

KONFLIK PENGELOLAAN KONSERVASI LAUT COREMAP DENGAN ADAT DI PERAIRAN BUTON

Andy A. Zaelany dan Ary Wahyono

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

Efforts of conservation and community empowerment which include new elements such as Village Sanctuary (*Daerah Perlindungan Laut/DPL*) are not an easy practice when they face certain social structures as in the case of the Wasuemba Village. The capacity of social structures and their traditional norms (*adat*) have been shrinking for years, because they are forced to be integrated with the new institution included in the village sanctuary concept as part of the COREMAP program. Previously, the village was a self governing community with respective traditional norms (village regulations), but nowadays it has changed into a local state government in which the traditional norms and regulations are not recognized by outside parties especially the district government, COREMAP organizers, and the central government. Village sanctuary or DPL which is created by a superstructure of the village is not fully accepted by the villagers. They even cause confusion and prolonged conflict.

Keywords: *Community-based management, Marine Protected Area, Customary Management.*

PENDAHULUAN

Indonesia sering disebut negara *mega biodiversity* karena memiliki kekayaan dan keanekaragaman jenis karang serta merupakan kawasan segitiga terumbu karang (*The Coral Triangle*). Luas terumbu karang Indonesia sekitar 42.000 km² atau 16,5% dari luas terumbu karang dunia (255.300 Km²). Menurut hasil penelitian Pusat Penelitian Oseanografi-LIPI yang dilakukan pada tahun 2000, sekitar 41,78% terumbu karang Indonesia dalam kondisi rusak dan hanya 23,72% dalam kondisi baik.

Menurut Knowlton (dalam Kharima, tt), kerusakan terumbu karang bermula di Jamaika tahun 1975 dan kemudian hampir 80 persen terjadi kerusakan terumbu karang di seluruh dunia dalam waktu 30 tahun. Menurut Knowlton pula, Indonesia hanya memiliki 29 persen terumbu karang yang masih hidup. Padahal, menurut Knowlton pula, Indonesia merupakan negara pemilik terumbu karang terbesar di dunia. Di Indonesia tercatat 14 ribu jenis terumbu karang di 243 lokasi yang tersebar di seluruh kepulauan Nusantara. Total luasnya diperkirakan lebih dari 85 ribu kilometer persegi.

Usaha penyelamatan terumbu karang, yang merupakan komitmen semua negara. Usaha penyelamatan terumbu karang di Indonesia telah dikembangkan Program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP), yakni COREMAP I yang diinisiasi LIPI pada tahun 2002 sampai 2004 dan kemudian ditindaklanjuti oleh Departemen Kelautan dan Perikanan yang disebut COREMAP II pada tahun 2006 sampai tahun 2010.

Usaha penyelamatan terumbu karang yang dilakukan di berbagai negara masih dianggap belum berjalan efektif. Menurut Sebastian C.A Ferse dkk (2010), yang mengutip beberapa hasil penelitian evaluasi implementasi program konservasi dan perlindungan laut di berbagai negara (Pollnac et al. 2001; Francis et al. 2002; Christie et al. 2003; International Society for Reef Studies 2004; Mora et al. 2006), pelibatan masyarakat lokal merupakan kondisi yang harus dilakukan agar pengelolaan sumber daya laut dan konservasi berjalan sukses. Kalangan aktivis lingkungan, ahli biologi laut dan antropologi yang berkecimpung di bidang konservasi terumbu karang atau sumber daya laut selalu memperhitungkan keberadaan sistem pengelolaan laut tradisional menjadi basis manajemen pengelolaan kawasan perlindungan laut yang dapat diterima masyarakat dan berjalan efektif (Sebastian C.A. Ferse dkk, 2010).

Program COREMAP di Indonesia tampaknya telah menyadari pentingnya keterlibatan masyarakat lokal pada implementasi pengelolaan terumbu karang. Hal ini dalam pedoman umum pengelolaan terumbu karang yang salah satu prinsip kebijakan nasional pengelolaan terumbu karang disebutkan adanya pengakuan hak-hak ulayat dan pranata sosial persekutuan masyarakat adat tentang pengelolaan terumbu karang (COREMAP 2006).

Meskipun di dalam pedoman pengelolaan terumbu karang telah menyebutkan pelibatan masyarakat lokal dalam desain kegiatan perlindungan terumbu karang, dalam realitasnya pelibatan masyarakat lokal tidak pernah dilakukan dengan baik. Salah satu hal yang menjadi penghalang implementasi pelibatan masyarakat lokal dalam perlindungan kawasan konservasi laut adalah sentralisasi perencanaan dan pendekatan program yang cenderung *top down*; program masih melihat masyarakat homogen. Ketidaktepatan memasukkan posisi masyarakat lokal ke dalam perencanaan perlindungan kawasan laut tersebut menghasilkan kegiatan yang kontra-produktif dengan tujuan perlindungan kawasan laut itu sendiri dan tidak membawa perubahan kemanfaatan ekosistem terumbu karang bagi masyarakat lokal (Ferse et al 2010).

Pendekatan program yang *topdown* menyebabkan desain kawasan perlindungan laut yang dibuat tidak satu persepsi dengan pola pengelolaan sumber daya laut tradisional. Pendekatan zonasi pada kawasan perlindungan laut (*closed marines areas*) yang melarang kegiatan penangkapan ikan dan aktivitas di laut lainnya tidak dikenal pada masyarakat setempat di negara seperti Indonesia. Di dalam tulisan ini penulis menjelaskan implementasi pengembangan Daerah Perlindungan Laut (DPL) dengan mengambil kasus di desa Wasuemba, Wabula di Buton yang masih kental dengan tradisi bahari. Data-data yang digunakan berasal dari hasil lapangan yang dilakukan oleh Laila Nagib, Ary Wahyono, Andy Ahmad Zaelany, Devi Asiati pada bulan Oktober 2010 (Nagib dkk 2010).

KERANGKA PEMIKIRAN

Proses pemberdayaan yang dirancang oleh pihak COREMAP mengalami berbagai tantangan dalam implementasinya yang berpotensi menggagalkan target yang hendak dicapai oleh COREMAP. Tantangan-tantangan tersebut tidak hanya mengancam keberhasilan rehabilitasi terumbu karang sebagai target utama, tetapi juga mengancam target COREMAP jangka panjang, yakni dalam upaya memandirikan dan menyejahterakan masyarakat, sehingga tekanan terhadap sumber daya laut terbatas. Berbagai tantangan tersebut berkenaan dengan keberlanjutan manfaat program COREMAP setelah berakhirnya program ini. Tantangan itu terlihat dalam implementasi program

COREMAP terhadap “pelaksana” kegiatan-kegiatan COREMAP dan “pelaksanaan” kegiatan COREMAP seperti : dana bergulir (*seed fund*) dan *block grant*. Kasus implementasi COREMAP di desa Wasuemba bisa dijadikan *lesson learned* betapa tidak mudah tercapainya sasaran COREMAP dengan adanya berbagai tantangan, dan kasus desa itu bisa dijadikan ‘kaca benggala’ pelaksanaan COREMAP di seluruh kabupaten Buton.

