

Problem Implementasi Kebijakan Konservasi Sumberdaya: Kasus Kawasan Segara Anakan Cilacap Sebagai Zona Konservasi Terbatas

PAULUS ISRAWAN SETYOKO & SLAMET ROSYADI

Program Studi Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana
Universitas Jenderal Soedirman Jalan Kampus No. 1 Grendeng Purwokerto
Jawa Tengah, 53122 Telp. 0281-641419 Fax. 0281-641418.

Abstrac: State intervention is assumed to have effective legitimating and authority in addressing exploitative practices over natural resources by local community. However, this is not the case in this study. As shown in the case of implementation of Cilacap Local Government Act No. 6/2001 governing Plan of Segara Anakan Space Administration, state intervention is not effective in addressing problems of natural resource uses. Therefore, this study aims at analyzing effectiveness of policy implementation in natural resource conservation region with. To achieve the research aim, this study applied a qualitative research method namely case study and data was analyzed by interactive model. Purposive sampling followed by snowball-sampling was applied to select credible informants from various stakeholders. This study shows that the implementation of conservation policy in Segara Anakan Area is far from effective in controlling exploitative and destructive practices over Segara Anakan resources such as overfishing by *apong* net fishermen and land use expansion for agricultural practices and settlement purpose. In consequence, Segara Anakan Area as limited Conservation Zone remains under raising population pressure. Some causes of ineffective policy implementation founded in this study are lack of policy communication, ineffective of coordination among agencies, and lack of resource availability.

Key words: *communication, conservation, coordination, policy implementation, resources.*

Kajian ini membahas problem implementasi kebijakan konservasi di kawasan Segara Anakan Cilacap. Melalui pemahaman kendala-kendala kelembagaan terhadap efektivitas implementasi, studi ini berupaya untuk mengidentifikasi beberapa solusi untuk mengatasi persoalan kelembagaan tersebut. Inti persoalan yang diperdebatkan dalam studi ini adalah mengenai peran pemerintah lokal (*the role of local government*) dalam mengatasi persoalan konservasi sumberdaya.

Intervensi pemerintah menurut literatur merupakan jawaban klasik terhadap problem eksternalitas negatif yang terjadi akibat pemanfaatan sumberdaya yang berkarakter milik bersama (*common pool*) (Birner dan Gunaweera, 2002: 194; Butler, 2005: 462; Pattberg, 2006: 579). Hal ini dikarenakan pemerintah memiliki kekuasaan *coersive* yang monopolistik sehingga lebih efisien dalam

mengawasi kepatuhan warga negara daripada pihak lain (Zerbe Jr and McCurdy, 2000: 10; Lima et al., (2006: 27 - 28; Schmitt, 2009: 8). Kawasan Segara Anakan dapat diklasifikasikan sebagai sumberdaya yang dimiliki bersama karena siapapun dan kapanpun dapat memanfaatkan kekayaan yang terkandung didalamnya. Oleh karenanya, kawasan Segara Anakan menjadi rentan terhadap eksploitasi yang berlebihan jika tanpa pengawasan pemerintah.

Masalah mulai berkembang ketika Kawasan Segara Anakan ditetapkan sebagai zona konservasi terbatas melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Cilacap Nomor 6 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Segara Anakan. Hal ini dilakukan karena Segara Anakan secara alamiah merupakan kawasan pemijahan ikan (*nursery ground*) dan menjadi habitat anekaragam flora dan

fauna. Oleh karenanya, untuk menjaga keberlanjutan biodiversitasnya yang unik tersebut berbagai praktek pemanfaatan sumberdaya harus mendapatkan izin dari pemerintah kabupaten.

Masalahnya, praktek-praktek penangkapan ikan tradisional yang telah lama dilakukan oleh masyarakat cenderung eksploitatif. Masyarakat setempat umumnya menggunakan alat tangkap jaring yang dikenal dengan sebutan “jaring apung atau apung”. Terbukti eksploitatif karena jaring apung tidak berbeda dengan jenis jaring pukut harimau yang memiliki mata jaring yang sangat kecil. Perbedaannya, jaring pukut harimau bersifat *mobile* karena ditarik dengan kapal sementara jaring apung bersifat *static* karena ditanam di dasar perairan dan mengapung di permukaan. Persamaannya, kedua jenis jaring tersebut sama-sama menangkap berbagai ukuran ikan, baik besar maupun kecil. Oleh karena Segara Anakan merupakan habitat bagi proses pemijahan dan pertumbuhan berbagai jenis ikan, penggunaan jaring apung tentu saja mengancam keberlangsungan biodiversitas di kawasan tersebut.

