabuhan, Jokowi menargetkan perluasan dan penguatan signifikan atas pelabuhan Makassar sebagai pusat



Pertemuan perempuan di komunitas Tallo Makassar Mei 2018
Foto T. Josse

logistik. "Tentu saja, perluasan jalur laut, pengembangan pelabuhan dan konstruksi kapal-kapal harus ditafsirkan sebagai detak jantung doktrin poros maritim Jokowi".⁴⁹ Akibatnya, karena tahap pertama berlangsung lebih lama di Makassar, yang menurut Master Plan berlangsung hingga tahun 2023, reklamasi tanah dan pembangunan dermaga sudah dimulai pada tahun 2015 - - dikembangkan oleh badan usaha milik negara PT Pelindo IV dan perusahaan yang dijalankan oleh pemerintah yaitu PT Pembangunan Perumahan. Pembangunan pelabuhan ini didukung dengan prioritas yang jelas dari Bank Dunia. Tahun 2016, satu dari kedua pinjaman kebijakan pembangunan, sebesar 400 juta USD disetujui untuk "meningkatkan kinerja pelabuhan"; "meningkatkan pelayanan logistik" dan "memperkuat proses perdagangan".⁵⁰

Termasuk dalam proyek ini adalah dukungan pembangunan pelabuhan Makassar. DPRD Sulawesi Selatan telah melaksanakan tiga kali pertemuan konsultasi

terkait penerapan RZWP3K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil). Meskipun demikian, sedikit usaha yang dilakukan untuk memastikan pelaksanaan partisipasi nyata, bahkan perempuan tidak dilibatkan. Undangan kepada organisasi masyarakat sipil disampaikan 2 hari sebelumnya, dan individu-individu yang tidak berunding terlebih dulu dengan anggota komunitas lainnya bicara mewakili mereka, seakan-akan diundang sebagai perwakilan komunitas. Dengan terkuaknya proses tersebut, para aktivis dari Aliansi Selamatkan Pesisir berpendapat bahwa RZWP3K diperalat sebagai alat strategis untuk mengembangkan tambang pasir di Takalar dan reklamasi di Makassar dilakukan untuk kepentingan pengembangan pelabuhan.⁵¹ Koalisi ini merupakan gabungan anggota lokal WALHI (cabang Friends of the Earth di Indonesia), dan Solidaritas Perempuan, sebuah organisasi gerakan feminis radikal Indonesia yang mengorganisir komunitas perempuan kampung dan miskin kota.

Salah satu konstituen yang terlewatkan dalam pengembangan pelabuhan adalah nelayan kecil lokal yang populasinya tersebar sepanjang garis pantai Makassar, dan khususnya kelompok perempuan dalam komunitas ini. Sejak awal dimulai, proyek ini telah membatasi jumlah nelayan yang mengakses laut dan pesisir. Akibatnya, pendapatan mereka yang tergantung pada hasil penangkapan, pengolahan dan penjualan ikan, udang, kepiting dan kerang terus menerus menurun. Di sisi lain, wilayah penangkapan ikan yang biasanya mereka akses dan secara turun temurun dalam kehidupan mereka sekarang dipenuhi dengan kapal-kapal besar yang mengangkut peralatan berat dan material. Infrastruktur baru dibangun di tempat yang sama dimana mereka biasanya memancing. Selain menutup akses dan menghancurkan lokasi penangkapan ikan, proyek ini juga merusak alat tangkap nelayan. Akibatnya nelayan terlilit hutang karena berusaha membeli alat baru tapi tidak mampu membayar hutang karena pendapatan yang menurun akibat turunnya hasil tangkapan.⁵²

Pada waktu yang bersamaan, dengan penumpukan lumpur dan sampah di garis pantai, panen pengumpulan kerang yang biasanya dilakukan oleh perempuan menurun tajam. Dengan kegiatan penghasilan utama mereka yang dipengaruhi oleh pencemaran perairan pantai, mereka harus berusaha lebih keras untuk memenuhi kebutuhan keluarga, sambil terus mengerjakan urusan domestik seperti memasak, membersihkan, menyiapkan makanan untuk suami dan anak, juga mengelola komunitas dan terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Dalam menjalani tiga beban peran (produksi, reproduksi dan pengelolaan komunitas sosial) perempuan di komunitas pesisir bekerja hingga sekitar 18 jam sehari.⁵³ Ironisnya, peran mereka masih dianggap hanya melengkapi atau mendukung kerja laki-laki. Memang, perempuan seringkali tidak dianggap sebagai nelayan meskipun mereka memainkan peran kunci sebelum dan sesudah aktivitas penangkapan/produksi ikan, sehingga suara mereka selama ini tidak terlalu didengar dibandingkan dengan laki-laki dalam proses konsultasi.⁵⁴