Salah satu hal untuk melihat kemanfaatan kegiatan pengawasan sumber daya laut adalah peningkatan pendapatan, dan hal ini sangat ditentukan oleh seberapa banyak pilihan program kegiatan yang diterapkan menyentuh langsung aktivitas perekonomian masyarakat. Namun demikian, agak sulit mengetahui dampak pengawasan terhadap peningkatan pendapatan. Tidak ada kegiatan yang berhubungan pengawasan yang memberikan dampak kemanfaatan langsung pada masyarakat. DPL dinilai sebagai bentuk pelarangan dan pembatasan kegiatan nelayan. Oleh sebab itu, DPL dinilai tidak memberikan manfaat, bahkan orang luar desa yang memetik hasilnya dengan cara mencuri. Sementara pemerintah dan masyarakat desa tidak mampu mengatasi pencurian di areal DPL dari nelayan pendarang tersebut. Tambahan pula Peraturan Desa tentang Pengelolaan Terumbu Karang dalam implementasinya tidak bisa dijadikan sumber hukum.

Penyelenggaraan DPL juga menegaskan bentuk “*default village*” dari desa binaan yang diabaikan keragaman kelembagaan dan hak mengatur sendiri desanya. Pengurus COREMAP mengarahkan dan mendominasi pada proses perencanaan, walaupun proses perencanaan itu dilangsungkan dalam rapat desa. Pembentukan DPL tidak dilakukan melalui lembaga-lembaga yang sudah ada di tingkat desa, tetapi dilakukan melalui suatu *panitia* yang dibentuk dengan arahan dari pengurus COREMAP.

Mengutip Tjondronegoro (1985) *sodality* dari program COREMAP tidak terintegrasi dengan struktur sosial yang ada di masyarakat, khususnya terkait dengan adat *Ombo* (lihat pula Susilo 2010). Hal ini menimbulkan konflik antara pengurus COREMAP plus pemerintahan desa di satu pihak dengan nelayan-nelayan lokal di pihak lain. Keberlanjutan DPL setelah program COREMAP selesai akan sangat rentan

DAERAH PERLINDUNGAN LAUT (DPL) SEBAGAI PROTEKSI TERUMBU KARANG

Pembentukan Daerah Perlindungan Laut (DPL) di setiap desa adalah salah satu kegiatan pengelolaan terumbu karang program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP). Pengelolaan terumbu karang adalah upaya yang dilakukan untuk mengatur terumbu karang melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan atau pengawasan, evaluasi dan penegakan hukum (Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan : Kep.38/Men/2004 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Terumbu Karang). Daerah Perlindungan Laut (DPL) adalah bagian pesisir dan laut yang dilindungi dan dilestarikan karena terdapat terumbu karang. Karang adalah hewan tak bertulang belakang yang termasuk dalam *Filium Coelentereta*, sedangkan terumbu karang adalah bangunan ribuan karang berupa deposit kalsium karbonat di dasar laut yang menjadi tempat hidup berbagai ikan dan mahluk laut lain) (Baubau 2009)

Segala bentuk aktivitas dan kegiatan manusia pada prinsipnya tidak diperbolehkan dilakukan di kawasan DPL kecuali memperoleh persetujuan dan kesepakatan dari masyarakat dan pemerintah desa dengan rekomendasi instansi terkait. Di dalam peraturan desa pengelolaan terumbu karang disebutkan bentuk kegiatan yang tidak boleh dilakukan karena mengakibatkan rusaknya ekosistem terumbu karang, yaitu pemboman, pembiusan, penambangan karang, pembuangan limbah rumah tangga, industri dan kapal, pembangunan sarana wisata permanen, reklamasi pantai dan menggunakan alat tangkap besar dan ilegal yang dilarang pemerintah, seperti *trawl* (pukat harimau, dogol dan jenis pukat kantong lainnya), *purse sein (gae)*, bagang berteknologi tinggi, bahan peledak dan beracun. Selain itu, pelarangan kegiatan pemanfaatan sumber daya laut tersebut, peraturan desa ini juga menyebutkan larangan beraktivitas melintasi atau menyeberangi areal perairan DPL, baik menggunakan perahu, sarana transportasi lain, atau berjalan kaki.

Lokasi dan luas areal DPL sudah ditentukan oleh program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP), yakni 10 hektar (panjang 2000m dan lebar 500m). Areal DPL biasanya merupakan kawasan laut dangkal yang terletak antara daratan pantai-pasang surut-

dengan perairan laut dalam. Perairan antara daratan pantai dengan perairan dalam pada umumnya terdapat terumbu karang. Lokasi perairan tempat terumbu karang ini biasanya merupakan wilayah penangkapan nelayan (*fishing ground*). Oleh sebab itu, penetapan lokasi DPL pada program COREMAP ini dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan berbagai pihak.

Penataan ulang ruang perairan desa ini diperlukan untuk mengatur pola pemanfaatan sumber daya laut agar terjadi pemanfaatan berkelanjutan dan agar tidak terjadi konflik lokasi tangkapan pengguna dari dalam dan dari luar (COREMAP 2006). Salah satu penataan ulang yang paling penting adalah ditentukannya DPL (daerah perlindungan laut/*village sanctuary*). Area ini dianggap tempat terumbu karang yang harus direhabilitasi karena merupakan area tempat keberadaan ikan-ikan dan biota laut lainnya. Pada tahap awal pengelolaan DPL disusun RPTK (Rencana Pengelolaan Terumbu Karang) yang dilakukan melalui suatu kompilasi pemetaan. Pemetaan area terumbu karang dilakukan oleh pihak COREMAP dan disampaikan ke masyarakat untuk dipahami dan kemudian disepakati kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan. RPTK tersebut mencakup (COREMAP 2006) :

- jenis kegiatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan dalam zona yang telah ditetapkan;
- jenis alat tangkap yang boleh dan tidak boleh digunakan dalam masing-masing zona;
- jenis biota laut yang boleh dan tidak boleh ditangkap atau dimanfaatkan;
- definisi kawasan konservasi (minimum 10% daerah terumbu karang);
- alur transportasi tradisional yang boleh dilewati;
- tata cara mengelola dan menjalankan sistem zonasi.

Untuk menjaga dan mengawasi kawasan DPL dikembangkan kegiatan *Monitoring, Controlling, dan Surveillance* (MCS). MCS adalah bagian dari program COREMAP yang terkait dengan manajemen pengelolaan DPL. Kegiatan MCS lebih melakukan pelatihan yang tidak banyak melibatkan unsur masyarakat, meskipun tema kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam pengawasan sumber daya laut serta strategi penanggulangan *destructive fishing*. Peserta pelatihan ini lebih banyak berasal dari unsur pelaksana COREMAP di tingkat

kabupaten (SETO; CF) dan ditambah pegawai pemerintah daerah, jurnalis, TNI AL dan kepolisian. Unsur masyarakat terutama Kelompok Masyarakat (Pokmas). Konservasi tidak mendapat tempat yang memadai dalam kegiatan MCS. Jika melihat dari pelibatan masyarakat dalam kegiatan MCS, maka dapat diketahui bahwa pokwas konservasi hanya sebagai salah satu bagian dari *stakeholder* pengawasan terumbu karang atau sumber daya laut. Masyarakat tidak dipandang sebagai *stakeholder* utama dalam pengawasan DPL yang berbasis masyarakat