Menghadapi situasi di atas, implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 tentunya mendapatkan tantangan yang besar dari masyarakat yang hidupnya bergantung pada hasil tangkapan jaring apung. Kasus ini menjadi menarik karena berbagai literatur yang menjelaskan implementasi kebijakan lingkungan di negara-negara berkembang berujung dengan kegagalan (Olievera, 2002: 1716; Hayward, 2006: 910; Sheriff, 2009: 253) Berbagai penyebab dibalik kegagalan implementasi kebijakan lingkungan bersumber dari dukungan politik yang rendah, ketersediaan anggaran yang tidak mencukupi, kapasitas birokrasi yang tidak memadai, dan tantangan dari masyarakat setempat (Olievera, 2002: 1716; Mvondo, 2009: 84). Dengan demikian, perumusan masalah yang dapat ditarik dalam studi ini adalah apakah implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 efektif mengendalikan praktek-praktek *overfishing* di kawasan Segara Anakan dan tantangan apa saja yang dihadapi dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja implementasi kebijakan konservasi sumberdaya di kawasan Segara Anakan.

METODE

Penelitian ini dilaksanakan akhir tahun 2008 dan dirancang dengan menggunakan metode studi kasus. Tujuannya adalah untuk menganalisis secara mendalam faktor-faktor dibalik kegagalan implementasi kebijakan konservasi sumberdaya melalui Perda Nomor 6 Tahun 2001 di kawasan Segara Anakan.

Kasus Segara Anakan dijadikan bahan kajian karena mencerminkan intervensi pemerintah untuk menetapkan kawasan tersebut sebagai zona konservasi terbatas melalui implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001. Kawasan Segara Anakan berada di wilayah administratif Kabupaten Cilacap. Kawasan tersebut tidak saja memiliki keunikan dalam biodiversitinya tetapi sekaligus rawan terhadap praktek-praktek penangkapan ikan yang bertentangan dengan tujuan Perda Nomor 6 Tahun 2001. Oleh karena sebagian besar masyarakat nelayan di Kabupaten Cilacap telah lama menggantungkan hidupnya dari wilayah perairan Segara Anakan, maka implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 mendapatkan tantangan yang besar dari kelompok masyarakat ini.

Teknik pengumpulan data meliputi observasi berpartisipasi melalui keterlibatan langsung peneliti dalam pertemuan warga, wawancara mendalam dengan informan-informan kunci yang diseleksi secara *purposive*, seperti tokoh-tokoh nelayan lokal, aparat pemerintah kabupaten khususnya dari kepala desa dan perangkat desa, Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup (DKLH), Dinas Kehutanan dan Pertanian, dan Badan Pengelola Kawasan Segara Anakan (BPKSA).

Data dianalisis dengan model interaktif dari Miles dan Huberman (1992: 20) yang mencakup kegiatan pengumpulan data, tampilan data, verifikasi data/kesimpulan, hingga bisa kembali lagi pada pengumpulan data jika informasi yang dibutuhkan belum memadai.

HASIL

Kinerja Implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001

Tujuan utama diterbitkannya Perda Nomor 6 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Segara Anakan adalah untuk mengendalikan

tingkat kerusakan ekosistem Laguna Segara Anakan dari berbagai macam praktek pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya oleh penduduk lokal. Ekosistem laguna yang berperan vital bagi habitat berkembangnya aneka ragam jenis ikan dan hutan mangrove dipandang penting untuk ditetapkan sebagai zona konservasi terbatas. Harapannya, melalui intervensi Perda Nomor 6 Tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Cilacap dapat membangun kesadaran dan kepatuhan penduduk lokal untuk menjaga ekosistem laguna.

Namun demikian pada level implementasi, ternyata Perda Nomor 6 Tahun 2001 sama sekali tidak efektif untuk mengendalikan laju kerusakan laguna. Sebaliknya, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk di sekitar kawasan Laguna Segara Anakan, tekanan terhadap ekosistem laguna menjadi semakin besar. Salah satunya adalah penebangan hutan bakau. Kegiatan pembalakan liar hutan bakau dilakukan guna kepentingan pemukiman penduduk, material bahan bangunan, pertanian, pertambakan dan juga bahan bakar industri. Yang menarik adalah intensitas penebangan hutan bakau lebih banyak dilakukan oleh orang-orang yang berada di luar Kawasan Segara Anakan daripada penduduk lokal.

Namun demikian, sistem pengendalian terhadap aktivitas *illegal logging* lebih banyak diserahkan kepada pemerintah saja, dalam hal ini adalah BPKSA dan aparat hukum. Tindakan masyarakat terhadap aktivitas penebangan liar tersebut hampir tidak ada. Menurut mereka, kontrol hukum terhadap penebang liar adalah tugas dan kewajiban pemerintah. Selain pendekatan penegakan hukum yang lebih bersifat *top down*, masyarakat juga tidak memiliki budaya lokal yang mengajarkan tentang mekanisme menjaga lingkungan atau melestarikannya. Dampaknya adalah berbagai kegiatan yang merusak hutan bakau tidak mendapatkan tindakan berarti dari masyarakat sekitar. Sementara keberadaan aparat hukum di lokasi kejadian juga tidak dapat diandalkan.