Hilangnya akses atas sumber utama pendapatan memiliki dampak gender. Di Makassar, lokakarya bersama dengan perempuan nelayan menyatakan bahwa perempuan sebagai pengelola keuangan keluarga menanggung

beban mencari tambahan meskipun menghadapi potensi berkurangnya panen kerang akibat aktivitas pertambangan dan pengembangan pelabuhan. Akibatnya perempuan terpaksa berhutang untuk memenuhi kebutuhan keluarga mereka, karena peralatan menangkap ikan rusak, juga karena biaya transportasi untuk pergi melaut menangkap dan menjual ikan semakin meningkat. Di waktu yang sama kemungkinan keterlibatan politik sangat terbatas. Minimnya konsultasi yang telah dilakukan mengenai PRL dikondisikan oleh struktur patriarki dalam masyarakat Indonesia: ketika laki-laki diundang untuk hadir dalam proses konsultasi mereka tidak mau istri mereka juga berpartisipasi. Bersama-sama, faktor-faktor ini memperparah konflik gender. Menurut wawancara dengan para perempuan pemimpin komunitas Tallo, hilangnya sumber pendapatan akan meningkatkan potensi kemungkinan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga dan meningkatkan beban kerja perempuan.⁵⁵ Menurut salah satu anggota SP, kekerasan terhadap anak juga meningkat, bersamaan juga pernikahan anak oleh keluarga yang terlilit hutang dianggap sebagai jalan mengatasi masalah keuangan.⁵⁶ Ditambah, sejak proyek reklamasi Makassar berjalan, perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam proyek tersebut menawarkan pekerjaan kepada laki-laki dan pemerintah menjangkau kaum laki-laki dari komunitas untuk diberikan kompensasi ganti rugi atas kerusakan lokasi penangkapan ikan mereka. Tetapi perempuan tidak mendapatkan akses yang sama atas pekerjaan-pekerjaan alternatif, sedangkan reklamasi dapat menghilangkan peran tradisional dan budaya dari perempuan dalam komunitas, sehingga mereka semakin tidak diakui dan terpinggirkan secara politik. Temuan serupa dari kasus perempuan pemanen kerang di proyek reklamasi Teluk Jakarta menunjukkan bahwa dampak gender dalam PRL tidak hanya terjadi di Makassar tapi juga di komunitas lain yang terdampak PRL dan kebijakan pembangunan. Anggota SP fokus mengupayakan penolakan terhadap proyek reklamasi dan RZWP3K, karena mereka melihat proyek infrastruktur ini sebagai bagian pengembangan pola neoliberal yang lebih luas, yang mengesampingkan peran perempuan di dalam masyarakat. Salah seorang perempuan dari komunitas Tallo menjelaskan perjuangan perempuan merupakan perjuangan ganda, yaitu menolak neoliberalisme dan patriarki, tapi juga menghadapi perjuangan di dalam

perjuangan karena laki-laki dan gerakan melawan neoliberalisme seringkali bergantung pada nilai patriarki, yang memaksa perempuan untuk memperjuangkan hak mereka di dalam gerakan itu sendiri.⁵⁷

Temuan serupa dari kasus perempuan pemanen kerang di proyek reklamasi Teluk Jakarta menunjukkan bahwa dampak gender dalam PRL tidak hanya terjadi di Makassar tapi juga di komunitas lain yang terdampak PRL dan kebijakan pembangunan.⁵⁸ Anggota SP fokus mengupayakan penolakan terhadap proyek reklamasi dan RZWP3K, karena mereka melihat proyek infrastruktur ini sebagai bagian pengembangan pola neoliberal yang lebih luas, yang mengesampingkan peran perempuan di dalam masyarakat. Salah seorang perempuan dari komunitas Tallo menjelaskan perjuangan perempuan merupakan perjuangan ganda, yaitu menolak neoliberalisme dan patriarki, tapi juga menghadapi perjuangan di dalam perjuangan karena laki-laki dan gerakan melawan neoliberalisme seringkali bergantung pada nilai patriarki, yang memaksa perempuan untuk memperjuangkan hak mereka di dalam gerakan itu sendiri.⁵⁹

4. Lingkaran setan konflik sosial dan lingkungan akibat ekstraksi batubara di Kalimantan Utara

Provinsi Kalimantan Utara sudah mengesahkan rencana zonasi tata ruang, tapi tidak mengadakan konsultasi publik mengenai RZWP3K: dari diskusi kelompok terfokus dan wawancara perorangan nampak jelas bahwa sebagian besar nelayan bahkan tidak mengetahui sama sekali mengenai proses ini. Sejumlah kecil pemimpin komunitas mengetahui keberadaan rencana tata ruang, tapi pemahaman mereka mengenai prosesnya tidak utuh, dan pemerintah provinsi tidak pernah berkonsultasi kepada mereka. Terlebih lagi ketika diwawancarai, pegawai pemerintah provinsi tidak mampu menjawab pertanyaan mengenai RZWP3K.

Tiga pulau yang dikunjungi menggambarkan dengan sempurna pemahaman pegawai pemerintah mengenai kata “konsultasi” yang menurut mereka tidak lebih dari kesadaran publik atau “sosialisasi”: pertama pemerintah melaksanakan sebuah proyek, lalu petugas pemerintah menyelenggarakan sebuah pertemuan untuk menjelaskan proyek tersebut kepada nelayan. Dengan demikian tidak

ada partisipasi maupun konsultasi kepada masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan.