Daerah-daerah binaan COREMAP umumnya mempunyai perairan yang kaya akan sumber daya laut. Perairan tersebut sudah semenjak lama dimanfaatkan. Sayangnya, tidak ada pengelolaan yang baik, sehingga perlindungan terhadap sumber daya alam yang terkandung di dalamnya minimal. Tambahan pula dengan meningkatnya tekanan ekonomi dan berkembangnya aspirasi masyarakat untuk tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi, tekanan terhadap sumberdaya laut juga semakin meningkat. Dampak yang paling terlihat adalah rusaknya terumbu karang dan menyusutnya jumlah tangkapan ikan. Oleh sebab itu, diperlukan suatu perencanaan pengelolaan sumber daya laut, khususnya pengelolaan terumbu karang. Sebelum program COREMAP, sudah ada juga usaha-usaha untuk mengelola perairan, yang dilakukan secara adat turun temurun. Upaya itu oleh pihak COREMAP diimplementasikan dalam bentuk pengelolaan yang berupa DPL (daerah perlindungan laut/*village sanctuary*). Asumsinya ialah tidak akan ada suatu pengelolaan sumber daya laut yang dapat bertahan dalam jangka waktu yang panjang tanpa suatu format pengelolaan yang disepakati dan dipahami bersama oleh masyarakat lokal (COREMAP 2006). Maka, dilakukanlah serangkaian aktivitas dalam proses penentuan format DPL tersebut. Tujuannya adalah untuk mengatur antara kegiatan pemanfaatan dan perlindungan sumber daya laut. Berbagai bentuk kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya laut membutuhkan suatu perencanaan tata ruang yang dapat mengalokasikan pemanfaatan dan meminimalkan dampak-dampak negatifnya terhadap area-area perairan tertentu (COREMAP 2006).

Kasus desa Wasuemba. Uraian berikut ini berasal dari data lapangan yang diperoleh penulis pada saat melakukan evaluasi program COREMAP di Kabupaten Buton pada bulan Oktober tahun 2010 (Nagib dkk. 2010). Program COREMAP masuk desa Wasuemba tahun 2006

dan saat sekarang Wasuemba (Kecamatan Wabula, Kabupaten Buton) termasuk desa binaan COREMAP yang berhasil. Tahun 2010 desa tersebut memperoleh penghargaan sebagai juara 3 se-kabupaten Buton. DPL (Daerah Perlindungan Laut) nya dianggap yang terbaik dan dana bergulir UEP (Usaha Ekonomi Produktif) juga berhasil, sehingga desa itu sering dijadikan sebagai desa percontohan. Desa ini memperoleh *block grant* berupa pos pemantauan di DPL dan kapal motor beserta perlengkapannya (teropong, kacamata menyelam, kompresor, gendang) yang akan digunakan untuk *Reef Watcher* (pokmaswas) dalam melakukan pemantauan. Sayangnya, kapal motor tidak bisa berfungsi dengan baik karena pembuatannya yang tidak sesuai dengan pesanan dari masyarakat dan tidak sesuai dengan karakter perairan desa ini.

Sebelum pembuatan DPL, dilakukan rapat desa yang dihadiri oleh masyarakat, Kepala Desa, SETO dan pengurus COREMAP desa Wasuemba. Kemudian ditunjuk Pokmaswas yang terdiri dari 9 orang, yakni : La Bau, La Sehe, La Deni, La Outi, La Jaha, La Kali, La Tuhadi, La Suri, dan La Saidi. Menurut La Abu, ketua Pokmaswas, tugas mereka ditetapkan sebagai pengawas yang menjaga DPL. Dia juga mengikuti sejumlah pelatihan, yakni : (i) pada tahun 2007 pelatihan membuat karang-karang buatan di kota Bau-bau, (ii) pada tahun 2007 pelatihan penyelaman, (iii) pada tahun 2007 juga salah satu anggota Pokmaswas dilatih bagaimana cara menangkap orang. Area DPL desa Wasuemba luasnya sekitar 2,5 km² dengan rincian, panjang hampir 2 km dan lebarnya 700 meter. Adapun batas DPL sebagai berikut : di sebelah utara dibatasi oleh Sero, plang COREMAP, pos pantau, tonggak; sedangkan di sebelah selatannya dibatasi oleh pos tonggak saja. Bila sedang *meti* (air laut surut), air surut jauh sekali, sehingga batas-batas DPL terlihat. Saat penelitian ini dilakukan ikan-ikan kecil terlihat banyak dan beberapa ikan besar seperti ikan Bukara lalu lalang di kawasan DPL.

DPL sebagai bagian dari program rehabilitasi terumbu karang kurang memperoleh apresiasi masyarakat. Dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap sejumlah informan pada saat penelitian yang bertujuan mengevaluasi program COREMAP di kabupaten Buton, sebagian besar informan mengemukakan keluhannya dibandingkan memuji keberhasilan DPL. Beberapa contoh keluhan mereka secara lisan :

- "Bagi saya merasa rugi ada DPL. Tempat ikan di sini kan sempit."
- "Bagaimana kita mau mancing, dulu dilarang karangnya, sekarang dilarang ikannya juga"
- "Sebelum COREMAP tidak dilarang mengambil ikan dengan pancing. Ada DPL tidak bisa lagi"
- "Macam kita pancing kan tidak merusak. Karang kita lindungi"
- "Kalau dari Polair, kita bisa ditembak, itu peraturan"
- "Pernah ada penjelasan DPL, yah di kantor itu. Yang kita sesali kenapa batu karang dilindungi, kok ikan tidak boleh ditangkap".
- DPL khan sekarang sudah 5 tahun, sama saja, batu karang tambah bagus. Tapi kami belum boleh mencari ikan disana. Macam *Ombo* dulu sering dibuka"
- "Sekarang *Ombo* nya karang, ikan keluar dulu baru ditangkap"

Ti adanya akses mereka untuk memanfaatkan biota laut di daerah perlindungan laut (DPL) dirasakan menyulitkan mereka dalam meningkatkan kesejahteraan. Keluhan umum penduduk yang ditemui : "hasil ikan kami kurang dibandingkan sebelum ada DPL".

Bagi para pelanggar, yakni memasuki kawasan DPL untuk menangkap ikan ataupun biota laut lainnya, mereka akan ditangkap dan dibawa ke Kepala Desa. Kemudian, diadakan pengadilan yang dipimpin oleh *Parabella* (pemimpin adat) yang didampingi oleh tokoh-tokoh adat lainnya. Pada akhir persidangan *Parabella* akan menjatuhkan vonis hukuman kepada si pelanggar. Pelanggaran sangat sering terjadi, sudah berkali-kali. Dahulu pada awal-awal pengadaan DPL, penduduk sering ikut aktif mengawasi, tetapi kini sudah tidak ada lagi. Para anggota Pokmaswas pun sudah tidak banyak lagi yang aktif, hanya 1–2 orang saja yang masih sering turun ke laut mengawasi DPL. Dari hasil wawancara dengan sejumlah nelayan, MD dan ketua Pokmaswas, diperoleh beberapa komentar tentang penyebab mereka enggan lagi ikut mengawasi (Nagib dkk 2010) :

- Nelayan 1 : "Kalau saya, lihat-lihat saja nelayan pendatang. Dulu ikut mengawasi, sekarang biarkan saja".
- Nelayan 2 : "Nelayan pendatang banyak datang, pakai senjata api rakitan dan bom"

- Nelayan 3 :”Dari desa Ereka banyak pendatang ke DPL, datang jam 8 malam sampai subuh”, sudah dilaporkan ke Angkatan Laut, Camat, Polisi. Kita takut sama pendatang yang bawa senjata. Tanggapan dari Bau-bau ”dibel saja bila ada nelayan pendatang yang menangkap ikan ilegal”
- Nelayan 4 : “La Danda pakai bom beberapa tahun lalu bisa ditangkap karena ada orang tua yang kebal. Orang-orang kebal kini sudah meninggal”
- Motivator Desa : ”12 pengawas kan tidak ada honorinya. Coba PNS saja yang jaga, pasti terus di lapang”
- Motivator Desa :”Sudah saya ungkapkan di Bau-bau, kalau masyarakat tidak sanggup melawan nelayan pendatang ilegal. Sekarang masyarakat desa ini juga sudah mulai masuk juga ke DPL”.
- Motivator Desa :”Sudah ada *boatnya* dari COREMAP, yang kita ragukan nyawa saja”
- Ketua Pokmaswas : ”sudah dijadwal, 2 hari ini siapa yang bertugas, tapi anak buah tidak mau, terpaksa ketua. Anak buah tidak mau, saya sendirian”
- Ketua Pokmaswas : ”Diatur untuk tugas jaga, hanya itu anggotanya minta imbalan”.

