

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAWASAN TERPADU DAN
PENDALAMAN ALUR PELAYARAN
(Studi Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Kelurahan Teluk
Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun)**

Doni Septian, S.Sos., M.IP

Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri
Sultan Abdurrahman
Kepulauan Riau
d_septian14@yahoo.com

ABSTRAK

Pertimbangan yang mendasari penelitian ini bahwa dalam menyikapi kawasan pelabuhan bebas dan perdagangan bebas (FTZ) di Kabupaten Karimun dan upaya memperoleh manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besarnya bagi Daerah dan masyarakat, sehingga di tetapkan Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran. Penelitian ini di lakukan di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun yang merupakan daerah terkena dampak langsung akibat kegiatan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif Hasil penelitian ditemukan bahwa Implementasi Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran pada pengimplementasian di lapangan tidak sesuai dengan peruntukannya. Dimana kebijakan ini bukan untuk kepentingan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran, kepentingan pembangunan berkelanjutan maupun kepentingan pembangunan ekonomi masyarakat nelayan di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun, namun kebijakan ini hanya sebagai dalih atau alasan Pemerintah bersama Pihak Ketiga yang mempunyai kepentingan untuk melakukan pengerukan pasir laut, penambangan timah dan bahan galian lainnya untuk di ekspor ke Luar Negeri. Kemudian dampak yang terjadi yaitu menurunnya hasil tangkapan dan ekonomi masyarakat nelayan, juga rusaknya ekosistem lingkungan laut dan sumber biota yang ada di laut Kabupaten Karimun. Di samping itu tidak adanya jaminan maupun konvensasi yang diberikan oleh Pihak Ketiga terhadap masyarakat di Kelurahan Teluk Air yang terkena dampak langsung akibat daripada pelaksanaan kegiatan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran di Kabupaten Karimun.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Pendalaman Alur.

PENDAHULUAN

Pemerintah dalam konteks Indonesia merupakan pelaksanaan dari asas desentralisasi dimana Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan eksekutif kepada Daerah dikelola untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Melalui otonomi daerah diharapkan Daerah akan lebih mandiri menentukan setiap kegiatannya tanpa ada intervensi dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah diharapkan mampu membuka peluang memajukan Daerahnya dengan melakukan identifikasi sumber-sumber pendapatan dan mampu menetapkan belanja Daerah secara efisien, efektif, dan wajar.

Di dalam menjalankan tugas tersebut, maka diperlukanlah sebuah Produk Hukum Daerah yang dibuat dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah disingkat dengan (Perda) yang merupakan bagian daripada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi disesuaikan dengan kondisi dan kepentingan masyarakat disuatu Daerah. Hal tersebut, sebagaimana dijelaskan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tersebut memuat materi muatan, antara lain: Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan Penjabaran lebih lanjut ketentuan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Secara cermat dapat dipahami bahwasanya Pemerintah Daerah memiliki hak atribusi dan delegasi dalam

pembuatan Peraturan Perundang-Undangan khususnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan dan yang diamanahkan atau penjabaran lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-Undangan di atasnya, tetapi Peraturan Daerah tersebut tidaklah boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya dan memperhatikan ciri khas dari Daerah tersebut.

Dalam penelitian ini Kabupaten Karimun, wilayah Kabupaten Karimun berada di antara Kota Batam, Singapura, Malaysia, Kabupaten Bintan dan Provinsi Riau. Hal ini menjadikan Karimun sebagai tempat yang sangat strategis terutama untuk kegiatan perekonomian. Berdasarkan aspek geo-strategisnya, maka Kabupaten Karimun menjadi salah satu dari empat Kabupaten yang sebagian wilayahnya ditetapkan sebagai kawasan pelabuhan bebas dan perdagangan bebas (tiga lainnya adalah Sabang, Bintan, dan Batam). Pembentukan kawasan bebas dan/atau kawasan khusus sebagaimana dijelaskan pada bagian kedua Pasal 9 Ayat (1) s/d (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat itu, bahwa:

- 1) Untuk menyelenggarakan fungsi Pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.
- 2) Fungsi Pemerintahan tertentu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) untuk perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan Undang-Undang.
- 3) Fungsi Pemerintahan tertentu selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 4) Untuk membentuk kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3), Pemerintah mengikutsertakan Daerah yang bersangkutan.
- 5) Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus sebagai mana dimaksud pada Ayat (1) kepada Pemerintah.
- 6) Tata cara penetapan kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang tersebut, sehingga di jabarkan lebih lanjut di dalam Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Karimun bahwa: Wilayah Karimun telah memenuhi kriteria untuk ditetapkan sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan pengembangan serta menjamin kegiatan usaha di bidang perekonomian yang meliputi perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata, dan bidang-bidang lainnya dalam kawasan sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu untuk menetapkan kawasan dimaksud menjadi Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas;

Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 14 Tahun 2010 yang telah diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun bersama Pihak Ketiga, mengingat dimana Kabupaten Karimun yang merupakan Daerah Kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terpisah terdiri dari lautan yang membentang luas penghubung daratan pulau-pulau kecil, sehingga transportasi laut sangat dominan sebagai alat transportasi publik utama antar Pulau. Sehingga dalam kegiatan pengelolaan kawasan pelabuhan bebas dan perdagangan bebas tersebut, secara teknis di lapangan perlunya dilakukan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran agar terciptanya kenyamanan dan keselamatan pelayaran. Maka dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun melalui Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang di amanahkan dalam Pasal 12 Ayat (2) huruf i yaitu perhubungan, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun melimpahkan sebagian kewenangan tersebut kepada Dinas Teknis yang berhubungan langsung sebagai pihak pelaksana dilapangan, antara lain; Dinas Perhubungan, dan dikelola bersama Pihak Ketiga, namun tetap saling berkoordinasi dengan Dinas maupun Instansi terkait lainnya seperti yang

dijabarkan dalam Pasal 12 huruf Ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar huruf e yaitu Lingkungan Hidup dan Pasal 12 Ayat (3) Urusan Pemerintahan Pilihan huruf a yaitu Kelautan dan Perikanan.

Pada tahun 2010 Peraturan Daerah ini menjadi polemik di masyarakat Karimun, khususnya masyarakat di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun karena banyaknya dugaan yang bernilai negatif dari lahirnya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2010 ini. Kebijakan ini tidak mempunyai kajian ilmiah dan analisis dampak lingkungan yang valid, kebijakan ini mematikan sumber daya laut, biota dan rusaknya ekosistem lingkungan yang ada di laut Karimun.