RZWP3K di Kalimantan Utara adalah strategi yang penting bagi pemerintah provinsi. Tahun 2016 Indonesia adalah negara terbesar kelima di dunia sebagai penghasil batu bara. Salah satu wilayah kunci untuk sektor ini berada dekat pulau kecil Tarakan dan Bunyu, di mana perencanaan tata ruang digunakan untuk melegitimasi pertambangan batubara transportasi batubara dan eksplorasi minyak. Lokakarya pemetaan partisipatif dengan para nelayan menyoroti transportasi batubara sebagai isu kritis bagi masyarakat pesisir, karena polusinya “membunuh ikan dan menghancurkan wilayah tangkap”, menurut anggota KNTI. Pak Rustan, salah seorang pendiri KNTI dan pemimpin nelayan lokal, juga menjelaskan bahwa “setelah bertahun-tahun, polusi batubara telah berdampak terhadap pertumbuhan rumput laut yang dibudidayakan, sehingga mengancam sumber penghidupan andalan perempuan nelayan”.⁶⁰

Konsekuensi dampak dari polusi batubara di Kalimantan Utara sangat serius dan banyak nelayan dan pengolah rumput laut harus berhenti menangkap ikan atau memilih menangkap ikan secara ilegal menggunakan pukat harimau yang dilihat sebagai cara untuk menangkap ikan di air yang terpolusi, karena alat tangkap tradisional tidak cukup lagi. Pak Rustan menjelaskan “penangkapan ikan ilegal menggunakan pukat harimau sudah biasa di Tarakan. Wilayah penangkapan ikan yang dirusak batubara jadi tambah rusak, tapi pemerintah daerah tidak melakukan apapun untuk menegakkan hukum dan melindungi nelayan tradisional”.⁶¹ Maka, penangkapan ikan secara melanggar hukum (ilegal) meningkatkan ketegangan dan konflik diantara komunitas yang sudah terdampak polusi batubara.

Sebagai tambahan atas ketegangan yang terjadi pembajakan di laut juga merupakan ancaman besar di area ini. Rute pelayaran di sepanjang perbatasan laut antara Indonesia dan Filipina, di lepas pantai Kalimantan Utara membawa kargo (sebagian besar batu bara) sekitar USD 40 juta per tahun. Akibat serangan pembajak, Ketua Asosiasi Batubara Indonesia dan Direktur produser batubara yang terdaftar di Jakarta- Toba Bara Sejahtera, Pandu Syahrir, menjelaskan bahwa “Dua pelabuhan batu bara Indonesia telah menutup keberangkatan kapal ke



Kapal pengangkut batu bara memasuki wilayah pemancingan di Kalimantan Utara.
Foto: T. Josse

Filipina dan lebih banyak penutupan akan menyusul".⁶² Indonesia adalah eksportir batu bara thermal terbesar di dunia.⁶³

Untuk melindungi koridor pelayaran penting, fokus pemerintah nasional adalah membangun sistem keamanan yang kuat di sekitar Pulau Sebatik dan mengamankan jalur laut dari serangan pembajak laut pada kapal kargo. Untuk mewujudkan hal ini Pulau Sebatik telah didefinisikan sebagai "kawasan strategis nasional", yang berarti perencanaan tata ruang (Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional Tertentu) berada dibawah kewenangan pemerintah pusat. Namun pengembangan keamanan jalur pelayaran laut telah memperdalam konflik nelayan di area tersebut, beberapa dari mereka bertabrakan dengan kapal komersial, yang menempatkan mereka pada situasi yang sangat berbahaya.⁶⁴

Adapun yang menjadi jelas bahwa prioritas nasional ialah melindungi pengiriman batubara dengan kapal laut daripada nelayan yang tidak dikonsultasikan dalam proses perencanaan tata ruang. Situasi ini menempatkan nelayan bukan hanya dalam bahaya dari pembajakan

tetapi juga akibat perubahan rute dari kapal pengangkut batu bara untuk menghindari pembajakan dan melalui wilayah penangkapan ikan. Memang, di Kalimantan Utara nelayan dirampok setiap hari oleh bajak laut. Bajak laut mengancam nelayan dengan senjata, mengambil ikan, mesin kapal, kadang-kadang juga perahu mereka, bahkan membunuh nelayan. Tetapi hukum tidak ditegakkan karena polisi sering enggan menghadapi bajak laut yang merupakan mafia terorganisir.⁶⁵

Namun sejalan dengan meningkatnya pengangguran di area pesisir, begitu juga dengan tekanan ekonomi dan pembajakan.⁶⁶ Melakukan apa yang pada dasarnya pencurian di laut, "pembajakan beroperasi diam-diam, untuk uang."⁶⁷ Memprioritaskan industri batubara tidak saja meningkatkan polusi air laut dan bahaya di laut, tetapi juga meningkatkan pengangguran pada masyarakat pesisir dengan mebiarkan orang hanya memiliki sedikit pilihan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal ini lebih mirip memelihara daripada memutus lingkaran setan konflik sosial dan lingkungan yang disebabkan oleh pembajakan dan batubara.

Strategi politis dan pertanyaan-pertanyaan penting selanjutnya

Membangun koalisi multi-skala

Saat PRL membajak di depan, nelayan kecil menyadari bahwa kehidupan mereka terancam. Dalam menghadapi dorongan kebijakan global yang terkoordinasi ini, KNTI memfokuskan diri memberi dukungan dan menghubungkan koalisi masyarakat di tingkat lokal dengan nasional untuk pengorganisasian dan menantang agenda politik neoliberal yang lebih luas.