Peraturan Desa (Perdes) yang disusun melalui program COREMAP menyebutkan sanksi yang tegas berupa denda kepada siapa-siapa yang menangkap ikan ilegal di DPL. Nelayan pendatang juga akan dikenai sanksi yang sama dengan masyarakat lokal. Oleh sebab itu, Perdes tersebut juga sudah dikirim ke beberapa Kepala Desa tetangga untuk diketahui. Tahun 2007 ada penduduk desa ini yang melanggar Perdes tersebut dan dikenai denda Rp 1 juta. Tahun 2008 dan tahun 2009 beberapa nelayan pendatang yang melakukan penangkapan ikan secara ilegal juga ditangkap, dibawa ke kepala desa dan diadili dalam suatu pengadilan adat yang dipimpin oleh *Parrabella* yang didampingi oleh sejumlah tokoh adat. Pada umumnya mereka diketahui melakukan pelanggaran tersebut, kemudian kepala desanya dikirim surat agar menyerahkan si pelanggar untuk diadili. Prosedur lainnya, nelayan pendatang yang melanggar tersebut tertangkap basah ketika melakukan penangkapan ikan secara ilegal.

PELIBATAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN DPL

Penentuan DPL (*village sanctuary*) merupakan salah satu program COREMAP yang dalam pelaksanaannya tidak hanya dilakukan oleh masyarakat saja, tetapi juga melibatkan pihak-pihak terkait, seperti untuk pengawasan dan penegakan hukum, misalnya aparat penegak hukum formal (COREMAP 2006). DPL pada praktiknya menjadi indikator sukses tidaknya program COREMAP di suatu desa binaan. Oleh sebab itu, sangat ditekankan pentingnya pengawasan DPL ini agar dalam jangka waktu beberapa tahun sudah diharapkan menjadi daerah yang subur untuk ikan-ikan dan biota laut lainnya.

Tabel 1
Model Pengelolaan DPL

Visi	Strategi	Kegiatan
Terjaminnya kelestarian terumbu karang	Pengelolaan terumbu karang berkelanjutan di area DPL	<ol style="list-style-type: none">1. Pembagian areal terumbu karang (zonasi) ke dalam zona lindung dan zona pemanfaatan.2. Pengintegrasian hak-hak pengelolaan tradisional ke dalam rencana pengelolaan daerah perlindungan laut3. Implementasi konservasi dan rehabilitasi terumbu karang dan biota laut4. Penyusunan dan penetapan aturan pemanfaatan sumber-daya laut5. Penyusunan mekanisme pemecahan konflik

Sumber: Panduan Umum Pengelolaan Berbasis Masyarakat COREMAP, 2006:69.

Berkes mengemukakan bahwa keberhasilan pengelolaan DPL yang berbasis masyarakat sangat bergantung pada kelembagaan COREMAP dapat menjalankan desentralisasi pengelolaan sumber daya laut di tingkat komunitas dan suprakomunitas. (Berkes et al. 2001). Uraian di bawah ini mendeskripsikan kinerja setiap kelembagaan COREMAP di Buton, seperti LPSTK (Lembaga Pengelola Sumberdaya Terumbu Karang), Pokmas Konservasi, MD (Motivator Desa), CF (Community Fasilitator). LPSTK adalah penanggung jawab dari kegiatan pelaksanaan pelaksanaan pengawasan DPL. Pada umumnya LPSTK seorang tokoh berpengaruh, bisa berasal dari aparat pemerintahan desa

ataupun unsur masyarakat, seperti Pokmas, LKM, guru dan lain-lain. Agar pengawasan terhadap DPL bisa berjalan dengan baik, LPSTK membentuk Siswasmas (Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat) atau Pokmas Konservasi. Di dalam program COREMAP personil Pokmaswas (Kelompok Masyarakat untuk Pengawasan) yang terpilih bertugas dengan suka rela tidak memperoleh honor sebagaimana pengurus COREMAP lainnya. Umumnya mereka terkonsentrasi mengawasi penggunaan teknologi tangkap destruktif seperti bom ikan, bius, *trawl* dan lain-lain yang bersifat merusak lingkungan laut (Brandt 1986).

LPSTK juga mendapat anggaran terkait dengan pelestarian terumbu karang. Anggaran perencanaan pembangunan sarana dan prasarana DPL diajukan LSPTK ke COREMAP Kabupaten. Salah satu contohnya adalah dibangunnya pelindung pantai yang diharapkan dapat berfungsi sebagai tempat berpihahnya beberapa jenis ikan dan biota laut, seperti gurita, ikan mata tujuh, lola, ikan sunu, ikan kerapu, dan berbagai jenis ikan karang lain. Namun demikian, hampir di setiap kelembagaan baru yang di bentuk seperti LPSTK ini lebih banyak disibukan sebagai pelaksana proyek dari pemerintah daripada sebuah lembaga yang mengatur berjalannya sebuah organisasi masyarakat. Berdasarkan wawancara dengan berbagai informan, masyarakat mengakui banyak proyek pembangunan sarana DPL yang tidak optimal meskipun dilaksanakan dengan sistem padat karya.

Pokmas konservasi ini dalam kerjanya juga dilengkapi dengan kekuatan legalitas berupa peraturan desa (Perdes) yang disebarakan ke beberapa desa tetangga. Bila ada nelayan desa tetangga melanggar perdes, seperti mengambil biota laut di DPL atau menggunakan teknologi tangkap destruktif, kepala desa nelayan pendatang akan dikirim surat tentang pelanggaran tersebut beserta tuntutan sanksi yang sudah tercantum dalam Perdes. DPL dilengkapi dengan bangunan pos pemantauan DPL dan kapal motor motor beserta perlengkapannya (teropong, kaca mata menyelam, kompresor, gendang) yang akan digunakan untuk *Reef Watcher* (pokmaswas) dalam melakukan pemantauan.

Community Facilitator (CF) adalah tenaga yang direkrut COREMAP yang diposisikan sebagai agen perubahan masyarakat yang menentukan kemandirian masyarakat dan keberlanjutan program COREMAP

selanjutnya. CF adalah bagian dari kelembagaan COREMAP di tingkat kabupaten. Peran-peran fasilitasi sangat diperlukan dalam pengelolaan DPL yang berbasis masyarakat.. Oleh sebab itu kehadiran CF di tengah masyarakat sangat diperlukan pada saat DPL diimplementasikan. Di sini CF menjadi tumpuan dan ujung tombak keberhasilan program COREMAP. Ketidakhadiran CF di tengah masyarakat selalu dipertanyakan masyarakat, karena menyebabkan informasi dari COREMAP kabupaten terputus.