Berdasarkan fenomena di atas, maka dalam hal ini penulis merasa tertarik untuk mengkaji lebih mendalam tentang: “Implementasi Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayanan (Studi Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun)”.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah atau fenomena-fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penelitian yang sesuai dengan kenyataan sebagaimana adanya dan mencoba menganalisa untuk memberikan kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh (Menurut Danin, 2002).

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu politik dan Pemerintahan, terdapat banyak definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memiliki konsep yang berbeda dalam memberikan definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memberikan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Berikut ini adalah definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik adalah sebagai berikut:

Richard Rose (Winarno, 2002) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kemudian Thomas R. Dye mengatakan bahwa Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Sedangkan Robert Eyestone, Ia menyatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai berikut hubungan suatu unit Pemerintah dengan lingkungannya. Pakar lainnya Carl Friedrich, mendefinisikan kebijakan sebagai: “Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu guna mengatasi hambatan-hambatan serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud.” Menurut Anderson konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni:

- a. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan

- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh Pejabat-Pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah dan bukan yang diinginkan Pemerintah.
- d. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Sedangkan menurut Dunn (2003) mengatakan kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh Badan atau Kantor Pemerintah. Selain itu, Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan yang di dalamnya terdapat proses yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu.

Kemudian dari berbagai sumber yang diperoleh dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh Lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho, 2004).

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh Pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang

dirugikan, disinilah letaknya Pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Dye, 1992).

2. Konsep Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah yang dapat ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan Pejabat Politik dan Pejabat Pemerintah yang segera ditindak lanjuti dengan program-program dan tindakan Pemerintah (Dunn,2003).

a. Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edwards III (Subarsono, 2005) model yang melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu: Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan? Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor communication, resources, disposition, dan bureucratic structure (Widodo, 2011).

b. Model Grindle.

Implementasi adalah suatu kebijakan, menurut Grindle (Wibawa, 1994) sangat ditentukan oleh isi kebijakan (content of public) dan konteks kebijakan (context of policy). Grindle mencermati implementasi kebijakan dari sisi pengaruh lingkungan. Ide dasarnya adalah pasca ketika kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi, akan tetapi pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan, dan sangat tergantung kepada isi dan konteks kebijakannya.

- 1) Isi kebijakan, mencakup sebagai berikut :
 - a) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
 - b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
 - c) Derajat perubahan yang diinginkan.
 - d) Kedudukan pembuat kebijakan.
 - e) Siapa pelaksana program
 - f) Sumber daya yang dikerahkan.
- 2) Konteks kebijakan, mencakup sebagai berikut :
 - a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
 - b) Karakteristik Lembaga dan penguasa.
 - c) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Ide dasar Grindle tersebut mengatakan bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilaksanakan. Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada implementasi dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya. Di dalam menformulasikan suatu kebijakan hendaknya di minimalisir terjadinya banyak kepentingan yang berbeda yang dipengaruhinya. Dengan demikian, dalam proses implementasi akan semakin lebih baik. Manfaat dari suatu kebijakan yang dapat diminati secara realistis oleh suatu kelompok sasaran akan memperoleh dukungan yang kuat dalam proses implementasinya, daripada suatu kebijakan yang memberi manfaat yang kecil kepada kelompok sasaran.

c. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Wibawa, 1994) melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variable, yaitu: 1). Karakteristik masalah. 2). Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan 3). Faktor-faktor di luar peraturan kebijakan.

Dari berbagai model-model implementasi kebijakan yang telah dijelaskan di atas dan dengan melihat substansi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Terhadap Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun, maka penulis tidak memusatkan pada salah satu model akan tetapi dengan mengambil beberapa faktor yang dianggap relevan berpengaruh terhadap proses Implementasi Peraturan Daerah dan lokasi yang dijadikan penelitian tersebut. Adapun beberapa faktor yang dianggap penulis berpengaruh, antara lain:

- 1) Komunikasi (diadopsi dari Edward III)
- 2) Sikap (diadopsi dari Edward III dan Masmanian & Sabatier)
- 3) Kondisi Ekonomi (diadopsi Masmanian & Sabatier)
- 4) Sumber Daya (diadopsi dari Grindle dan Edward III)
- 5) Isi Kebijakan (diadopsi dari Bambang Sunggono)
- 6) Dukungan (diadopsi dari Bambang Sunggono)
- 7) Dampak Terhadap Lingkungan.

3. Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)

Pembangunan berkelanjutan adalah terjemahan dari Bahasa Inggris sustainable development. Istilah pembangunan berkelanjutan di perkenalkan oleh World Conservation Strategy (strategi konservasi dunia) yang diterbitkan oleh United Nations Environment Programme (UNEP), International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), dan World Wide Found

for Nature (WWF) pada 198. Pada 1982, UNEP menyelenggarakan sidang istimewa memperingati 10 tahun gerakan lingkungan dunia (1972-1982) di Nairobi, Kenya sebagai reaksi ketidakpuasan atas penanganan lingkungan selama periode tersebut. Dalam sidang istimewa tersebut disepakati pembentukan Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development/WCED). PBB memilih PM Norwegia Nyonya Harlem Brundtland dan mantan Menlu Sudan Mansyur Khaled menjadi Ketua dan Wakil Ketua WCED (Nurman,2015).

Konsep pembangunan berkelanjutan ini dipopulerkan melalui laporan WCED berjudul "Our Common Future" (Hari Depan Kita Bersama) yang diterbitkan pada tahun 1987. Laporan ini mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Ada dua konsep penting yang terkandung dalam gagasan tersebut, yaitu: Pertama, gagasan kebutuhan khususnya kebutuhan esensial kaum miskin sedunia yang harus diberi prioritas utama. Kedua, gagasan keterbatasan yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan masa depan. Jadi, pembangunan ekonomi dan sosial harus dituangkan dalam gagasan keberlanjutan disemua Negara, baik Negara maju maupun Negara berkembang.