Tabel 1. Kecenderungan penurunan luas hutan bakau

Tahun	Luas (ha)
1974	15.551
1978	10.975
1994	8.975
2003	8.339

Sumber: BPKSA Kabupaten Cilacap (2008:4)

Dampak lemahnya implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 adalah semakin menyusutnya luas hutan bakau di Kawasan Laguna Segara Anakan. Menurut data terakhir (2003), luas hutan bakau mengalami penyusutan hingga 53,71 persen selama hampir dua dekade sejak tahun 1974 (lihat Tabel.1). Dampak ekologi dan ekonomis yang makin dirasakan adalah terganggunya habitat berbagai jenis ikan dan semakin berkurangnya hasil tangkapan ikan.

Studi yang dilakukan oleh Dudley (2000: 21) melaporkan bahwa sekurangnya ada empat spesies udang yang sudah tidak ditemukan berkaitan dengan ragam spesies udang yang terdata selama tahun 1999 sampai 2000, dibandingkan dengan data sebelumnya. Secara ekonomis, akibat rusaknya ekosistem hutan mangrove juga memberikan dampak ekonomis terhadap hasil tangkapan ikan. Selama kurun waktu 1999 - 2000 hasil tangkapan nelayan menurun hampir seperempatnya.

Aspek lain yang diatur oleh Perda Nomor 6 Tahun 2001 adalah setiap pemilik alat tangkap ikan yang menangkap ikan di kawasan laguna harus mendapatkan izin kepemilikan dari Bupati. Hal ini sebenarnya merupakan bentuk kompromi Pemerintah Kabupaten Cilacap terhadap konflik pemanfaatan sumberdaya laguna antara nelayan jaring dengan pengguna lainnya. Namun demikian, temuan di lapangan menunjukkan bahwa para pemilik jaring khususnya jaring apung tidak memiliki izin. Bahkan tidak mengetahui kewajiban untuk mendapatkan izin dari Bupati. Padahal sebenarnya jaring apung termasuk alat tangkap yang dilarang digunakan di Kawasan Segara Anakan tanpa seizin Bupati Cilacap.

Bahwa jaring apung dilarang karena sifatnya yang *overfishing* pun ternyata tidak disadari oleh para nelayan laguna. Sebagian besar informan nelayan jaring apung menyatakan ketidaktahuan dampak tindakan mereka terhadap lingkungan dan sumberdaya laguna. Bahkan mereka justru menilai bahwa rusaknya kawasan laguna adalah akibat perilaku industri dalam membuang limbah. Meski demikian, ada beberapa informan nelayan yang menyadari bahwa penangkapan ikan dengan menggunakan jaring apung telah membunuh bibit-bibit ikan. Namun karena persoalan pemenuhan kebutuhan pokok rumah tangga dan langkanya kesempatan kerja di sektor

lain, maka mereka tetap bertahan untuk menggunakan jaring apung.

Rusaknya ekosistem laguna semakin tidak dapat dikendalikan oleh Perda Nomor 6 Tahun 2001. Data terakhir pada tahun 2007 mengungkapkan bahwa pembalakan liar terhadap hutan bakau dipicu oleh kebutuhan masyarakat akan lahan garapan. Disamping karena proses pendangkalan wilayah perairan akibat laju sedimentasi yang berlangsung terus menerus, ekosistem laguna semakin rusak akibat ekspansi lahan garapan di wilayah laguna. Administratur Perum Perhutani Banyumas Barat Sangudi Muhammad menginformasikan bahwa dari 7.000 ha lahan hutan bakau yang tidak produktif, 6.000 ha diantaranya masih dalam konflik dengan masyarakat karena digunakan untuk lahan pertanian. Saat ini sisa hutan bakau yang masih produktif sebesar 8.000 ha.

Upaya untuk merehabilitasi hutan mangrove pernah dilakukan oleh dinas kehutanan, namun demikian upaya tersebut tidak melibatkan masyarakat. Menurut seorang tokoh nelayan diungkapkan bahwa sejak awal khususnya tahap perencanaan masyarakat tidak pernah dilibatkan. Apabila ada beberapa anggota masyarakat yang terlibat sebenarnya mereka hanya dilibatkan pada tahap pelaksanaannya saja. Akibatnya, kerusakan hutan bakau akibat penebangan liar tidak efektif dikendalikan, karena masyarakat memandang tanggung jawab pengendalian berada dibawah kendali pemerintah daerah dan aparat keamanan.

Masalah krusial lainnya di wilayah laguna Segara Anakan adalah meluasnya lahan timbul akibat proses sedimentasi. Dengan laju sedimentasi sebesar 10,6 juta m³/tahun, Segara Anakan pada tahun 1903 yang luas semula berkisar 6.450 ha mengalami penyusutan hingga menjadi 600 ha pada tahun 2002 (Guntoro, 2007: 3 - 4). Menurut Kepala BPKSA Supriyanto, salah satu masalah utama di Kawasan Segara Anakan adalah semakin luasnya tanah timbul akibat besarnya tingkat sedimentasi yang masuk ke laguna Segara Anakan. Awalnya, keberadaan tanah timbul belum mendapatkan status hukum kepemilikan dan pengelolaan yang jelas. Menjadi petani penggarap lahan tanah timbul dan pemukiman di atas lahan yang status kepemilikannya tidak jelas memunculkan konflik. Konflik terjadi diantara petani penggarap dengan pendatang, Lembaga Pemasya-

rakatan Nusa Kambangan dan Badan Pertanahan Nasional. Masing-masing pihak menyatakan diri sebagai pihak yang paling berhak dalam pengelolaan tanah timbul tersebut.