CF sebagai unsur kelembagaan COREMAP di tingkat supra komunitas dalam prakteknya tidak ditemukan di lapangan. Ketidakhadiran CF tidak bisa dipisahkan bahwa pekerjaan ini dianggap sebagai pekerjaan sampingan, diperburuk dengan pemberian honor yang sering terlambat. Pada umumnya SETO dan CF sudah berkeluarga karena itu mencari tambahan penghasilan menjadi tujuan yang utama. Seringkali CF memberikan janji atau informasi ketika pertama kali memperkenalkan program kegiatan COREMAP di masyarakat desa. Dampaknya CF dianggap tidak kooperatif dan ingkar janji karena bantuan sarana yang akan diberikan tidak direalisasikan. Salah satu akibat dari kekecewaan ialah terjadinya ancaman aktivis pokmas konservasi di salah satu desa di Siompu untuk mengoperasikan kembali jaring *tagaho*, jaring yang dilarang COREMAP apabila bantuan sarana perahu dan mesin tidak direalisasikan.

Terpilihnya pengurus COREMAP yang memiliki hubungan kekerabatan tampaknya menjadi karakteristik yang menonjol dalam kelembagaan COREMAP di tingkat desa. Sebagai contoh kepengurusan COREMAP di salah satu desa Pulau Siompu ketua pokmas Konservasi memiliki jaringan hubungan dengan pengelola COREMAP. Misalnya, ketua pokmas Konservasi adalah mertua kepala desa dan dan mertua ketua LPSTK. Anak perempuan ketua pokmas Konservasi merupakan istri kepala desa yang ditunjuk menjadi ketua LKM. Demikian pula, MD adalah anak perempuan ketua pokmas Konservasi. Dengan demikian, figur ketua Pokwasmas sangat sentral dalam kepengurusan COREMAP. Ketua Pokwasmas adalah seorang Kepala Dusun Tongali, (Desa Tongali). Dia adalah tokoh masyarakat yang sangat disegani karena memiliki relasi dengan pejabat pemerintahan. Ia juga seorang nelayan ulung yang masa mudanya memiliki keberanian melaut ke berba-

gai daerah. Dengan demikian, dominasi seseorang sangat besar dalam penentuan personil COREMAP di desa. Oleh sebab itu, jika dikatakan bahwa pembentukan kelembagaan COREMAP dilakukan dengan cara masyarakat, tidak selamanya tepat. Dominasi seorang tokoh masyarakat sangat besar dalam menentukan berbagai program COREMAP, seperti penentuan lokasi DPL.

Menurut informasi sejumlah informan, CF tidak pernah melakukan pemberdayaan masyarakat, melainkan lebih terfokus pada kegiatan administrasi proyek. Hal ini terlihat ketika anggaran mau turun disibukkan dengan langkah persiapan termasuk penunjukkan personil yang belum ada atau perlu diganti setelah itu ditinggalkan. Berdasarkan wawancara dengan istri kepala desa yang menjadi pengurus COREMAP, dia mengaku ditunjuk oleh SETO sebagai ketua LKM karena dana UEP (Usaha Ekonomi Produktif) akan turun. Penunjukan pengurus LKM memperlihatkan peranan SETO sangat besar dalam penentuan personil LKM. Oleh sebab itu, LPSTK sebagai organisasi yang mengelola terumbu karang di tingkat desa dapat dikatakan tidak dilibatkan dalam penentuan personil LKM. Tidak dilibatkannya LPSTK tersebut mengindikasikan bahwa tidak ada hubungan antara LPSTK dan LKM. Padahal, LKM bagian dari LPSTK. Ketua LKM sendiri tidak mengerti apa peran ketua LPSTK dalam konteks hubungannya dengan LKM, sementara LPSTK jarang melakukan pertemuan terkait dengan pelaksanaan COREMAP di desa.

Kegiatan LKM tampaknya berjalan dengan baik meskipun sebagian besar yang meminjam adalah kalangan warga masyarakat potensial saja, yakni kalangan warga masyarakat yang dipilih dianggap mampu mengembalikan, pinjaman tetapi tidak secara signifikan berhubungan dengan kegiatan mata pencaharian alternatif (MPA). Warga nelayan yang hidupnya bergantung dari penangkapan ikan karang dan memerlukan modal tidak pernah merasakan program simpan-pinjam dari COREMAP. Kecenderungan seperti ini disesali warga nelayan karena pengelola LKM dinilai melakukan diskriminasi warga masyarakat yang bisa dipinjami dana LKM COREMAP. Pengelola LKM tampaknya sendiri lebih mementingkan dana LKM berkembang lancar daripada diberikan kalangan nelayan yang dikhawatirkan tidak lancar. Selain itu, pengelola LKM cenderung tidak mempergunakan pedoman UEP sebagai dalam panduan penyaluran dana simpan-pin-

jam COREMAP, misalnya seperti ketentuan peminjam harus berkelompok. Begitu pula dengan dana maksimal yang harus diberikan setiap peminjam. Ada kriteria yang dibangun oleh pengelola LKM di desa ini, yakni kelancaran, urutan, dan prioritas.

Sementara itu, warga desa yang dipilih dan ditunjuk sebagai motivator desa (MD) tidak bisa menjadi sumber informasi kegiatan COREMAP di desanya. Masyarakat desa lebih percaya dan bergantung pada CF dan SETO daripada MD. MD yang dipilih dari tenaga lokal seringkali tidak mampu menjelaskan COREMAP kepada masyarakat meskipun ada pertimbangan bahwa MD diambilkan dari warga masyarakat desa agar tidak ada hambatan komunikasi antara COREMAP dengan masyarakat. MD diharapkan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat melakukan kegiatan COREMAP. Dengan demikian MD dapat dikatakan wakil COREMAP di masyarakat. Oleh karenanya MD diberi honor seperti halnya CF dan SETO. MD satu-satunya warga desa yang mendapat honor dari COREMAP, meskipun dalam praktiknya pekerjaannya tidak jauh berbeda dengan aktivis COREMAP yang lain. Namun, pada realitasnya MD tidak memiliki kemampuan menggerakkan kegiatan COREMAP di masyarakat, karena latar belakang pendidikan dan keterbatasan penguasaan substansi ke-COREMAP-an.

PENGELOLAAN LAUT TRADISIONAL DI BUTON

Ada dua hal yang diatur dalam model pengelolaan laut yang dilakukan masyarakat adat, yakni *pertama* adanya mekanisme yang mengatur setiap warga masyarakat dapat melakukan pengambilan atau eksploitasi sumberdaya (*access to the resources*) dan mengelola eksklusivitas yang terkait dengan sumberdaya; *kedua* adanya pengaturan eksplotasi sumberdaya agar tidak terjadi persaingan atau konflik pemanfaatan di dalam masyarakat (David Feeny 1994). Kedua hal ini dijumpai dalam pengelolaan laut tradisional di Buton. Di Buton ada regulasi yang mengatur warga adat kapan bisa melaut dan kapan bisa berhenti melaut. Model pengelolaan laut tradisional ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Maluku. Seperti diketahui, di Maluku dikenal sistem buka dan tutup laut dalam pengambilan hasil laut yang disebut *sasi* (Craig C. Thorburn 2000), demikian pula di Buton dikenal sistem buka tutup area laut tertentu yang disebut *ombo*. *Ombo* adalah larangan mengambil hasil laut dalam kurun waktu tertentu. Selama enam

bulan dalam setahun adat tidak memperbolehkan warga masyarakat mengambil hasil laut terutama jenis biota lola.