Indikator konsep pembangunan berkelanjutan tidak akan terlepas dari aspek-aspek tersebut di atas, yaitu aspek ekonomi, ekologi/lingkungan, social, politik, dan budaya. Sejalan dengan pemikiran tersebut Djajadiningrat (Nurman, 2015) dalam buku "Sustainable Future: Menggagas Warisan Peradaban Bagi Anak Cucu, Seputar Pemikiran Surna Tjahja Djajadiningrat" menyebutkan, bahwa dalam pembangunan yang berkelanjutan terdapat

aspek keberlanjutan yang perlu di perhatikan, antara lain: keberlanjutan ekologis, keberlanjutan dibidang ekonomi, keberlanjutan sosial dan budaya, keberlanjutan politik; dan keberlanjutan pertahanan keamanan. Selanjutnya Otto Soemarwoto dan Sutisna, mengajukan enam tolok ukur pembangunan berkelanjutan secara sederhana yang dapat digunakan baik untuk Pemerintah Pusat maupun di Daerah untuk menilai keberhasilan seorang Kepala Pemerintahan dalam pelaksanaan proses pembangunan berkelanjutan, yaitu: pro lingkungan hidup, pro rakyat miskin, pro kesetaraan gender, pro penciptaan lapangan kerja, pro dengan bentuk negara kesatuan RI, dan anti korupsi, kolusi serta nepotisme

Berbagai bentuk pencemaran lingkungan dapat menjadi indikator yang mengukur keberpihakan Pemerintah terhadap lingkungan. Terkait dengan tolok ukur pro lingkungan ini, Syahputra mengajukan beberapa hal yang dapat menjadi rambu-rambu dalam pengelolaan lingkungan yang dapat dijadikan indikator, antara lain:

- 1) Menempatkan suatu kegiatan dan proyek pembangunan pada lokasi secara benar menurut kaedah ekologi
- 2) Pemanfaatan sumber daya tabrukan (renewable resources) tidak boleh melebihi potensi lestariannya serta upaya mencari pengganti bagi sumber daya tak tabrukan (nonrenewable resources)
- 3) Pembangunan limbah industry maupun rumah tangga tidak boleh melebihi kapasitas asimilasi pencemaran
- 4) Perubahan fungsi ekologis tidak boleh melebihi kapasitas daya dukung lingkungan (carryng capacity).

Dalam mempertimbangkan keanekaragaman hayati, untuk memastikan bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan masa mendatang. Yang tak kalah pentingnya adalah juga pengakuan dan perawatan keanekaragaman budaya yang akan mendorong perlakuan yang

merata terhadap berbagai tradisi masyarakat, sehingga dapat lebih di mengerti oleh masyarakat.

PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Terhadap Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun

Implementasi Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Di Kabupaten Karimun, khususnya di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun dalam pelaksanaannya tidak sesuai kebutuhan maupun pembangunan ekonomi masyarakat Nelayan pesisir pantai yang alat tangkapannya berupa sampan dan pompon kecil. Kebijakan tersebut tidak sesuai dengan apa yang dibunyikan dengan praktek di lapangan. Kebijakan ini banyak permainan, dimana pendalaman disini sebagai alasan, sebenarnya itu hanyalah ekspor pasir laut dan bahan galian lainnya ke Luar Negeri dan juga Pihak Ketiga. Pihak Ketiga disini sekelompok orang, dengan kata lain dia orang hebat yang punya kepentingan.

Laut Karimun sudah dalam dan bisa dilewati kapal-kapal yang berukuran besar, tidak perlu dilakukan pendalaman, karna alur kedalaman di Karimun masih layak, kapal-kapal besar sudah bisa masuk. Kebijakan ini sebenarnya dibuat bukan untuk kepentingan pembangunan ekonomi masyarakat yang berkelanjutan, khususnya Nelayan dan kawasan terpadu maupun pendalaman alur pelayaran, namun untuk kepentingan tersembunyi oleh Pihak tertentu. Kebijakan ini dibuat atas dasar kelompok elite untuk mengamankan usaha.

Pemerintah Daerah Pada pelaksanaannya menyerahkan kepada Pihak Ketiga sebagai pengelola, dengan alasan Pemerintah Daerah tidak mempunyai biaya

untuk mengelola. Di samping itu yang menjadi permasalahan, bahwa tidak adanya jaminan subsidi selamanya maupun konvensasi terhadap masyarakat dampak langsung, khususnya masyarakat Nelayan Pesisir sekitar sebagai pengganti mata pencaharian mereka yang merupakan Nelayan, masyarakat disini sah-sah saja atas dasar penetapan maupun pelaksanaannya kebijakan pendalaman alur dan pengelolaan kawasan terpadu ini, asalkan ada timbal balik terhadap mereka dalam artian jaminan dan/atau konvensasi terhadap mereka, untuk anak-anak mereka yang melanjutkan pendidikan hari ini hingga masa akan datang.

Seharusnya Dinas Kelautan dan Perikanan juga Dinas Perhubungan menolak dengan lahirnya Kebijakan ini, karena konvensasi pun tak ada, sementara kondisi lingkungan berdampak kepada masyarakat untuk mencari ikan udang. Ini salah satu yang harus diperhatikan dengan serius oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini Dinas terkait, jika kesalahan seperti ini yang dilakukan Perusahaan terhadap masyarakat tersebut siapa yang akan bertanggung-jawab.

Semua Dinas maupun Instansi yang berkaitan itu cuma bicara hak untuk memberikan rekomendasi, namun tidak ada rasa tanggung jawab terhadap masyarakat, sehingga kesalahan-kesalahan yang dilakukan dari Perusahaan itu tidak ada yang bertanggungjawab, namun hal ini berdampak kepada masyarakat, dan kenapa pelanggaran ini bisa terjadi, karena kurangnya pengawasan.

Sementara itu kebijakan ini tidak adanya sinkronisasi antara judul kebijakan dan kajian Analisis Dampak Lingkungan, dimana kebijakannya tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Di Kabupaten Karimun sedangkan Kajian Analisis Dampak Lingkungannya tentang Penambangan Bijih Timah Di Perairan Paya Kundur, jadi semakin jelaslah jika

Kebijakan tersebut dinyatakan asal-asalan, dan di dalam Analisis Dampak Lingkungannya pun tidak ada dijelaskan jaminan subsidi selamanya maupun konvensasi terhadap masyarakat selama proses pelaksanaan itu dilakukan, adapun hanyalah dilibatkan beberapa orang untuk di pekerjakan di dalam proses penyedotan timah tersebut.

Selanjutnya Kebijakan ini menjanjikan adanya reklamasi dari hasil pendalaman alur pelayaran, sementara pada kenyataannya selama ini tidak ada namanya reklamasi di Karimun yang ada cuma penimbungan di Coastal Area, itupun tanah timbunannya berasal dari Bukit-Bukit yang ada di Karimun, bukan dari hasil pasir laut yang dikeruk. Sebenarnya untuk pendalaman itu ada kawasan tertentu, kalau kegiatan itu dilakukan oleh Pemerintah nah material itu tidak bisa dijual, harus dibuang ketempat lain atau dijadikan reklamasi, masalahnya sekarang tujuan reklamasi itu bukan untuk pendalaman alur, tetapi untuk menjual material galian itu, kalau kebijakan ini memang targetnya hanyalah pasir laut untuk di ekspor ke Singapore oleh kelompok tertentu.