Sulawesi Utara contohnya, merupakan salah satu provinsi yang pertama kali melaksanakan perencanaan tata ruang zonasi pesisir berdasarkan atas prinsip-prinsip PRL. Namun draft rencana zonasi tata ruang yang dibuat ternyata sangat jauh dari ide “partisipasi” yang dibayangkan; Menurut organisasi masyarakat lokal dan warga desa di Sulawesi Utara, perencanaan tata ruang untuk Sulawesi Utara diterapkan dari atas ke bawah dan diproses teknokratik oleh pemerintah provinsi. Untuk

menolak proyek tersebut, Koalisi Selamatkan Pulau Bangka dibentuk dan Aliansi Masyarakat Menolak Limbah Tambang (AMMALTA) merupakan sebagian kelompok organisasi yang menggabungkan warga desa, organisasi masyarakat sipil, akademisi dan beberapa perusahaan pariwisata lokal. Koalisi ini mengerahkan beberapa peralatan untuk berjuang melawan proyek pertambangan di berbagai tingkatan, termasuk menjangkau kampanye internasional, jaringan media sosial, advokasi parlemen, kampanye hak asasi manusia dan bertemu dengan staf kepresidenan. Pada awalnya pengaruh kepentingan pertambangan melalui jejaring mereka yang khas, yang menurut aktivis lokal melibatkan suap dan “sistem mafia” mulai dari politikus tingkat desa hingga provinsi terbukti lebih kuat.⁶⁸ PRL akhirnya digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan pertambangan nampaknya selaras dengan ‘pembangunan’ sebagai bagian dari agenda Revolusi Biru Jokowi. Namun, dengan pemilihan Gubernur



Aksi protes di depan Istana saat dalam rangkaian Rembug Rakyat Laut di Jakarta, 30 Oktober 2018, Foto oleh Ragil Chandra

yang baru, lebih selaras dengan tuntutan tentang perikanan dan pariwisata, peluang politik baru muncul dan warga desa memutuskan untuk menggunakan proses itu untuk mengembangkan visi mereka sendiri bagaimana tata ruang wilayah penangkapan ikan mereka seharusnya. Hal ini pada akhirnya memungkinkan hak-hak mereka melalui alat pengaturan yang resmi. Pulau Bangka adalah yang pertama dan satu-satunya, menurut pengamatan kami, contoh mobilisasi dan pengorganisasian masyarakat sipil Indonesia dengan proses advokasi PRL yang mengarah pada kemenangan melawan pembangunan proyek pertambangan.

Pada tingkat nasional nelayan tidak hanya bicara mengenai PRL, mereka juga menargetkan kebijakan neoliberal yang membentuknya. Sejak 8 sampai 15 Oktober 2018, pertemuan tahunan IMF dan Bank Dunia dilaksanakan di Bali. KNTI turut bagian dalam koalisi Gerak Lawan, yaitu sebuah aliansi yang terdiri atas lebih dari 20 organisasi masyarakat sipil, yang mengadakan pertemuan tandingan terdiri atas lokakarya, aksi dan kegiatan budaya yang menolak kebijakan-kebijakan Bank Dunia dan IMF, khususnya yang berdampak pada akses dan kontrol atas laut. Tidak lama kemudian, pada 29 Oktober, konferensi bertajuk Laut Kita "Our Ocean Conference" (Konferensi Laut Kita) diselenggarakan di Bali. KNTI memimpin sebuah koalisi yang terdiri atas 10 organisasi masyarakat sipil menyelenggarakan konferensi tandingan yaitu Rembuk Rakyat Laut untuk menyuarakan suara para nelayan. Nelayan dari seluruh Indonesia berkumpul di Jakarta dan serangkaian lokakarya diselenggarakan khususnya mengenai skema Pertumbuhan Biru dan PRL. Aksi protes demonstrasi diadakan pada tanggal 30 Oktober bersamaan dengan Deklarasi Rakyat Laut.⁶⁹

Tekanan dan tantangan

Meskipun membangun koalisi terbukti efektif di dalam banyak kasus untuk memberdayakan nelayan yang diadaptasikan dengan proses PRL, tekanan juga muncul dan mengancam keberlanjutan aliansi-aliansi tersebut.

Pertama dalam hal strategi salah satu pertanyaan yang sering muncul diantara anggota KNTI dan jaringannya adalah: "bekerjasama atau menolak kerangka kerja PRL?" Ketegangan muncul di dalam koalisi antara mereka yang mendukung "strategi di dalam" terdiri dari kerjasama dan advokasi langsung kepada pemerintah maupun sektor swasta dalam proses konsultasi dengan menuntut parti-

sipasi yang lebih besar, vs. Kelompok yang mengadvokasi dengan "strategi di luar": mengadakan demonstrasi, gugatan litigasi dan kampanye media untuk menolak proyek pemerintah maupun sektor swasta yang difasilitasi oleh PRL. Kami menemukan bahwa sementara para aktivis di lapangan seringkali menggunakan istilah di dalam atau di luar tetapi seringkali nelayan menggunakan kombinasi strategi yang lebih cair tergantung pada kesempatan yang mereka dapatkan.

Pada pertengahan 2019, Aliansi Selamatkan Pesisir mengorganisir pergerakan massa dan kampanye media menolak proses pemetaan pesisir dan proyek reklamasi Makasar. Sayangnya walaupun dengan mobilisasi dan demonstrasi yang kuat dan populer, peta pesisir telah ditentukan dan diberlakukan oleh pemerintah provinsi tanpa mengakomodasi tuntutan komunitas nelayan setempat. Akibatnya banyak komunitas yang sudah terancam oleh dampak dari proyek reklamasi, misalnya mereka terpaksa berhutang. Dalam konteks ini, para nelayan mempertimbangkan dua strategi: jangka pendek, mereka menginginkan kompensasi dari dampak yang sudah terjadi di lapangan. Sementara untuk jangka panjang, mereka menginginkan proyek reklamasi dihentikan dengan dasar pelanggaran hak asasi manusia. Memang kedua strategi ini terlihat saling bertentangan. Menerima kompensasi dari pemerintah dapat berarti membenarkan proyek yang ditolak komunitas. Pada saat yang sama kompensasi dapat memberikan masyarakat dukungan yang dibutuhkan untuk mengembangkan strategi hukum untuk menolak proyek tersebut.