Kegiatan pengambilan hasil laut dimulai setelah masa enam bulan laut berakhir ditandai dengan acara tahunan (*Metau'a*), yaitu upacara makan bersama di baruga (*humaano baruga*) dan dilanjutkan dengan dikirimnya nelayan yang didampingi perwakilan adat menuju ke wilayah laut untuk memulai pengambilan ikan di wilayah perairan yang ditutup. Wilayah perairan laut yang dibuka atau ditutup di Buton sering disebut wilayah laut *sara* atau *teino liwu*. Wilayah laut ini di Maluku dikenal dengan pertuanan laut. Wilayah laut yang dikuasai oleh *sara* dikenal dengan *teino liwu* ini mencakup beberapa desa sebagai kesatuan adat. Wilayah adat *sara* ini meliputi darat dan lautan. Tradisi *ombo* juga mengenal denda (*karumbiti*), *karangkai* (isolasi) sebagai bentuk sanksi kepada warga masyarakat yang melanggar aturan adat. Pengadilan adat dipimpin oleh *Parabella* (pemimpin adat) yang didampingi oleh tokoh-tokoh adat lainnya dan dalam persidangan tersebut *Parabella* menjatuhkan vonis hukuman kepada si pelanggar di laut.

Ada tiga pemimpin masyarakat terkait dengan pengelolaan laut tradisional, yakni : (i) *parabella* sebagai pimpinan adat; (ii) kepala desa sebagai pimpinan pembangunan masyarakat; dan (iii) imam sebagai pimpinan Agama Islam. Dalam pengelolaan laut tradisional peran kepala desa sebagai penggerak masyarakat untuk pengelolaan laut yang menyeimbangkan bentuk pemanfaatan dan konservasinya. Apabila ada pelanggaran terhadap ketentuan adat pengelolaan laut, kepala desa dan aparatnya beserta masyarakat secara bersama-sama akan melakukan tindakan pencegahan maupun penangkapan. Si pelanggar yang tertangkap oleh masyarakat akan dibawa menghadap ke kepala desa untuk ditanyai. Apabila diperoleh kepastian bahwa orang tersebut benar-benar melanggar aturan adat, kepala desa akan meminta *parabella* dan tokoh adat lainnya untuk mengadakan pengadilan adat.

Pada pengadilan adat yang juga dihadiri oleh masyarakat dan aparat pemerintahan desa, dilakukan dakwaan terhadap pelanggar dan kesempatan pelanggar untuk membela diri. Contoh pembelaan lisan dari si pelanggar :

- “tidak tahu sudah termasuk daerah DPL”
- “jaringnya hanyut masuk ke DPL”

- “malam-malam cari ikannya, tidak tahu di daerah DPL”
- “kita perlu banyak uang pak, anak sakit banyak biaya, ikan yang banyak di DPL”

Para tokoh adat kemudian membicarakannya dan mempertimbangkan alasan-alasan dari si pelanggar. Akhirnya *parabella* lah yang memberikan putusan akhir dan menjatuhkan vonisnya kepada si pelanggar berdasarkan aturan adat yang ada.

Peran imam dalam pengelolaan kelautan tradisional sebagai pihak yang melalui kegiatan-kegiatan mesjid dan pengajian menganjurkan kepada masyarakat untuk memelihara sumber daya laut dan tidak melanggar aturan-aturan yang sudah ada. Kalau ada kebijakan desa dan pengumuman-pengumuman yang terkait dengan pengelolaan laut, seringkali disampaikan juga oleh imam melalui ceramahnya di mesjid. Kepala desa juga menyosialisasikan kebijakan pemerintah desa melalui mesjid kepada masyarakat.

PENGELOLAAN BERBASIS MASYARAKAT VERSI DPL DAN *OMBO*

Peraturan Desa tentang terumbu karang telah mengakomodasi pengelolaan berbasis masyarakat. Hal ini terlihat adanya Peraturan Desa tentang Pengelolaan Terumbu Karang yang mengatur agar perlindungan terumbu karang berjalan efektif. Pembuatan Peraturan Desa ini merupakan kewajiban di setiap desa-lokasi COREMAP di Kabupaten Buton. Dengan demikian, legalitas peraturan desa itu cukup kuat karena di dukung Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat 1 bahwa ”Setiap Desa dapat membuat Daerah Perlindungan Laut yang diatur dalam peraturan Desa dengan tujuan menjaga dan melindungi sumberdaya laut di wilayah desa”.

Peraturan Desa tentang pengelolaan Terumbu Karang ini memuat 13 bab yang antara lain mengatur soal cakupan areal DPL atau kawasan lindung masyarakat, cakupan wilayah pemanfaatan tradisional dan budidaya, aturan pengelolaan biota laut, tata cara penerimaan dan pengelolaan dana, hal-hal yang dilarang atau tidak dapat dilakukan dan hal-hal yang diperbolehkan, dan sanksi bagi yang melanggar serta penyelesaian konflik atau masalah. Sepintas peraturan desa merupakan

kodifikasi dari aturan adat yang tidak tertulis, namun hal yang membedakan adalah basis struktur pemerintahnya. Wilayah adat pada masyarakat Buton meliputi beberapa desa, hal ini berbeda dengan desa COREMAP yang tidak pernah mengakomodasi batas wilayah adat. Meskipun demikian, peraturan desa ini telah memasukan unsur-unsur dalam pengelolaan tradisional masyarakat. Ini artinya pemerintah daerah telah memperhatikan keberadaan sistem pengelolaan tradisional dalam pengelolaan DPL sebagai sistem pengelolaan sumber daya laut yang sah.

Keberadaan peraturan desa ini telah diakui oleh pemerintah daerah sebagai peraturan pengelolaan terumbu karang, tetapi dalam faktanya peraturan desa ini tidak bisa dipandang sebagai sumber peraturan yang sah, yang dapat digunakan dalam perlindungan terumbu karang. Peraturan Desa tentang terumbu karang tidak bisa dijalankan oleh desa, terutama jika terjadi pelanggaran pengambilan ikan di kawasan DPL. Ketidakkampuan pemerintah desa mengatasi pelanggaran hukum di DPL tidak lepas dari keterbatasan kewenangan pemerintah desa melakukan penindakan hukum. Pemerintah desa tidak memiliki otoritas yang otonom terkait dengan wilayah perairan, terutama terkait dengan penindakan perilaku yang dianggap sebagai pelanggaran aturan yang ditetapkan dalam peraturan desa. Kasus pelanggaran DPL yang diproses pemerintah desa ke pengadilan ternyata tidak berjalan efektif karena lembaga peradilan Indonesia tidak menganggap bahwa peraturan desa tentang terumbu karang merupakan sumber hukum yang sah dan bisa dipakai sebagai bagian sistem hukum di Indonesia.

Daerah Perlindungan Laut DPL tidak bisa disamakan dengan perairan *umbo sara* atau pertuanan laut. Pendekatan pelibatan masyarakat dalam DPL lebih difokuskan pada pengawasan dan penjagaan DPL. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat tertuju kepada kelompok masyarakat yang ditugasi menjaga dan mengawasi DPL yang disebut dengan pokmas konservasi. Dalam konsep COREMAP tidak semua masyarakat terlibat dalam pengawasan DPL tetapi mereka yang bergabung pokmas konservasi yang jumlahnya sekitar 5-10 orang yang dibentuk Lembaga Pengelolaan Sumberdaya Terumbu Karang (LPSTK). Dengan demikian, LPSTK adalah institusi masyarakat yang mengatur warga mengambil sumber daya laut di perairan. LPSTK bisa dikatakan mengganti posisi adat dalam pengelolaan perikanan dan kelautan. Dalam konteks

yang lain, LPSTK merupakan bentuk *community-based fisheries management* karena lembaga ini menerima mandat desentralisasi pengelolaan perikanan di tingkat masyarakat desa (Arif Satria, 2004).