Dalam perkembangannya, guna menanggapi potensi konflik lahan, Pemerintah Kabupaten Cilacap memberikan pengakuan bahkan izin kepada penduduk setempat untuk menggarap lahan tanah timbul. Luas hak garap didasarkan atas rasio jumlah kepala keluarga dengan luas lahan timbul yang tersedia di masing-masing desa, sehingga luas hak garap berbeda-beda antara satu desa dengan desa lainnya. Untuk setiap kepala keluarga di Desa Panikel mendapatkan dua hektar, sedangkan untuk Desa Ujungalang dan Ujungagak masing-masing kepala keluarga memperoleh hak garap seluas satu hektar. Selebihnya pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah desa setempat.

Berdasarkan kebijakan pengelolaan lahan timbul, penggarap lahan timbul diikat dengan beberapa ketentuan berikut.

1. Penggarap sanggup menggarap tanah atau lahan dengan sebaik-baiknya;
2. Penggarap sanggup menaati keputusan desa;
3. Penggarap sanggup menyerahkan tanah atau lahan garapannya sewaktu-waktu untuk kepentingan pemerintah;
4. Apabila ternyata pemegang hak garap tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut, maka surat keterangan penggarap yang diberikan akan dicabut dan tanah akan dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten Cilacap.

Ketentuan di atas sebenarnya cukup ideal untuk memberikan kepastian hukum kepada para penggarap lahan timbul. Namun demikian, praktek di lapangan justru menunjukkan bahwa penduduk lokal menyerahkan hak garapnya melalui sewa kepada pihak lain terutama kepada pendatang yang berasal dari Povinsi Jawa Barat. Hal ini dikarenakan penduduk lokal tidak memiliki pengalaman bertani dibanding mereka yang berasal dari Jawa Barat. Hal krusial lainnya adalah jika penduduk lokal memperjualbelikan lahan garapannya kepada para pendatang, tentu saja akan menyalahi kontrak yang disebutkan dalam keputusan pemerintah kabupaten. Pada sisi lain pemerintah kabupaten tidak memiliki instrumen untuk memantau perpindahan kepemilikan

lahan. Sehingga potensi perubahan kepemilikan lahan kemungkinan besar dapat terjadi. Hasil studi yang dilakukan oleh Rosyadi dan Anwaruddin (2007: 25) menemukan bahwa penduduk pendatang lebih menguasai lahan-lahan garapan yang dekat dengan tempat tinggal mereka daripada penduduk asli. Bahkan beberapa dari mereka mendirikan tempat tinggal di atas tanah timbul agar akses terhadap penguasaan lahan garapan semakin meningkat. Ini berarti penguasaan lahan tanah timbul tengah berpindah tangan dari penduduk asli ke penduduk pendatang. Penduduk pendatang yang berasal dari Jawa Barat lebih berpengalaman dalam budidaya pertanian daripada penduduk asli.

Data di atas menunjukkan bahwa kinerja implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 yang mengatur fungsi wilayah laguna berada pada tingkatan yang rendah. Tekanan penduduk dan persoalan akan tuntutan pemukiman dan lahan garapan serta minimnya kesadaran penduduk lokal di wilayah laguna tidak mampu diatasi oleh intervensi pemerintah kabupaten. Akibatnya, fungsi laguna yang ditetapkan sebagai zona konservasi terbatas telah mengalami perubahan yang besar baik dalam bentuk eksploitasi sumberdaya ikan, ekspansi lahan garapan maupun pemukiman.

Komunikasi Kebijakan

Kasus ketidaktahuan nelayan jaring yang menangkap sumberdaya ikan di wilayah laguna mengenai kewajiban mengantongi izin penggunaan jaring mencerminkan tidak efektifnya proses komunikasi kebijakan. Dari wawancara mendalam terhadap tokoh-tokoh nelayan terungkap bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Cilacap untuk meningkatkan status kawasan Segara Anakan melalui Perda Nomor 6 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Segara Anakan dipandang elitis oleh masyarakat. Hal ini dikarenakan absennya partisipasi publik dalam proses legislasinya. Bahkan dalam pandangan masyarakat, perda tersebut bertentangan dengan tatanan dan budaya masyarakat. Para pengambil kebijakan tidak pernah terjun ke lapangan menanyakan kepada masyarakat baik secara formal maupun non-formal (jaring aspirasi). Konsekuensinya, Perda Nomor 6 Tahun 2001 dipandang tidak mengakomodasikan budaya masyarakat.