Kemudian tujuan kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran di Karimun ini banyak pertanyaan salah satunya mengarah ke Perda Rencana Tata Ruang Wilayah, seharusnya Perda Rencana Tata Ruang Wilayah dahulu ditetapkan baru Perda Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran itu ditetapkan, namun pada kenyataannya terbalik Perda Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran dulu ditetapkan sementara Perda Rencana Tata Ruang Wilayah ditetapkan belakangan.

Ini merupakan salah satu kelalaian dan/atau kurang ketelitian maupun kecermatan Pemerintah Daerah dalam membuat sebuah kebijakan. Nah dari Rencana Tata Ruang Wilayah saja Perda Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran ini sudah tidak sesuai, dimana di Perda Rencana

Tata Ruang Wilayah menjelaskan Wilayah pendalaman alur pelayaran ada kawasan tertentu, namun di Perda Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran berlaku secara menyeluruh. Banyak sekali kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal membuat sebuah kebijakan dan perlu di pertimbangkan kembali secara matang. Di samping itu tidak adanya pengawasan ketika proses pengerukan itu dilaksanakan, banyak kapal sedot bodong karena banyak permainan dan yang duduk di Dewan pun banyak tak paham dalam menjalankan sebuah kebijakan.

Seharusnya disini adanya tim indenpenden yang dibentuk baik itu dari Pemerintah, dari masyarakat dan juga dari Perusahaan untuk mengontrol kegiatan pengerukan itu dilaksanakan. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka setiap kesalahan-kesalahan maupun pelanggaran-pelanggaran dari pihak terlaksana dilapangan tidak ada yang mengontrol dan bertanggungjawab, sehingga dampak rusaknya lingkungan sekitar mata pencaharian masyarakat. Jika ditinjau dari konsep pembangunan berkelanjutan, menurut Penulis sah-sah saja Pemerintah untuk membuat kebijakan demi kemajuan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Karimun hingga masa yang akan datang, namun kebijakan itu tidaklah mengorbankan apa yang di peroleh Kabupaten Karimun hari ini. Seperti hasil laut yang berlimpah, seharusnya dikelola dengan sebaik mungkin dan tidak mengorbankan hanyalah untuk kepentingan kelompok-kelompok tertentu, pikirkan hajat hidup orang banyak apalagi kebijakan yang bersentuhan langsung dengan alam dan lingkungan sekitar, membutuhkan waktu yang lama untuk kembali seperti semula.

2. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun

a. Komunikasi

Suatu kebijakan yang banyak melibatkan banyak aktor di dalamnya, keterpaduan dan pengendalian kebijakan dilakukan untuk mengorganisasikan pihak-pihak yang terlibat melalui komunikasi, sehingga pelaksanaan kebijakan menjadi selaras dan terpadu. Di samping itu Kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran di Kabupaten Karimun khususnya di Kelurahan Teluk Air, pada pelaksanaannya itu terputusnya komunikasi antara Pemerintah dan Pihak Ketiga terhadap masyarakat. Dimana komunikasi yang dilakukan itu hanya sampai pada Pihak Pemarkasa (Pihak Tertentu) dengan melakukan pertemuan melalui perwakilan. Dapat ketahu bahwa komunikasi yang dilakukan Pemerintah maupun Pihak Pelaksana terhadap masyarakat itu tidak ada, sehingga wajar disini jika kebijakan ini melahirkan konflik di tengah masyarakat dan mereka menilai adanya permainan disebalik lahirnya kebijakan ini.

Seharusnya setiap kebijakan maupun aturan yang dibuat harus dilakukan public hearing (uji publik) dengan kata lain, dilakukan komunikasi melalui sosialisasi, dudukkan masyarakat adakan pertemuan untuk dijelaskan tujuan dilahirkan kebijakan ini, dampaknya seperti apa dan jaminan terhadap mereka seperti apa, karna ini berkaitan dengan hak-hak mereka sebagai masyarakat untuk tahu menyangkut hajat hidup mereka, apalagi kebijakan ini berkaitan dengan lingkungan mata pencaharian mereka.

Jika komunikasi hanya sampai pada tingkat perwakilan saja, yang menjadi pertanyaan apakah perwakilan ini menyampaikan langsung atau tidak kepada

masyarakat, buktinya disini masyarakat tidak mengetahui, wajar saja jika banyak dugaan yang bernilai negatif dari masyarakat maupun publik. Ini suatu hal yang penting untuk menjadi pertimbangan bagi Pemerintah untuk kedepannya harus teliti dalam mengambil sebuah kebijakan, karena komunikasi merupakan faktor utama yang sangat sinergis untuk mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan, jika komunikasi ini terputus maka setiap apapun yang dikerjakan tidak akan berjalan sebagaimana yang kita harapkan.

b. Sikap

Merupakan suatu pandangan, orientasi dan nilai-nilai yang diyakini dan dianut baik oleh kelompok sasaran kebijakan maupun Agen Pelaksana, serta tindakan dan tingkah laku yang ditunjukkan sebagai Implementor dan nilai-nilai atau yang dianutnya. Dalam hal ini sikap para kelompok dan/atau pihak pelaksana ketika melaksanakan kebijakan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran terhadap masyarakat di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun masih bersifat arogan, belum sepenuhnya memihak kepada masyarakat. Dimana dalam penetapan saja masyarakat tidak sepenuhnya dilibatkan, bahkan masyarakat tidak tahu maksud dan tujuan daripada dibuat kebijakan ini untuk apa, karena sistemnya tidak transparan hanya kelompok-kelompok tertentu saja yang mengetahuinya. Seharusnya masyarakat disini di ikut sertakan, baik dimulai dari penetapan kebijakan sampai pada pelaksanaan di lapangan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun dalam hal ini selaku pembuat kebijakan dengan menggunakan sistem top down, mereka hanya mementingkan kepentingan sebelah pihak dan tidak memikirkan kepentingan masyarakat. Pemerintah disini pura-pura tidak mengetahui dan mereka disini lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan masyarakat pada umumnya.

c. Kondisi Sosio Ekonomi

Kondisi ekonomi akan sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan, apabila kondisi ekonomi yang baik dapat mendukung implementasi suatu kebijakan dengan baik. Karena kondisi ekonomi tempat kebijakan itu dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Suatu kebijakan dapat berhasil di implementasikan di suatu Daerah tertentu, tetapi gagal di implementasikan di Daerah lain, karena kondisi ekonomi yang berbeda. Dalam kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran di Kabupaten Karimun ini juga dipengaruhi oleh kondisi dan kemampuan ekonomi masyarakat di Kabupaten Karimun pada umumnya, khususnya masyarakat Nelayan di Kelurahan Teluk Air. Semakin besar kontribusi yang diberikan dalam menunjang pelaksanaan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran, maka akan semakin besar kemungkinan keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Pada pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran ini, pada umumnya walaupun tidak semuanya masyarakat yang berada di Kabupaten Karimun yang merupakan masyarakat Nelayan, namun sebagian daripada itu merupakan masyarakat Nelayan pesisir seperti halnya masyarakat Nelayan pesisir di Kelurahan Teluk Air yang berada di sekitar lokasi kebijakan ini ditetapkan.