Namun, dalam realitasnya LPSTK tidak bisa berjalan secara efektif, karena LPSTK bukan organisasi yang diakui masyarakat. LPSTK tidak mampu mendorong pokmas konservasi untuk melakukan pengawasan dan penjagaan DPL. Di beberapa desa COREMAP, LPSTK pernah menjalin komunikasi dengan Pokmas Konservasi. Dalam kasus pengadaan sarana dan prasarana yang rusak dan tidak memadai, misalnya, ternyata LPSTK tidak mampu mencari jalan keluar mengatasi pengadaan kapal patroli tersebut. LPSTK juga tidak memiliki otoritas sebagai lembaga perdesaan yang mengatur pengelolaan terumbu karang. Hal ini terlihat ketika atribut tanda DPL rusak, LPSTK tidak mampu mencarikan dana. Padahal, LPSTK memiliki unit simpan pinjam yang dikelola LKM. .

Pengelolaan DPL berbasis masyarakat tidak memberikan arti karena tidak memberikan manfaat langsung bagi masyarakat sementara di lain pihak, masyarakat diminta menjaga DPL dari tindak pelanggaran memasuki kawasan DPL baik untuk menangkap ikan atau melintasi di atasnya. Keberadaan DPL seharusnya memberikan jaminan sumber penghidupan di laut tetap eksis, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Berkes et al (1989: 11-13) bahwa *community-based management* mestinya memberikan garansi bahwa hak akses laut masyarakat masih dijamin, semua warga masyarakat mendapat kesempatan memanfaatkan hasil laut. Sementara itu konsep DPL adalah laut tertutup, sedangkan pada pengelolaan tradisional tidak mengenal laut tertutup.

Lebih jauh Berkes et al. (1989:11-13) mencatat bahwa pendekatan pelibatan masyarakat dalam DPL kurang memperhatikan hal-hal sebagai berikut : (i) *Livelihood security*; with guaranteed access rights to a resource, everyone in the community is assured of the opportunity of meeting their basic needs. (ii) *Access equity and conflict resolution*; there is mechanism for the equitable use of resources with minimum internal conflict, and rules mutually agreed upon by all members of the group provide an efficient means of conflict resolution and reduce transaction cost in the enforcement of these rules. (iii) *Mode of production*; CBFM often forms the basis for the system of production. (iv) *Resources conservation*; CBFM is basically conservative in the way

resources a reutilized. (v) *Ecological sustainability*; CBFM reinforces social controls in maintaining a productive resource from generation to generation.

Berdasar pendapat Berkes tersebut, tampak konsep COREMAP tidak akan berjalan efektif karena DPL dipandang belum bisa memberikan manfaat. Asumsi yang digunakan COREMAP bahwa wilayah laut yang ditetapkan sebagai DPL dalam kurun waktu tertentu akan menumbuhkan kesuburan dan banyak ikan karang. Jika DPL tetap terjaga, maka terumbu karang akan subur dan menjadi tempat berpijah berbagai jenis ikan. Pertumbuhan ikan karang akan melebar di perairan sekitar DPL yang dapat diakses oleh warga masyarakat. Konsep pengelolaan tradisional tidak mengenal wilayah laut yang tertutup dari segala aktivitas penangkapan tanpa ada batas waktu yang pasti tetapi sistem buka- tutup.

Ketidakmampuan mengatasi pencurian ikan di DPL semakin menambah ketidakpercayaan terhadap manfaat DPL. Warga desa disuruh menjaga, tetapi orang luar dengan leluasa memanfaatkan tanpa ada perlawanan dari masyarakat, karena orang luar itu menggunakan senjata. Kasus lain menunjukkan ada seorang aktivis COREMAP ditahan karena dianggap main hakim sendiri ketika menangkap pencuri di DPL, meskipun pencuri ikan juga ditahan. Perlakuan seperti ini mengendurkan kepedulian terhadap COREMAP. Begitu pula di desa Wasuemba, masyarakat kecewa karena pencuri yang ditangkap masyarakat tidak bisa diproses sampai ke pengadilan, karena peraturan desa tidak diakui sebagai sumber hukum oleh pengadilan. Peraturan Desa itu dianggap berlaku untuk lingkungan internal masyarakat desa dan bukan termasuk bagian dari sumber hukum yang sah diakui di Indonesia. Sementara itu, akses masyarakat desa ke petugas keamanan laut (POLRI, KKP dan TNI AL) sangat minim. Tidak ada sarana dan komunikasi yang memadai. Institusi penegak hukum berada di kota yang letaknya jauh dari desa. Setiap laporan peristiwa pelanggaran DPL, perkara tidak segera ditindaklanjuti. Selain itu, COREMAP Buton kurang memfasilitasi kegiatan pengawasan DPL, terutama ketika ditemukan pelanggaran DPL .

Kepedulian warga masyarakat untuk menjaga DPL pada awalnya sangat besar karena area DPL dipahami tidak jauh beda dengan konsep "ombo" atau *sasi*. Namun, dalam perjalanannya, keberadaan DPL

dipertanyakan masyarakat, terutama oleh kelompok nelayan. Beberapa kekecewaan terhadap DPL antara lain ketidakmampuan COREMAP mengatasi pencurian ikan di lokasi DPL.

Pokmaswas dan seorang tokoh adat menginginkan DPL diperlakukan seperti "*ombo*". Kekecewaan tokoh adat ini dipicu oleh pelaksanaan lomba desa COREMAP se kabupaten Buton tidak transparan dan konsisten dalam melakukan penilaian perlombaan antar desa. Kekecewaan ini berawal dari pemberitaan surat kabar lokal yang menunjukkan desa Wasuemba yang berhasil menjadi salah satu juara dalam lomba desa COREMAP, namun COREMAP Kabupaten Buton memberikan keputusan desa lain yang menjadi juara lomba desa COREMAP. Salah satu reaksi atas keputusan COREMAP Kabupaten Buton adalah seorang tokoh masyarakat menganjurkan warga masyarakat tidak lagi menyepakati aturan pengelolaan DPL, tetapi mengembalikan kepada sistem *ombo* yang mengenal zona inti dalam pengelolaan terumbu karang.

Penjagaan DPL juga tidak bisa diserahkan begitu saja kepada kelompok nelayan apalagi jika populasi nelayan sangat kecil. COREMAP terlalu percaya jika masyarakat perdesaan masih memiliki rasa kepedulian yang tinggi terhadap program ini padahal asumsi ini tidak selama benar. Jika kelompok nelayan merasa diperlakukan tidak adil, maka tentu kepedulian ini tidak akan muncul. Kelompok nelayan diminta menjaga DPL, tetapi ada warga lain yang ditunjuk sebagai MD yang tugasnya tidak jauh berbeda mendapatkan honor dari COREMAP. Oleh sebab itu, kelompok nelayan menginginkan dikembalikan atau diterapkan kembali sistem "*ombo*" atau *sasi* dalam kawasan perairan DPL. Kelompok nelayan adalah warga masyarakat yang paling sering mengkritisi keberadaan DPL. Kelompok nelayan selalu dijadikan kelompok sasaran penjagaan DPL, tetapi ia tidak mendapatkan apa pun dari program COREMAP.