Kedua, lebih dari perdebatan antara strategi di dalam vs. di luar, ketegangan politik yang lebih dalam di antara anggota koalisi terungkap ketika kita melihat visi politik jangka panjang. Contohnya Pulau Bangka di Sulawesi Utara menunjukkan dengan jelas bagaimana nelayan memilih untuk menggunakan strategi di dalam untuk melegitimasi hak nelayan dalam PRL. Bagaimanapun kemenangan ini didasarkan pada aliansi yang rapuh antara nelayan dan orang-orang yang bekerja di bidang pariwisata. Dalam hal ini aliansi yang dibentuk di Koalisi Selamatkan Pulau Bangka membawa beragam kepentingan yang disatukan pada saat itu, tetapi memiliki visi jangka panjang yang berbeda tentang bagaimana mengelola dan menggunakan ruang laut yang dapat menimbulkan ketegangan politik yang memperlemah koalisi itu.

Jika tidak menggunakan PRL, lalu bagaimana?

Terlepas dari strategi di dalam maupun di luar, jelas PRL tidak menyelesaikan akar konflik yang dihadapi komunitas pesisir. Jadi dalam jangka pendek aliansi taktis dapat berguna, tetapi pada akhirnya untuk menghadang PRL sangat penting untuk memiliki ide yang jelas mengenai alternatif cara mengatasi konflik ruang laut. PRL telah diperkenalkan sebagai solusi serba bisa (silver bullet) yang mampu mengatasi banyak persaingan kepentingan atas teritorial laut Indonesia yang luas. Apa usulan para nelayan untuk mengatasi konflik ruang laut dan masalah-masalah yang muncul akibat PRL? Mengembangkan ide-ide ini merupakan proses politik yang berjalan di dalam KNTI dan komunitas-komunitas pesisir di seluruh Indonesia, yang tidak kami usulkan untuk selesaikan di sini. Namun mengingat sifat dasar dari konflik yang kita amati setelah PRL muncul di lapangan, kami dapat mengajukan beberapa pertanyaan utama lanjutan, yang kami harap bisa berguna untuk perdebatan di masa akan datang.

Seperti yang terlihat dalam kasus Teluk Jakarta, penerapan PRL dibentuk oleh konflik dalam pemerintah sendiri diantara lembaga dan tingkatan pemerintah yang berbeda. Kasus ini memunculkan pertanyaan mengenai tata kelola laut. Siapa yang sebaiknya berwenang memutuskan terkait akses dan kontrol atas ruang laut? Bagaimana cara mengelolanya? Faktanya, KNTI sebagai bagian dari Forum Rakyat Nelayan Dunia (World Forum of Fisher People) telah mendedikasikan bertahun-tahun upaya mengorganisir untuk berkontribusi pada pengembangan visi alternatif dari tata kelola perikanan sebagaimana diuraikan dalam Pedoman Sukarela untuk Melindungi Perikanan Skala Kecil Berkelanjutan (Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Fisheries - FAO, 2014), yang akan memberikan dampak mendalam pada pengelolaan laut yang lebih luas. Apakah pedoman tersebut memberikan alternatif yang layak dijalankan di Indonesia? Apa halangan utama dalam penerapan pedoman tersebut? Seperti apa Pendekatan Berbasis Hak Asasi Manusia dalam tata kelola perikanan dalam konteks Indonesia dan apa implikasinya bagi industri kelautan lainnya?

PRL juga telah menimbulkan konflik yang dalam pada tiap komunitas nelayan yang masih belum diselesaikan

seperti yang kita lihat dalam kasus Sulawesi Utara. Taktik adu domba terhadap warga desa telah meninggalkan ketegangan di antara warga dan antar desa. Metode transformasi konflik seperti apa yang dibutuhkan untuk memperbaiki kerusakan ini? Mekanisme apa yang dapat diterapkan untuk mencegah ketegangan serupa di masa yang akan datang?

PRL juga memperparah tekanan yang telah ada dalam relasi gender, meningkatkan tekanan yang menimbulkan penderitaan kelompok perempuan, khususnya karena mereka tidak dimintai pendapat dalam proses pemetaan. Seperti apa keadilan gender di kampung nelayan? Seperti apa kebijakan yang dibutuhkan untuk memfasilitasi relasi gender yang lebih setara di kampung nelayan? Bagaimana KNTI bekerja untuk membongkar patriarki secara internal maupun dalam pekerjaan yang dilakukannya?

Pelaksanaan PRL di Indonesia telah memprioritaskan energi kotor berbasis batubara. Tetapi berbeda dengan definisi PRL yang diambil dari UNESCO/IOC, konflik antara nelayan dan kegiatan laut lainnya terkait dengan batubara tidak diatasi, melainkan dikesampingkan, sementara masalah ekologis, pengangguran dan hilangnya pekerjaan serta pembajakan laut semakin memperdalam konflik. Apa sistem dan cara alternatif terkait dengan laut dapat menyediakan pekerjaan yang layak dan melindungi lingkungan? Pendekatan keamanan maritim saat ini menempatkan nelayan pada bahaya dan rentan atas perompakan. Bagaimana cara memastikan keselamatan dan keadilan ditegakkan?