Di wilayah ini masih banyak didapati Nelayan Pesisir walaupun tidak signifikan, dan ekonomi merekapun hanyalah cukup untuk kebutuhan sehari-hari dan ada juga profesi pekerjaan mereka yang bukan Nelayan seperti GURU, PNS, Pengusaha dan lain sebagainya. Mereka disini merupakan Nelayan tradisional yang bisa melautnya hanya Wilayah terdekat saja, karena jenis alat tangkap mereka hanyalah sebuah Sampan dan Pompong Kecil, tidak

berukuran besar seperti Nelayan lautan lepas. Berkaitan dengan kebijakan yang dibuat Pemerintah tersebut, mereka disini justru tidak bisa melaut lagi karena Wilayah tangkap mereka sudah tercemar akibat daripada pengerukan pasir dan penambangan timah yang sebagaimana alasan daripada Pemerintah bahwa pendalaman alur pelayaran.

Pernah jaring/alat tangkap mereka dilanggar oleh kapal-kapal tersebut, mereka datang ke Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Perhubungan, bolak balik, sampai hampir 2 (dua) bulan untuk meminta pertanggungjawaban supaya jaring/alat tangkap mereka diganti, namun tidak ditanggapi. Nah kejadian seperti ini belum diperhatikan dengan serius oleh Pemerintah.

Sebenarnya masyarakat Nelayan di Kabupaten Karimun ini, mereka mempunyai kemampuan (skill) di bidang kelautan khususnya melaut dan membudidayakan potensi kelautan yang ada di Kabupaten Karimun, namun hal itu hanyalah dipandang sebelah mata oleh Pemerintah, adapun hanya setengah-setengah. Jika itu dilakukan dengan serius oleh Pemerintah maka hasil laut di Karimun akan terkelola dengan baik dan termanfaatkan dengan baik, sehingga bisa menambah nilai jual/atau nilai ekonomis daripada hasil laut yang ada di Karimun dan pertumbuhan ekonomi masyarakat Nelayan di Karimun semakin meningkat bisa menambah devisa pendapatan Daerah khususnya Kabupaten Karimun.

d. Sumber Daya

Suatu kebijakan dalam implementasinya tidak akan mencapai hasil atau tujuan tanpa didukung oleh Sumber Daya. Dengan demikian implementasi suatu kebijakan akan berhasil dan dapat dilaksanakan dengan baik apabila tersedia Sumber Daya yang dibutuhkan. Sumber Daya tersebut bisa berwujud Sumber Daya Manusia, yakni kompetensi Implementor dan Sumber Daya

Finansial atau sarana prasarana. Ketersediaan Sumber Daya Finansial atau sarana prasarana yang mencukupi akan mendukung suatu keberhasilan kebijakan dan juga ketersediaan Sumber Daya Manusia yang memadai dan dapat diandalkan akan sangat menentukan keberhasilan program.

Hal ini terjadi karena Sumber Daya Manusia merupakan unsur pelaksana dari kebijakan baik berupa, perencanaan, pelaksanaan, pengarahannya, pengendalian maupun penegakkan terhadap kebijakan. Jika dilihat dari Sumber Daya Manusia yang ada di Kabupaten Karimun sebenarnya sangat memadai, namun tidak dilibatkan sepenuhnya. Karena yang dilibatkan hanyalah pihak-pihak tertentu yang kemampuannya masih diragukan, sementara yang mempunyai kemampuan khususnya di bidang kelautan tersebut tersingkirkan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan ini. Secara tingkat pendidikan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Karimun sudah bisa dikatakan memadai, cuma tidak termanfaatkan dan tidak diperhatikan. Maka dalam hal ini, wajar saja jika setiap kebijakan yang dibuat, tidak terlaksana sebagaimana yang diharapkan karena secara kompetensi mereka untuk melaksanakan itu masih jauh, sehingga kebijakan yang dibuat sering berbentur dengan kebijakan yang di atasnya dan menyalahi aturan yang ada.

e. Isi Kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang

menyangkut Sumber Daya-Sumber Daya Pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan Tenaga Manusia. Kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran di Kabupaten Karimun tidak sesuai dengan acuan pembuatan judul sebagaimana Peraturan Perundang-Undangan, itu dapat dilihat di bawah ini:

- 1) Judul. Dari judulnya saja sudah dikatakan rancu, seharusnya kebijakan ini terpisah tidak bisa satukan, karena mengandung 2 (dua) jenis kegiatan yang berbeda dirangkum di dalam sebuah produk hukum, adapun kegiatan yang dimaksud antara lain; kegiatan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran, maka disitulah dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan untuk memperkaya diri bukan untuk pertumbuhan ekonomi maupun kesejahteraan ekonomi masyarakat nelayan di Kabupaten Karimun.
- 2) Pembukaan
 - a) Konsiderans. Pokok pikiran yang terkandung dalam konsiderans Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran cenderung mengedepankan emosional dan lipservice serta tidak mengacu kepada aspek filosofis, yuridis dan sosiologis yang menjadi latarbelakang pembentukan Peraturan Daerah.
 - b) Dasar Hukum. Tidak semua dasar hukum yang mengatur pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran yang dicantumkan di dalam Perda tersebut. Akibatnya ada beberapa klausal-klausal dalam Perda tersebut bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi, dasar hukum yang tidak dimasukkan di dalam Perda tersebut misalnya: Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Navigasi.
- 3) Batang Tubuh. Sementara itu batang tubuh dalam Peraturan Daerah tersebut yang dapat dinilai menyalahi mekanisme penyusunan Peraturan Perundang-Undangan adalah:
 - 1) Pasal 1. Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum yang tidak digunakan berulang-ulang dalam Pasal demi Pasal

selanjutnya, bahkan kata dan istilah tersebut tidak terdapat dalam materi muatan Peraturan Daerah diantaranya, Ayat (6) Perairan Pesisir, Ayat (11) Kawasan Strategis Pariwisata, Ayat (14) Kawasan Ekonomi khusus, Ayat (15) Badan Hukum, Ayat (18) Penanaman Modal dan Ayat (20) Hak Pengelolaan "HPL"..