Ketidaktahuan masyarakat nelayan terhadap substansi Perda Nomor 6 Tahun 2001 juga berakar dari minimnya kegiatan penyuluhan oleh aparat BPKSA maupun Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap. Wawancara yang dilakukan terhadap kelompok nelayan melalui kelompok diskusi terfokus terungkap bahwa sebagian besar nelayan menyatakan tidak pernah mendapatkan penyuluhan mengenai berbagai aturan yang terkait dengan praktek penangkapan ikan. Hanya beberapa nelayan yang melaporkan pernah mendapatkan penyuluhan tentang isi Perda Nomor 6 Tahun 2001.

Beberapa informan nelayan yang pernah mendapatkan penyuluhan mengungkapkan bahwa jika pemerintah kabupaten melarang penggunaan jaring apung, maka perlu dilakukan secara tegas, serentak, dan tidak diskriminatif. Disamping itu, nelayan juga menuntut kompensasi dan program alih profesi apabila praktek jaring apung dihapuskan dari wilayah laguna. Bahkan beberapa informan nelayan menekankan bahwa investasi jaring apung sudah cukup besar baik dari segi proses pembuatan patok hingga harga jaring. Lokasi patok, misalnya, merupakan sumber rejeki bagi nelayan apung karena lokasi yang strategis memberikan hasil tangkapan ikan yang cukup banyak. Jika praktek apung dilarang, maka menurut mereka hal itu sama saja dengan menutup sumber kehidupan masyarakat. Hal ini menunjukkan tingkat resistensi yang tinggi dari kalangan nelayan terhadap Perda Nomor 6 Tahun 2001.

Kebijakan menjadi semakin tidak efektif karena proses komunikasinya hanya melibatkan peran aparat pemerintah. Sementara beberapa pihak yang terkait seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) serta organisasi nelayan belum signifikan dilibatkan sebagai agen komunikasi. Alasan yang dikemukakan oleh pemerintah kabupaten adalah keterbatasan dana untuk melakukan penyuluhan lebih luas. Keterbatasan dana dan tenaga penyuluh telah menyebabkan lemahnya proses komunikasi kebijakan Perda Nomor 6 Tahun 2001. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kinerja implementasi Perda No. 6/2001 berada pada tingkatan yang rendah akibat proses komunikasi kebijakan yang lemah.

Koordinasi antardinas

Lembaga yang berperan penting terhadap pengelolaan wilayah Segara Anakan adalah Badan Pengelola Kawasan Segara Anakan (BPKSA). Badan ini dibentuk dengan Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2000. Kewenangan badan tersebut adalah melakukan perencanaan dan pengelolaan Segara Anakan secara mandiri dan bersifat swadana. BPKSA merupakan lembaga nonstruktural yang secara khusus dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Cilacap sebagai konsekuensi adanya proyek bantuan luar negeri yang dibiayai oleh Asian Development Bank (ADB), yaitu Segara Anakan Conservation and Development Project (SACDP).

Langkah-langkah yang ditempuh untuk menyelamatkan ekosistem hutan bakau telah sering dilakukan oleh BPKSA bersama instansi terkait. Penanaman kembali hutan bakau di areal hutan bakau yang rusak merupakan salah satu langkah penting yang telah dilakukan oleh BPKSA. Pada tahun 2002 upaya penghijauan hutan bakau dilakukan di atas areal hutan seluas 1.125 ha. Program ini juga telah melibatkan masyarakat. Namun dalam prakteknya, program ini tidak diintegrasikan dengan kepentingan nelayan. Pendekatan program dipandang oleh kelompok nelayan cenderung elitis dan tidak membuka partisipasi aktif masyarakat nelayan.

Salah satu hal yang dikhawatirkan masyarakat adalah kegiatan penghijauan tidak memperhatikan status lahan hutan yang akan diremajakan. Menurut beberapa tokoh nelayan, lahan yang dijadikan program penghijauan adalah lahan dengan status hak adat (ulayat) yang dikelola masyarakat secara turun temurun. Sehingga kegiatan penghijauan menimbulkan kekhawatiran dan ketakutan masyarakat bahwa mereka akan kehilangan status kepemilikan lahan mereka. Akibatnya, program tersebut tidak mendapatkan respon yang positif dari masyarakat.

Kegiatan konservasi hutan bakau tidak saja dimonopoli oleh BPKSA. Masih ada beberapa lembaga terkait seperti Perhutani, Lembaga Masyarakat Nusakambangan dan Dinas Kehutanan dan Pertanian. Namun demikian, upaya konservasi di wilayah Segara Anakan tidak dilakukan dengan mekanisme koordinasi yang jelas. Masing-masing

instansi yang berkepentingan bekerja dengan program masing-masing, tanpa ada sinergi kelembagaan yang baik.