Memang sebagian besar pertanyaan-pertanyaan di atas bukan pertanyaan baru bagi anggota-anggota KNTI, nelayan kecil Indonesia dan jejaringannya. Sesi-sesi dalam Rembuk Rakyat Laut 2018 fokus mengeksplorasi alternatif terhadap kerangka ekonomi biru seperti keadilan iklim, kedaulatan pangan dan agroekologi. Tantangan yang dihadapi oleh KNTI saat ini adalah bagaimana menyeimbangkan kebutuhan untuk pertimbangan inklusif mengenai pertanyaan-pertanyaan politis jangka panjang tersebut dengan kebutuhan akan aksi yang sangat mendesak dalam menghadapi berjalannya PRL yang sangat cepat dan berbagai macam proyek yang difasilitasinya, yang mengancam sumber kehidupan nelayan skala kecil dan pekerja perikanan di seluruh negeri.



Catatan Akhir

- 1 Dua prinsip utama PAR, yaitu: mengejar perubahan sosial dan demokratisasi dalam memahami pengetahuan. Maka, beberapa elemen berbeda dengan ilmu sosial klasik, seperti yang diuraikan oleh Bacon dan al. (2005): orang-orang yang terlibat dalam proses adalah sumber data, informasi dikumpulkan secara partisipatif, setiap orang adalah pelaku proses, dan masyarakat menggunakan proses itu sendiri. Penelitian aksi adalah praktik politik, digambarkan dalam "critical pedagogy (pedagogi kritis)" oleh Paulo Freire – yang diteliti adalah para peneliti. Mereka memiliki pengetahuan dan dapat menganalisa pengetahuan itu, yang diteliti berperan sebagai pembuat keputusan dalam proses penelitian (Freire, 1968)
- 2 Ruth Hall et al., "A Toolkit for Participatory Action Research" (Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2017), 7, https://www.tni.org/files/publication-downloads/a_toolkit_for_participatory_action_research.pdf.
- 3 Sebagaimana disebutkan dalam Pedoman Perikanan Skala Kecil (Pedoman PSK)
- 4 Philip E. Steinberg (1999), "The maritime mystique: sustainable development, capital mobility, and nostalgia in the world ocean". *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, 403-426. Dikutip dari h. 407.
- 5 Liam Campling & Elizabeth Havice (2014), "The problem of property in industrial fisheries, *The Journal of Peasant Studies*, 41 (5), 707-727, Dikutip dari h. 714.
- 6 Becky Mansfield, "Neoliberalism in the Oceans: 'Rationalization,' Property Rights, and the Commons Question," *Geoforum*, tema permasalahan mengenai "Neoliberal nature and the nature of neoliberalism," 35, no. 3 (May 1, 2004): 321, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.05.002>.
- 7 Karen Nichols, "Coming to Terms with 'Integrated Coastal Management': Problems of Meaning and Method in a New Arena of Resource Regulation," *The Professional Geographer* 51, no. 3 (August 1, 1999): 391, <https://doi.org/10.1111/0033-0124.00174>.
- 8 Nichols, 391
- 9 Nichols, 389
- 10 Nichols, 390
- 11 Lihat, Zoe W. Brent, Mads Barbesgaard, and Carsten Pedersen, "The Blue Fix; Unmasking the Politics behind the Promise of Blue Growth," *Policy Brief* (Amsterdam: Transnational Institute (TNI), October 29, 2018), <https://www.tni.org/en/bluegrowth>.
- 12 World Bank Group, "Blue Economy Development Framework; Growing the Blue Economy to Combat Poverty and Accelerate Prosperity," *Oceans 2030; Financing the Blue Economy for Sustainable Development* (World Bank Group, April 2016), 5.
- 13 Jay, S., W. Flanner, J. Vince et al. (2013) *International Progress in marine Spatial Planning*. In: Chircop A, S. Coffen-Smout and M. McConnell (eds) *International Progress in Marine Spatial Planning*, Ocean Yearbook 27, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 171-212, kutipan h. 176.
- 14 Ehler, C.N. and F. Douvère (2006) *Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*. IOC Manual and Guides, 46: ICAM Dossier 3, Paris: UNESCO, kutipan h. 13.
- 15 Ehler, C.N. and F. Douvère, 13.
- 16 Contoh dapat dilihat di: <https://sdgresources.relx.com/special-issues/sustainable-development-goals-through-marine-spatial-planning>.
- 17 Svein Jentoft (2017), *Small-scale fisheries within maritime spatial planning: knowledge integration and power*, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(3), 266-278, kutipan h. 273. Contoh kasus bagaimana ketimpangan kuasa berpengaruh, lihat M. Barbesgaard (2019) *Ocean and land control-grabbing: The political economy of landscape transformation in Northern Tanintharyi, Myanmar*. *Journal of Rural Studies*, 69, 195-203.
- 18 Arthur J. Hanson et al., "Proyek Pesisir: An Assessment of the Coastal Resource Management Project (CRMP) in Indonesia" (Coastal Resources Center at the University of Rhode Island, 2003), 2, https://www.crc.uri.edu/download/2003_Hanson_Assessment_of_CRMP.pdf.
- 19 Xue Song, "Indonesia's World Maritime Axis Vision under Jokowi," *Trending Events Periodical by Future for Advanced Research and Studies*, March 2015, <https://futureuae.com/en-US/Release/ReleaseArticle/175/indonesias-world-maritime-axis-vision-under-jokowi>.
- 20 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. Ada empat sektor utama dimensi pengembangan -yang diprioritaskan: kedaulatan pangan; kemaritiman; kedaulatan energi; industri pengolahan dan pariwisata.
- 21 Johnny Langenheim, "Millions of Small Scale Fishers Facing Economic Exclusion," *The Guardian*, July 28, 2017, sec. Environment, <https://www.theguardian.com/environment/the-coral-triangle/2017/jul/28/millions-of-small-scale-fishers-facing-economic-exclusion>.
- 22 Untuk diskusi mengenai akibat-akibat permasalahan reklamasi pulau, lihat: https://www.tni.org/files/publication-downloads/social_justice_at_bay_website.pdf
- 23 Untuk diskusi mengenai akibat-akibat permasalahan pariwisata, lihat: https://www.tni.org/files/publication-downloads/tourism_and_land_grabbing_in_bali.pdf
- 24 Untuk diskusi mengenai dampak permasalahan dari Karbon Biru, lihat: https://www.tni.org/files/publication-downloads/final_tni_issue_brief_blue_carbon-1.pdf & Barbesgaard, M. (2018) *Blue growth: Savior or ocean grabbing?* *Journal of Peasant Studies*, 45 (1), 130-149 -- <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2017.1377186>
- 25 Hanson et al., "Proyek Pesisir: An Assessment of the Coastal Resource Management Project (CRMP) in Indonesia," 1.
- 26 Kusumaatmadja 2000, dikutip dalam Jason M Patlis et al., "Integrated Coastal Management in a Decentralized Indonesia: How It Can Work" 4 (2001): 2.
- 27 Patlis et al., 9.
- 28 Hanson et al., "Proyek Pesisir: An Assessment of the Coastal Resource Management Project (CRMP) in Indonesia," 4.
- 29 World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$47.38 Million and a Proposed Grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the Amount of US\$10.0 Million to the Republic of Indonesia for the Coral Reef Rehabilitation and Management Program - Coral Triangle Initiative (COREMAP