- 2) Pasal 2 Ayat (3). Yang berbunyi pelaksanaan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran sebagaimana pada Ayat (1) dan Ayat (2) di atas dapat dilaksanakan oleh Pihak Ketiga atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Pasal 9 dan 10, karena persetujuannya dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya diwajibkan untuk pelaksanaan oleh Pihak Ketiga jika kegiatan tersebut membebani Daerah, namun belum dianggarkan pada APBD tahun berjalan. Sementara untuk pendalaman alur oleh Pihak Ketiga sebagaimana dalam Perda tersebut tidak membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Karimun.
- 3) Pasal 3 Ayat (c). Reklamasi pantai kawasan terpadu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, sementara Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah belum disahkan ketika itu, seharusnya Perda RTRW dahulu ditetapkan baru Perda Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran ditetapkan. Hal ini jelas tidak ada jaminan hukum dan/atau kepastian hukum. Samapai saat ini pun belum ada yang namanya reklamasi pantai di Kabupaten Karimun.
- 4) Pasal 4 Ayat (2). Berbunyi tata cara dan persyaratan teknis penyelenggaraan pendalaman dan pemeliharaan alur pelayaran di perairan Kabupaten Karimun serta kegiatan pengelolaan kawasan terpadu diatur dengan Peraturan Bupati. Padahal tata cara dan persyaratan teknis penyelenggaraan pendalaman alur dan pemeliharaan alur pelayaran telah diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran dan Peraturan Pemerintah Tentang Navigasi.
- 5) Pasal 6 Ayat (1) huruf b. Berbunyi hasil pendalaman alur pelayaran berupa pasir laut dan akan digunakan untuk reklamasi dan sisanya akan dikeola oleh Pihak Ketiga berdasarkan ketentuan Peraturan

Perundang-Undangan yang berlaku. Jika ditelaah secara teliti dan mendalam dikaitkan dengan Pasal 9 bahwa pengawasan dan pengendalian kegiatan pendalaman alur pelayaran oleh Pemerintah Daerah, maka bertentangan dengan pembukaan UUD Tahun 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia tidaklah bertujuan untuk dirinya sendiri maupun untuk melayani segelintir orang, melainkan untuk memajukan kesejahteraan umum. Begitu juga Pasal 33 Ayat (3) menjelaskan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesarnya untuk kemakmuran rakyat.

- 6) Pasal 7. Pasal 7 Ayat (1) yang berbunyi jangka waktu pengelolaan dapat diberikan selama 30 (tiga puluh) tahun. Pada ayat ini pilihan kata terminologi serta bahasa hukum tidak jelas dan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya, karena kata pengelolaan bisa diartikan pengelolaan kawasan terpadu atau juga pengelolaan hasil pendalaman alur sebagaimana Pasal 6 Ayat (1) huruf b.
- 7) Pasal 9. Pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan kegiatan pendalaman dan pemeliharaan alur pelayaran serta pengelolaan kawasan terpadu dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran pada Pasal 208 bahwa yang berwenang melakukan pengawasan pendalaman alur dan pemeliharaan alur pelayaran adalah Syahbandar, dan ketika Penulis melakukan wawancara dengan Pihak Syahbandar mereka menyatakan bahwa mereka dari Pihak Syahbandar tidak dilibatkan dan masyarakat pun tidak dilibatkan untuk mengawasi ketika kegiatan ini dilaksanakan.
- 8) Pasal 10. Yang isinya menjamin bahwa pendalaman alur dan kawasan terpadu memberikan manfaat bagi pengembangan sosial dan ekonomi masyarakat untuk jangka panjang dan menjamin tenaga kerja lokal untuk dipekerjakan dalam kegiatan dimaksud. Jaminan ini belum sepenuhnya mampu akan dilaksanakan oleh Pihak Ketiga, karena dalam Perda ini tidak ada sanksi yang diberikan kepada Pihak Ketiga jika tidak melaksanakan hal tersebut, bahkan yang terjadi dilapangan sampai hari ini pun tidak ada jaminan maupun konvensasi terhadap masyarakat, khususnya

masyarakat Nelayan yang Wilayah tangkap mereka terkena dampak dari pada kegiatan tersebut. Seharusnya betul-betul didudukkan dan ditelaah hal ini karena berkaitan dengan pembangunan ekonomi masyarakat pada umumnya Kabupaten Karimun, khususnya pertumbuhan ekonomi masyarakat Nelayan yang ada.

4) Tidak Terpenuhinya Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Adapun asas-asas yang tidak terpenuhi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran, antara lain;

- 1) Kejelasan Tujuan Yang Hendak Di Capai. Sebagaimana pada umumnya Perda-Perda yang sudah ada, pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat selalu menjadi alasan, padahal pendalaman alur pelayaran pada pelaksanaannya tidak ada relevansinya dengan ekonomi kerakyatan maupun kesejahteraan masyarakat. Bahkan justru akan menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian masyarakat pesisir atau Nelayan.
- 2) Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan. Bahwa Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran tidak memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangan. Karena pengelolaan kawasan terpadu merupakan pengelolaan kawasan tertentu untuk beberapa jenis kegiatan usaha yang dilakukan di darat, sedangkan pendalaman alur pelayaran adalah kegiatan pengerukan alur pelayaran untuk keselamatan pelayaran yang dilakukan didasar laut.
- 3) Dapat Dilaksanakan. Pelaksanaan pendalaman alur pelayaran sudah dilaksanakan, karena hasil pengerukan akan pasir laut dan timah bahkan bukan tidak mungkin bahan galian ikutan lainnya seperti emas, sehingga banyak Pihak Ketiga yang melaksanakan kegiatan tersebut untuk meraih keuntungan atas kekayaan alam yang dikeruknya. Sementara untuk pengelolaan kawasan terpadu masih tanda tanya karena tujuan investor bukan untuk mereklamasi, namun untuk menguasai lahan yang kemudian dipasarkan kepada pihak lain untuk membangun dan mengembangkannya.