Akar masalah ketiadaan koordinasi menurut Kepala BPKSA adalah status kelembagaan BPKSA sebagai lembaga nonstruktural. Padahal kegiatan konservasi Segara Anakan meliputi berbagai kegiatan yang juga ditangani dinas teknis. Oleh karenanya, koordinasi antarbirokrasi sangat penting untuk dilaksanakan. Sayangnya, karena eselon BPKSA di bawah instansi lainnya, maka peran BPKSA sangat lemah untuk melakukan koordinasi. Akibatnya, Perda Nomor 6 Tahun 2001 juga menjadi lemah untuk diimplementasikan.

Ketersediaan Sumberdaya

Masalah utama lainnya yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Cilacap dalam melindungi zona konservasi terbatas Segara Anakan adalah lemahnya posisi BPKSA dalam melakukan fungsi koordinasi. Indikasinya dapat dilihat dari tiga aspek penguasaan sumberdaya yang minim, yaitu ketidakjelasan kewenangan, sumberdaya manusia yang tidak memadai, dan sumber dana yang masih bergantung pada instansi/lembaga lain.

Ketidajelasan kewenangan yang dimiliki BPKSA telah mengakibatkan fungsi koordinasi yang seharusnya dimainkan oleh BPKSA tidak berjalan seperti yang diharapkan. Organisasi BPKSA yang bukan lembaga struktural dan tidak memiliki eselon, berdampak pada lemahnya posisi BPKSA saat melakukan koordinasi dalam pengembangan dan pengelolaan kawasan Segara Anakan. Kasus jual beli lahan timbul di kawasan Segara Anakan merupakan salah satu cermin dimana BPKSA tidak bisa berbuat apa-apa ketika pemerintah desa setempat memfasilitasi proses jual beli atau sewa lahan. Hal ini dikarenakan secara administratif wilayah Segara Anakan berada dalam otoritas Pemerintah Kecamatan Kampung Laut yang memiliki kekuatan hukum sebagai kecamatan khusus yang menangani konservasi.

Bentuk ketidakjelasan kewenangan lainnya ditemukan pada tidak dimilikinya kapasitas BPKSA untuk membuat kebijakan dalam menangani masalah Segara Anakan. Meskipun BPKSA dibentuk dengan sebuah perda, tetapi BPKSA tidak diberikan otoritas

tas untuk mengajukan produk hukum. Akibatnya, posisi BPKSA menjadi lemah secara hukum dan politik.

Dari segi kepemilikan sumberdaya manusia, sebagian besar karyawan BPKSA masih menginduk pada lembaga dan instansi di luar BPKSA. Dari 18 orang karyawan, mereka terdiri dari enam orang PNS sedangkan 12 orang lainnya masih menjadi tenaga honorer pemerintah daerah. Tiga orang karyawan diantaranya masih menginduk pada Bappeda, sementara satu orang karyawan masih berstatus sebagai pegawai Bagian Keuangan Sekretariat Kabupaten Cilacap dan sisanya menginduk pada Bagian Perekonomian Sekretariat Kabupaten Cilacap. Masalah manajemen karyawan juga ditemukan, yaitu penempatan personil belum sesuai dengan bidang dan keahliannya. Kondisi ini berdampak pada beban kerja yang tidak merata antarunit kerja.

Akibat persoalan struktur, maka BPKSA masih berada di bawah kendali BAPPEDA. Karena kondisi struktural tersebut, kelancaran implementasi kegiatan pengelolaan Kawasan Segara Anakan menemui kendala keuangan sebagai berikut:

1. Penjabaran program dari Renstra Pengelolaan Kawasan Segara Anakan tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Hal ini disebabkan BPKSA belum diakui sebagai SKPD yang otonom, sehingga berdampak pada sulitnya menjabarkan renstra pengelolaan KSA menjadi rencana kerja tahunan. Akibatnya konsistensi pelaksanaan renstra menjadi terabaikan.
2. Besaran anggaran dalam pelaksanaan kegiatan tergantung dari SKPD induk. Kenyataan yang ada hingga saat ini dalam menjabarkan renstra ke dalam kegiatan-kegiatan terkait dengan pengelolaan KSA masih tergantung pada alokasi anggaran dari SKPD induk, yaitu Bappeda. Hal ini berpengaruh pada besaran anggaran dalam kegiatan, sehingga program pengelolaan menjadi terbatas.
3. Panjangnya proses administrasi akibat masih menginduknya anggaran kegiatan BPKSA pada SKPD Bappeda, membawa konsekuensi panjangnya proses administrasi menyangkut kebijakan dan kewenangan..