- CTI) Project" (World Bank, 2014), 4, <http://documents.worldbank.org/curated/en/152621468040548322/pdf/PAD3760P127813010Box382121B00UO090.pdf>.
- 30 World Bank, 1.
 - 31 World Bank, 2.
 - 32 TNI, "The Global Ocean Grab," A Primer (Amsterdam: Transnational Institute (TNI), September 2014), 29.
 - 33 Untuk bacaan lebih lanjut, lihat: Bxenjaminsen T.A. and I. Bryceson (2012) 'Conservation, green/blue grabbing and accumulation by dispossession in Tanzania', *The Journal of Peasants Studies* 39(2): 335-55; ICSF (2008) 'Marine Conservation and Coastal Communities: Who Carries the Costs? A Study of Marine Protected Areas and Their Impact on Traditional Small-scale Fishing Communities in South Africa', <http://mpa.icsf.net/images/stories/mpa/south-africa-all.pdf>; ICSF (2008) *Reserved Parking: Marine Reserves and Small-Scale Fishing Communities: a collection of articles from SAMUDRA Report*, <http://mpa.icsf.net/images/stories/mpa/reserved-all-es.pdf>.
 - 34 World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$47.38 Million and a Proposed Grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the Amount of US\$10.0 Million to the Republic of Indonesia for the Coral Reef Rehabilitation and Management Program - Coral Triangle Initiative (COREMAP - CTI) Project," 2.
 - 35 Gugatan diajukan oleh Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan/KIARA; Indonesia Human Rights Committee for Social Justice (IHCS); Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim/PK2PM); Konsorsium Pembaruan Agraria/KPA; Serikat Petani Indonesia/SPI); Yayasan Bina Desa Sadajiwa; Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia/YLBHI); Wahana Lingkungan Hidup Indonesia/WALHI; Aliansi Petani Indonesia/API; juga 37 nelayan tradisional dan pekerja perikanan.
 - 36 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
 - 37 World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$47.38 Million and a Proposed Grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the Amount of US\$10.0 Million to the Republic of Indonesia for the Coral Reef Rehabilitation and Management Program - Coral Triangle Initiative (COREMAP - CTI) Project," 2.
 - 38 Untuk daerah pesisir, proyek infrastruktur biasanya mencakup pertambangan, bangunan di atas tanah reklamasi dan pembangunan pelabuhan.
 - 39 Peraturan Presiden No. 3/2016 Tentang Percepatan Proyek Strategi Nasional (Perpres No. 3/2016).
 - 40 Melalui Peraturan Presiden No. 58/2017.
 - 41 Bakker et al. (2017) *Social justice at bay. The Dutch role in Jakarta's coastal defence and land reclamation project*. Amsterdam: Both Ends, SOMO and TNI. Kutipan dari h. 16
 - 42 Ibid.
 - 43 Wawancara dengan aktivis Koalisi Selamatkan Pulau Bangka, 8-9 November 2017.
 - 44 Catatan lapangan, Pulau Bangka, 11 November 2017
 - 45 Catatan lapangan, Pulau Bangka, 12 November 2017
 - 46 Catatan lapangan, Pulau Bangka, 15 November 2017
 - 47 <http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/14/presenting-maritime-doctrine.html>
 - 48 Dikutip dari Andrew M. Carruthers, "Developing Indonesia's Maritime Infrastructure: The View from Makassar," *ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective*, no. 49 (August 30, 2016): 3.
 - 49 Ibid: 3
 - 50 World Bank, "Projects : DPL to Reform the Indonesian Maritime Logistics Sector | The World Bank," 2017, <http://projects.worldbank.org/P158140?lang=en>.
 - 51 Catatan lapangan, Makassar, 26 April 2018
 - 52 Catatan lapangan, Makassar, 27 April 2018
 - 53 Fadhilah Trya Wulandari, "Gender Justice in Green Development: Women in Aquacultures and Coastal Defence Strategy in North Jakarta" (Master of Arts in Development Studies, International Institute of Social Studies, 2018).
 - 54 Komunikasi pribadi, Makasar, 27 April 2018
 - 55 Catatan lapangan, Makasar, 27 April 2018
 - 56 Catatan lapangan, Makasar, 27 April 2018
 - 57 Fadhilah Trya Wulandari, "Gender Justice in Green Development: Women in Aquacultures and Coastal Defence Strategy in North Jakarta" (Master of Arts in Development Studies, International Institute of Social Studies, 2018).
 - 58 Ibid
 - 59 Komunikasi pribadi dengan para pemimpin SP, Makassar, 27 April 2018
 - 60 Komunikasi pribadi, Tarakan, 27 April 2018
 - 61 Komunikasi pribadi, Tarakan, 27 April 2018
 - 62 Fergus Jensen and Kanupriya Kapoor, "Indonesia Fears Piracy Surge on Shipping Route Could Make It 'new...'," *Reuters*, April 21, 2016, sec. World News, <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-security-idUSKCN0XIOLB>.
 - 63 Jensen and Kapoor.
 - 64 Catatan lapangan, 28 Mei 2018
 - 65 Komunikasi personal, Tarakan, 28 Mei, 2018
 - 66 Sebastian Axbard, "Income Opportunities and Sea Piracy in Indonesia: Evidence from Satellite Data," *American Economic Journal: Applied Economics* 8, no. 2 (April 2016): 154-94, <https://doi.org/10.1257/app.20140404>.
 - 67 Eric Frécon, "'Pirates with Black Magic' Attack Shipping in Indonesian Waters," *The Conversation*, April 28, 2018, <https://theconversation.com/pirates-with-black-magic-attack-shipping-in-indonesian-waters-94106>.
 - 68 Dalam konteks perkebunan kelapa sawit, Tania Li menulis tentang 'sistem mafia' Indonesia yang melibatkan "sistem predator dengan jaringan yang luas dan kuat, di mana semua orang dalam zona perkebunan harus berpartisipasi untuk pergi ke suatu tempat, atau hanya untuk bertahan hidup. Predasi berarti penjarahan; ini juga berarti memakan binatang yang lebih lemah. Maka siapapun yang tidak menjadi mafia – menjadi defensif dan buas – berarti menjadi binatang buruan." Li, T. (2017) *After the land grab: Infrastructural violence and the "Mafia System in Indonesia's oil palm plantation zones*. Geoforum
 - 69 Deklarasi Rakyat Laut, Rembug Rakyat Laut, komunitas nelayan dan koalisi masyarakat sipil: KNTI, Bina Desa, Jatam, IGJ, IHCS, KIARA, KRuHA, Kontras, SNI, Solidaritas Perempuan, Gerak Lawan