- 4) Kedayagunaan dan Kehasilgunaan. Kegiatan dan isi Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayanan tidak benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.
- 5) Kejelasan Rumusan. Pada Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayanan terdapat kata-kata atau kalimat yang mubazir dan hal-hal yang mestinya dimasukkan namun tidak dimasukan. Artinya Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayanan tidak memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya kurang jelas dan dimengerti, sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi di tengah kehidupan masyarakat.
- 6) Keterbukaan. Di dalam proses pembentukan Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayanan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, pelaksanaan tidak bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat tidak diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagaimana dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 huruf g yang dalam penjelasannya berbunyi bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan dan pelaksanaan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang luas untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini Peraturan Daerah tentang pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayanan di Kabupaten Karimun.

f. Dukungan Publik

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan publik untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. Begitu juga sebaliknya, jika kebijakan publik mendapat

dukungan publik yang kuat, maka kebijakan publik tersebut akan mudah dalam pengimplementasiannya. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Di Kabupaten Karimun pada pelaksanaannya tidak sepenuhnya mendapat dukungan publik, adapun hanya kelompok-kelompok orang tertentu saja, dengan kata lain kelompok orang yang mempunyai kepentingan. Mengapa demikian, karena Peraturan Daerah ini pada pelaksanaannya tidak transparan dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Peraturan Daerah ini hanya untuk kepentingan mengamankan usaha tersembunyi oleh kelompok tertentu, bukan untuk kepentingan pembangunan ekonomi masyarakat daerah yang berkelanjutan, khususnya masyarakat Nelayan.

Sebenarnya, pada umumnya masyarakat mendukung atas kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Karimun maupun pelaksanaannya dikelola oleh Pihak Ketiga, jika memang untuk pembangunan yang berkelanjutan di Kabupaten Karimun, namun harus jelas tujuannya apakah benar-benar untuk pembangunan atau hanya pesanan kelompok kepentingan itu tadi. Di samping itu harus jelas pula jaminan maupun konsultasi terhadap masyarakat, khususnya masyarakat Nelayan yang terkena imbas daripada pelaksanaan kegiatan pengerukan tersebut.

Selama ini masyarakat menolak karena tidak ada kejelasan jaminan maupun konsultasi terhadap mereka, dan tidak jelas pula keberadaan Pihak Pengelola tersebut. Jika hal tersebut semuanya jelas dan transparan, memang kebijakan ini untuk pembangunan Kabupaten Karimun yang berkelanjutan dan khususnya ekonomi masyarakat Nelayan, maka masyarakat sepenuhnya akan mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

3. Dampak Pengimplementasian Kebijakan Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Terhadap Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun

Dampak merupakan suatu pengaruh yang terjadi, atau sebab akibat yang terjadi daripada kebijakan yang telah ditetapkan, dalam hal ini dampak positif dan negatif Kebijakan Pengelolaan Pengawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran Terhadap Lingkungan, seperti pembangunan ekonomi kesejahteraan khususnya masyarakat Nelayan di Kelurahan Teluk Air Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun.

Kebijakan pengelolaan kawasan terpadu dan pendalaman alur pelayaran dapat dilihat dari dua disisi dampak, ada plus dan ada minusnya, dari sisi positifnya melihat tata ruang di Tanjungbalai Karimun ini awalnya konsep Kecamatan dan/atau Kota Lama, kemudian Daerah kita ini daerah pesisir, untuk itu perlunya di lakukan reklamasi karna wilayahnya kecil, kemudian dari sisi negatifnya itu tadi dampaknya kemasyarakat, khususnya masyarakat Nelayan, kemudian timbul pertanyaan yang dikeruk itu apa, dan pasirnya dilarikan kemana, nah disitu agak kesulitan karena aturannya tak ada sinkronisasi, semuanya berbentur, dampaknya penyerapan anggaran Daerah tidak jalan.

Dampak sosial itu terasa akibat dari kebijakan ini, contoh kalau dulu Nelayan, bisa kirim anaknya yang sekolah di luar 1 juta per/bulan sekarang tak bisa lagi, karena ikan dah susah dicari, dulu anaknya fokus sekolah dikarenakan kegiatan pengerukan ini, sehingga anak dia tidak fokus sekolah maupun kuliah harus memikirkan bagaimana mencari biaya sekolah sehingga harus bekerja.

Hal tersebutpun sama halnya dengan apa yang disampaikan masyarakat sekitar mengatakan bahwa dampaknya sangat berpengaruh terhadap hasil tangkap,

karena rusaknya ekosistem dan karang-karang, ditambah akibat tercemarnya air dikarenakan penyedotan sehingga ikan dan hasil tangkap menjadi hilang.

Dari beberapa penjelasan di atas, dapat dianalisa bahwa terdapat dua sisi dampak yang terjadi, dari sisi positifnya memang dikarenakan Karimun butuh pembangunan yang berkelanjutan dan perlunya dilakukan reklamasi, namun dari hasil pengamatan Penulis dengan melihat di lapangan, maupun dari penjelasan responden bahwa kebijakan ini lebih besar berdampak negatif kepada ekonomi masyarakat, khususnya Nelayan dan lingkungan sekitar dalam hal ini Kelurahan Teluk Air, karena kebijakan ini bersentuhan langsung dengan mata pencaharian dan hasil tangkapan Nelayan dan berdampak pada penghasilan mereka. Untuk itu sangat dibutuhkan kematangan dalam pengkajian dari segala aspek untuk melaksanakan sebuah kebijakan, agar tidak memihak kepada satu sisi, dalam hal ini Pemerintah harus memikirkan bagaimana langkah terbaik dan/atau solusi agar dampak-dampak tersebut bisa diminimalisir, agar satu sama lainnya bisa seimbang dan sejalan dengan kata lain check and balance.

KESIMPULAN

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karimun dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu Dan Pendalaman Alur Pelayaran Di Kabupaten Karimun pada pengimplementasian di lapangan tidak sesuai dengan peruntukannya.

Hal tersebut dimana kebijakan ini hanyalah dalih atau alasan Pemerintah untuk melakukan pengerukan pasir, penambangan timah dan bahan galiannya untuk di ekspor ke Luar Negeri oleh Pihak tertentu yang mempunyai kepentingan, bukan untuk kepentingan pengelolaan kawasan terpadu dan

pendalaman alur pelayaran maupun kepentingan pembangunan ekonomi masyarakat di Kabupaten Karimun pada umumnya, khususnya masyarakat Nelayan Pesisir yang berada di Kelurahan Teluk Air di Kecamatan Karimun. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaran tersebut:

- a. Komunikasi. Komunikasi langsung yang dilakukan Pemerintah maupun Pihak Pengelola terhadap masyarakat, adapun hanya sampai pada Pemerintah Kecamatan dan Perwakilan seperti RT dan RW, sehingga masyarakat tidak mengetahui tujuan dilahirkan Peraturan Daerah ini.
- b. Sikap. Sikap para pelaksana kebijakan masih bersifat arogan tidak berorientasi kepada masyarakat, berorientasi kepada aspek lingkungan namun lebih memihak kepada kelompok-kelompok kepentingan.
- c. Kondisi Sosio Ekonomi. Kondisi sosio ekonomi masyarakat di Kabupaten Karimun, khususnya di Kelurahan Teluk Air rata-rata merupakan Nelayan walaupun tidak semuanya nelayan. Akibat daripada kebijakan ini dan menurunnya tingkat perekonomian mereka tidak sedikit yang menggantikan profesi mereka dengan mencari pekerjaan lain, tidak sedikit juga yang menjadi pengangguran dan ada juga yang masih tetap bertahan menjadi nelayan.
- d. Sumber Daya. Sumber Daya Manusia yang ada di Kabupaten Karimun sangat banyak yang memadai, namun tidak dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun, begitu juga dengan Sumber Daya Alamnya yang melimpah, namun tidak dikelola dengan baik, adapun hanya dipandang dengan sebelah mata dan dikerjakan dengan setengah hati.
- e. Isi Kebijakan. Masih samarnya isi kebijakan yang penuh dengan tanda tanya sehingga menimbulkan berbagai polemik ditengah masyarakat.
- f. Dukungan Publik. Peraturan Daerah ini tidak sepenuhnya mendapat dukungan publik, adapun itu hanyalah dari kelompok atau pihak tertentu yang mempunyai kepentingan.

Dampak daripada kebijakan ini sangat berpengaruh kepada mata pencaharian para Nelayan, seperti hasil tangkapan para nelayan berkurang, rusaknya ekosistem lingkungan laut dan sumber biota yang ada di laut Kabupaten Karimun. Di samping itu tidak adanya jaminan subsidi selamanya maupun konvensasi oleh Pihak Ketiga terhadap masyarakat, khususnya Nelayan ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin Zainal Said, 2004. Kebijakan Publik, Jakarta, Tim penerbit yayasan Pancur Siwa.
- Affifudin, 2012. Pengantar Administrasi Pembangunan, Konsep, Teori, dan Implikasinya Di Era Reformasi, Alfabeta, CV. Bandung.
- Anwar Hanim, 2004. Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Gelora Madani Pres.
- Buku Pedoman Penulisan Tesis Progam Studi Magister Ilmu Pemerintahan. Universitas Islam Riau Pekanbaru. 2014.
- Bungin, Burhan, 2010. Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Danin, Sudarman. 2002. Menjadi Peneliti Kualitatif. Bandung: Pustaka Setia.
- Dunn, William, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, terjemahan Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dye Thomas R, 1992. Understanding Public Policy Englewood Cliffs : Prentice Hall Inc.
- Hamin Anwar, 2004. Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Glora Madani Press.
- Inu Kencana. S, 2002. Sistem Pemerintahan Indonesia (edisi revisi), Bandung, PT. Rineka Cipta.
- Islamy, M Irfan, 2003. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, Jakarta Bumi Aksara.
- Jones, O, Charkles, 1996. Pengantar Kebijakan Publik, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Muhadam Labolo, 2011. Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ndraha, Taliziduhu, 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru), Jilid1, Yogyakarta, PT Rineka Cipta.
- Nugroho Riant D, 2004. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Jakarta, PT. Elex Media Kompputindo.
- Nugroho & Rochimin Dahuri, 2004. Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan. Jakarta. LP3SE.
- Nugroho, Riant D, 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang, Elex Media Komputindo, Gramedia Jakarta.
- Nurman, 2015. Strategi Pembangunan Daerah. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Noeng Muhajir, 2000. Metodologi Penelitian Kualitatif. Rake Sarasin. Yogyakarta.
- Nyimas Dwi Dkk, 2004. Kebijakaan dan Manajemen Pembangunan Wilayah, YPAI. Jogyakarta.

- Prayudi, 2001. Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Siangarimbun, Masri. & Effendi Sofian, 1989. Metode Penelitian Survei, LP3ES. Jakarta.
- Sudarmo, 2008. Government Solo'S Street Seller: Critical Analysis Based on Empirical research. Fliends University, Adelide, Australia.
- Solichin Abdul Wahab, 1991. Analisis Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Syafe'i, Inu Kencana, 2002. Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung, PT. Eresco.
- Taringan, R, 2005. Perencanaan Pembangunan Wilayah, Jakarta. Bumi Aksara.
- Vreede, Cora, 2008. Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan Dan Pencapaian, Jakarta. Komunitas Bambu.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. Analisis Kebijakan. dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Sinar Grafika, Jakarta.
- Widodo, Joko, 2001, Good Governance, Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia, Surabaya.
- Wibawa, Samudra, 1991. Kebijakan publik Proses dan Analisis, Intermedia Jakarta,
- Wibawa, Samudra, 1994. Evaluasi Kebijaksanaan Publik, RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Winarno, Budi, 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Presindo, Yogyakarta.
- Winarno Surachmad, 1989. Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode teknik, Tarsito, Bandung.
- Winarno Surachmad, 1989. Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar. Jakarta: Erlangga.
- Lexy J. Moleong 2009, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: PT Remaja Rosda karya.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.
- Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 52 Tahun 2011 Tentang Pengerukan dan Reklamasi

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 68 Tahun 2011 Tentang Alur Pelayaran Di Laut
Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 52 Tahun 2012 Tentang Alur-Pelayaran Sungai dan Danau.
Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Terpadu dan Pendalaman Alur Pelayaraan.
Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun Tahun 2011-2031.
Studi ANDAL Penambangan Bijih Timah Di Perairan Paya Kundur Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau.
Karimun Dalam Angka Tahun 2015.

Sumber Website, Internet dan Surat Kabar

Mudjia Rahardjo, Triangulasi Dalam Penelitian Kualitatif, <http://mudjia.rahardjo.com/artikel/270.html?task=view>, diakses tanggal 03/April/2016

<http://terkininews.com/opini/1486-meninjau-kembali-perda-pendalaman-alur.html> Oleh Ing Iskandarsyah Wakil Ketua III DPRD Propinsi Kepulauan Riau. Selasa, 27 April 2010 - 00:00 WIB. Diakses pada 10 Maret 2015 Pukul 20.00 wib.

<https://boedaxbentenx.wordpress.com/2012/05/13/menyikapi-perda-no-14-tahun-2010-tentang-pengelolaan-kawasan-terpadu-dan-pendalaman-alur-pelayaran/> di akses pada tanggal 20 Agustus 2015.

<http://www.haluankepri.com/karimun/10629-rencana-pendalaman-alur-di-karimun-masih-prokontra.html>. Bupati Karimun Nurdin Basirun. Kamis, 07 April 2011. diakses pada tanggal 20 Agustus 2015