Kendala sumberdana juga dialami Pemerintah Kabupaten Cilacap pada saat para nelayan jaring

apung menuntut sejumlah kompensasi atas pelanggaran penangkapan ikan. Menurut sejumlah tokoh nelayan, masyarakat sejauh ini relatif mandiri dalam mengembangkan ekonominya. Berbagai bantuan dari pihak luar sepanjang tidak mengikat dianggap sebagai unsur penunjang kehidupan rumah tangga dan desa mereka. Di mata mereka, pelanggaran penggunaan jaring apung yang telah lama dipraktekkan sama halnya dengan menciptakan pengangguran dan merampas sumber ekonomi mereka. Oleh karenanya mereka menuntut kompensasi tidak saja dalam bentuk uang, tetapi juga jaminan pekerjaan alternatif apabila praktek jaring apung benar-benar dilarang. Menghadapi tuntutan tersebut Pemerintah Kabupaten Cilacap tidak dapat menjawab secara tegas karena kemampuan keuangan daerah yang sangat terbatas.

PEMBAHASAN

Wacana intervensi pemerintah dalam upaya perlindungan lingkungan telah berkembang sejak tahun 1960 dan 1970 terutama di negara-negara berkembang (Desai, 1992: 622 - 624; Brockington, 2006: 112 - 113; Lewis, Provencher, dan Van Butsic, 2009: 239). Seiring dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi, berbagai kerusakan lingkungan akibat eksploitasi sumberdaya pembangunan mendorong pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk membuat kebijakan dan hukum lingkungan. Dalam implementasinya dibentuklah berbagai badan atau instansi yang mendapatkan mandat untuk melaksanakan kebijakan dan hukum lingkungan. Untuk wilayah Segara Anakan, Pemerintah Kabupaten Cilacap membentuk Badan Pengelolan Konservasi Segara Anakan (BPKSA) sebagai instansi yang menangani persoalan lingkungan di kawasan Segara Anakan. Selain BPKSA, terdapat berbagai dinas daerah dan instansi vertikal lainnya yang terlibat dalam pengelolaan KSA.

Namun demikian, peran pemerintah baik lokal maupun pusat dalam implementasinya mendapatkan sejumlah kendala. Dalam berbagai literatur implementasi telah sering disebutkan beberapa kendala yang sering mengganjal proses implementasi kebijakan publik seperti komunikasi, koordinasi, dan ketersediaan sumberdaya (lihat

Edward III, 1980: 10; van Metter dan van Horn, 1975: 464). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa proses implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 yang mengatur pola pemanfaatan wilayah Segara Anakan gagal mencapai tujuan-tujuannya. Akibatnya, kondisi beragam sumberdaya yang tersedia di wilayah Segara Anakan terus mengalami kerusakan. Beberapa penyebab utama tidak efektifnya implementasi kebijakan konservasi mencakup minimnya jalinan komunikasi antara lembaga pemerintah dan masyarakat, mekanisme koordinasi yang tidak jelas, dan sumberdaya yang terbatas.

Penanganan konservasi sumberdaya alam merupakan domain kebijakan publik yang sangat kompleks dan krusial serta sarat akan konflik. Di satu sisi, masyarakat lokal berkepentingan terhadap sumberdaya alam sebagai bagian dari keberlangsungan ekonomi dan budaya lokal mereka. Sementara di sisi lain, pemerintah berkepentingan untuk menjaga keberlangsungan sumberdaya alam dari berbagai praktek yang *overexploitation*. Namun demikian, intervensi pemerintah dalam domain ini mengalami tantangan yang serius karena wilayah pesisir sarat akan konflik. Studi yang dilakukan Reichel et al (2008:4 - 9) di KSA mengidentifikasi paling tidak empat jenis konflik, yaitu konflik antara nelayan dan petani, konflik antar nelayan, konflik antara nelayan dan industri, dan konflik antara pemerintah (negara) dan masyarakat lokal. Dalam konteks studi ini, terhambatnya implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001 tidak saja karena kendala teknis administratif tetapi secara implisit juga karena konflik kewenangan antar lembaga. Akibatnya, berbagai kegiatan yang diselenggarakan dalam rangka penanganan konservasi Segara Anakan berjalan secara parsial tanpa hasil yang jelas.

Dari perspektif implementasi, jenis kebijakan yang tujuannya *intangible*, bersifat tidak rutin, dan melibatkan banyak pemangku kepentingan memiliki tingkat kesulitan yang tinggi dalam tahap implementasinya (lihat Grindle, 1980:8-9). Situasi semacam ini juga ditemukan dalam implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2001. Tujuan kebijakan yang berupaya melakukan perubahan perilaku dari yang tidak konservasionis menjadi konservasionis mengandung ukuran yang *intangible*. Selain menuntut jangka waktu yang panjang, kebijakan semacam

Perda Nomor 6 Tahun 2001 semakin sulit mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan ketika beragam kepentingan tidak dapat dikoordinasikan dalam sebuah mekanisme yang jelas. Oleh karenanya, jenis kebijakan semacam Perda Nomor 6 Tahun 2001 dalam implemenasinya perlu dirancang dengan mekanisme koordinasi yang jelas serta mengedepankan dimensi partisipasi dalam setiap tahapan pelaksanaan kebijakan.

SIMPULAN

Efektivitas implementasi kebijakan publik yang mengatur konservasi sumberdaya alam seperti Kawasan Segara Anakan ditentukan oleh tiga faktor penting yaitu komunikasi kebijakan, koordinasi antar lembaga, dan ketersediaan sumberdaya.