Laporan ini didasarkan pada penelitian kolaboratif yang sedang berlangsung antara Transnational Institute (TNI) dan Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI). Selama satu dekade terakhir, Perencanaan Tata Ruang Laut (PRL) telah menjadi alat kebijakan populer untuk menyelesaikan konflik di ruang laut. Para pendukung mengklaim bahwa (PRL) dapat memastikan proses yang menyeimbangkan kepentingan dan persaingan antara pemanfaat ruang laut yang berbeda mulai dari industri ekstraktif skala besar, hingga perusahaan pariwisata hingga nelayan skala kecil. Laporan ini membahas implikasi langsung dari PRL yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia: apakah PRL benar-benar menyelesaikan konflik dan menciptakan solusi di bidang ekonomi, sosial dan ekologi sebagai klaim para pendukung? Menggali ke dalam serangkaian kasus di seluruh negeri, laporan ini menunjukkan bahwa di luar dari penyelesaian konflik, PRL malah menciptakan konflik baru atau memperburuk kuasa dan akses ke sumber daya pesisir dan laut. Konflik semacam itu khususnya berdampak pada nelayan dan masyarakat pesisir yang merupakan pemegang hak yang sah di laut. Oleh sebab itu, bagi pergerakan masyarakat nelayan, kehadiran PRL menimbulkan pertanyaan strategis penting tentang apakah dan bagaimana cara berpartisipasi dalam proses tersebut. Dengan sifat PRL yang semakin global, analisis dan diskusi laporan ini sangat relevan dalam konteks yang global.



Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI) didirikan di 25 wilayah Indonesia dengan jumlah anggota mencapai 300.000 anggota, termasuk kelompok pemuda. KNTI juga merupakan anggota Forum Dunia Masyarakat Nelayan (WFFP).

www.knti.or.id



TNI adalah lembaga advokasi dan penelitian internasional yang berkomitmen untuk membangun keadilan, demokrasi dan keberlanjutan bumi. Selama lebih dari 40 tahun. TNI telah banyak bekerja dengan membangun hubungan yang unik dengan gerakan sosial, serta melibatkan para sarjana dan pembuat kebijakan.

www.TNI.org