COREMAP masuk ke desa menjadi ajang proyek para elit masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam pengadaan kapal patroli yang tidak bisa digunakan untuk patroli karena di bawah standar. Pada awalnya LPSTK mengajukan rencana pengadaan sarana patroli untuk pengawasan DPL, tetapi dalam pelaksanaan pengadaan kapal dilaksanakan oleh SETO tanpa memberikan kewenangan pengadaan kepada LPSTK sebagai lembaga pengelola terumbu karang di desa. Di dilihat dari

perspektif pemberdayaan, tidak ada upaya mengembangkan LPSTK sebagai lembaga terumbu karang yang mandiri, tetapi sebagai proyek pengadaan kapal patroli. Pengadaan kapal patroli yang gagal ini tampaknya tidak ada yang komplain dari siapa pun terutama dari LPSTK atau warga masyarakat. Dengan demikian, timbul pertanyaan : adakah kesadaran masyarakat terhadap pelestarian terumbu karang ? Apakah masyarakat mengakui adanya kelembagaan LSPTK ? Apakah masyarakat sadar perlunya DPL ?

Masuknya program COREMAP ke desa dimaksudkan untuk merehabilitasi kawasan ekosistem terumbu karang. Dari kasus di atas jelas bahwa LPSTK tidak terintegrasi dengan struktur sosial masyarakat desa. Kapasitas ruang struktur sosial yang ada menyempit dengan kehadiran DPL (*village sanctuary*). Elemen-elemen dari DPL tidak sesuai dengan adat dan kebiasaan yang sudah lama dijalankan oleh masyarakat. Atau dengan kata lain dengan meminjam istilah Edi Susilo (2010) bahwa adaptor sosial dari program DPL tidak mampu melebur ke dalam struktur sosial masyarakat. DPL berbenturan dengan perairan adat mereka, yakni *Ombo* (semacam *Sasi*) yang mengatur pemanfaatan biota-biota laut. DPL sebagai ruang publik-tempat lalu lalang dan mencari ikan berubah menjadi kawasan DPL (lihat juga Zaelany 1997).

KESIMPULAN

DPL bukan *communal property rights* karena tidak ada regulasi yang mengatur akses ke laut. DPL itu bukan pula wilayah tangkap karena tidak bisa dimasuki (*to access*) dan juga tidak bisa dijadikan sebagai *fishing ground* yang temporal, seperti halnya dikenal dalam *sasi*. DPL dalam praktiknya bukan pula sebuah desentralisasi hak pengelolaan perikanan masyarakat (*decentralization of property rights in marine fisheries*). Oleh sebab itu, praktik konservasi laut masih sentralistik yang membatasi akses nelayan untuk memanfaatkan dan mengelola sumberdaya ikan (lihat UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi SDH dan Ekosistemnya).

Peraturan desa tentang pengelolaan terumbu karang yang resmi diakui pemerintah daerah, namun peraturan desa bukan sebuah pengakuan

pemerintah terhadap hak pengelolaan masyarakat terhadap sumber daya di perairan Buton. Peraturan desa ini tidak mengakomodasi sistem *ombo* dalam DPL. Meskipun COREMAP mengakui pengelolaan tradisional, COREMAP masih melihat perairan di desa-desa lokasi COREMAP sebagai perairan *open access*. Karena itu, desain kelembagaan COREMAP pun tidak mengarah *common property institution*. Menurut Berkes (1994), *open access rigime* adalah *western culture* tempat sumber daya laut tidak bisa dikenai kepemilikan seperti halnya tanah-daratan. Aspek *common property rights* ini yang tidak pernah diperhitungkan dalam pengembangan kelembagaan COREMAP di masyarakat.

Pengembangan kelembagaan COREMAP di tingkat masyarakat (Pokmas Konservasi dan LPSTK, MD, LKM) tidak semakin memperkuat keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pengelolaan sumber daya laut, tetapi menjadi kontraproduktif dilihat dari sudut penyelamatan terumbu karang. Sementara itu, CF dan SETO sebagai instrumen COREMAP di tingkat masyarakat (suprakomunitas) lebih terfokus pada kegiatan administrasi proyek dan bukan pendampingan masyarakat. CF dan SETO tidak mampu memposisikan diri sebagai bagian kepemimpinan masyarakat mengembangkan kelembagaan pengelolaan terumbu karang yang bisa menumbuhkan lembaga LSPTK yang mandiri. Dengan demikian, praktis kegiatan COREMAP di masyarakat bergantung pada program COREMAP di kabupaten. Jika program COREMAP berakhir, maka diperkirakan tidak ada keberlanjutan dari kegiatan COREMAP yang sudah dilakukan selama ini.

LPSTK sebagai lembaga pengelolaan terumbu karang di tingkat masyarakat yang secara formal lembaga ini diakui oleh pemerintah, meskipun demikian pemerintah tidak pernah melakukan amandemen UU di tingkat nasional yang secara eksplisit mengakui hukum adat dan institusi masyarakat adat *sebagai local corporate entities, accompanied by procedures for establishing the recognition of the rights* Ruddle (1999). Dengan demikian, LSPTK tidak jauh berbeda dengan lembaga lain yang dikembangkan di perdesaan secara *top down* untuk kepentingan sebuah program semata.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Arif Satria. *Kompas*. Sabtu, 25 September 2010. *Ekologi Politik Pesisir*. hlm 7.
- Baubau, Al Azhar 2009. *Terumbu Karang dan Global Warming*. Diposkan 8 Agustus 8, 2009 oleh m3sultra
- Berkes, F. 1994. "Property Rights and Coastal Fisheries". P.51-62. In R.S. Pomeroy (ed.) *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pasific: Concepts, Methods and Experiences*. JCLARM Conf. Proc. 45.189.p.
- Brandt, Andres Von, 1986. *Fishing Catching Methods of the World*. Fishing News Books Ltd, England.
- COREMAP, 2006. *Pedoman Umum Pengelolaan Berbasis Masyarakat COREMAP*. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Buton
- Crawford, Brian et al.2000. Community Based Marine Sanctuaries in the Philippines : A Report on Focus Group Discussion. *PCAMRD Book Series No.30*. University of Rhodes Island : Coastal Resources Centre
- Feeny, David. 1994. Frameworks for Understanding Resources Management on The Commons. P.20-33. In RS. Pomeroy (ed.) *Community Management and Property of Coastal Fisheries in Asia and The Pasific: Concepts, Methods and Experiences*. ICLARM Conf.Proc.45.189p.
- Ferse, Sebastian C.A., Costa M.M., Manez KS., Adhuri D.S & Glaser M. 2010. Alles, not aliens: Increasing the role of local communities in marine protected area implementation. *Environmental Conservation* 37 (1): 23-34
- Kharima, Nadya tt. Kerusakan terumbu karang Indonesia terparah di sedunia. <http://www.primaironline.com/berita/sosial/kerusakan-terumbu-karang-indonesia-terparah-sedunia>. Download Minggu 6 Feruari pk 06:50
- Nagib, Laila dkk. 2010. Laporan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Lokasi COREMAP II : Kasus Kabupaten Buton. Jakarta : COREMAP
- Susilo, Edi 2010 *Dinamika Struktur Sosial dalam Ekosistem Pesisir*. Malang: Universitas Brawijaya Press
- Thorburn, C.C. (2000). Changing Customary Marine Resources Management Practice and Institutions; The Case of Sasi Lola in The Kei Islands, Indonesia. *World Development Vol. 28, No.8. pp.1461-1479*.
- Tjondronegoro, S.M.P 1985. "Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa", dalam Koentjaraningrat (ed.), *Masalah-Masalah Pembangunan : Bunga Rampai Antropologi Terapan*. LP3ES.Jakarta. Hlm 214-244

Makalah

Zaelany, Andy A. 1997. *Social and environment impacts of tourism development in Nusa Dua (Bali)*. Makalah yang disampaikan pada seminar internasional di Georg August Universitaet Jerman