Ketika ketiga faktor tersebut tidak menyediakan dukungan dalam proses implementasi kebijakan, maka hasil kebijakan tidak tercapai sesuai yang diharapkan. Akibatnya, intervensi pemerintah dalam mengelola sumberdaya alam menjadi tidak efektif bahkan mendapatkan resistensi yang tinggi dari masyarakat lokal.

Kebijakan publik yang melibatkan banyak kelompok kepentingan perlu didukung dengan mekanisme koordinasi yang jelas. Lembaga koordinator perlu diberikan posisi struktur dan kewenangan yang jelas dan otonom sehingga memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai untuk melakukan fungsi koordinasi.

DAFTAR RUJUKAN

- Anonim, 2007. *Cilacap dalam Angka Tahun 2007*. BPS Kabupaten Cilacap.
- _____, 2008. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Kawasan Segara Anakan*. Laporan, BPKSA Kabupaten Cilacap.
- Birner, Regina & Gunaweera, 2002. *Between Market Failure, Policy Failure, and Community Failure: Crop-Livestock Conflicts and Technology Adoption in Sri Lanka*, In: Meizen-Dick, R., A. Knox, F. Place, & B. Swallow (Eds.), *Innovation in Natural Re-*

- source Management. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Brockington, Dan, 2006. *The Politics and Ethnography of Environmentalisms in Tanzania*. *African Affairs*, London, Vol. 105 No. 418: 97 – 116.
- Butler, William H., 2005. *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* *Journal of the American Planning Association*. Chicago, Vol. 71 No. 4: 462 - 463.
- De Olievera, Jose A.P., 2002. *Implementing Environmental Policies in Developing Countries through Decentralization: The Case of Protected Areas in Bahia, Brazil*. *World Development*. Vol. 30 No. 10: 1713 -1736.
- Desai, U., 1992. *Introduction*. *Policy Studies Journal*, Vol. 20 No. 4: 621 –627.
- Dudley, R., 2000. *Segara Anakan Fisheries Management Plan*. Interim Report, SACDP, Cilacap.
- Edward III, George., 1990. *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quaterly Press.
- Hayward, Steven F, 2006. *Environmental Science and Public Policy*, Social Research, New York, Vol. 73 No. 3: 891 – 914.
- Grindle, Merillee S, (edt). 1990. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Guntoro, 2007. *Konservasi Sumberdaya Air pada CAS Cimeneng Berbasis Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Melestarikan Laguna Segara Anakan*” Makalah pada Workshop Pengelolaan Segara Anakan Berkelanjutan Berbasis Partisipasi Masyarakat, Semarang.
- Lewis, David J, Bill Provencher, & Van Butsic, 2009. *The Dynamic Effects of Open-space Conservation Policies on Residential Development Density*. *Journal of Environmental Economics and Management*. New York. Vol. 57 No. 3: 239 – 252.
- Lima, Eirivelthon, Frank Merry, Daniel Nepstad, & Gregory Amacher, 2006. *Searching for Sustainability, Forest Policies, Smallholders, and The Trans-Amazon Highway*. *Environment*, Washington, Vol.48No. 1: 26–39.
- Milles, B. Mattew & Michael Huberman, 1992. *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Mvondo, Samuel Assembe, 2009. *State Failure and Governance in Vulnerable States: An Assessment of Forest Law Compliance and Enforcement in Cameroon*, *Africa Today*, Bloomington, Vol. 55 No. 3: 84 – 102.
- Pattberg, Philipp, 2006. *Private Governance and the South: Lessons from Global Forest Politics*., *Third World Quarterly*, London, Vol. 27 No 4: 579 – 594.
- Reichel, C., Frömring, U.U., & Glaser, M., 2008. *Conflicts between Stakeholder Groups Affecting the Ecology and Economy of the Segara Anakan Region*. *International Journal of Regional Environmental Change* (in press), Berlin: Springer Verlag.
- Rosyadi, Slamet & Anwaruddin, 2007. *Problem Institusi Hak Kepemilikan dan Biaya Transaksi dalam Pengelolaan Tanah Timbul di Laguna Segara Anakan (Survey Sosial Ekonomi Pendahuluan)*. Purwokerto: Lembaga Penelitian Unsoed.
- Schmitt, Mark, 2009. *Our Capitalist Government, The American Prospect*. Princeton, Vol. 20 No. 1: 8.
- Sheriff, Glenn, 2009. *Implementing Second-best Environmental Policy Under Adverse Se-*

lection. Journal of Environmental Economics and Management. New York, Vol. 57. No. 3: 253 – 268.

van Metter, Donald & Carl E. van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process: A Concep-*

tual Framework. Administration and Society, Vol. 6 No. 4: 445 - 486.

Zerbe Jr, Richard O., & McCurdy, H., 2000. *The End of Market Failure*, Regulation, ABI/INFORM Global, Vol. 23 No. 2.