
**DINAMIKA KEBIJAKAN KELAUTAN DAN PERIKANAN
KABUPATEN REMBANG PADA MASA REFORMASI TAHUN 1998-2008**

**Oleh: Moch. Salim
Pemerintah Kabupaten Rembang
Email: moh.salim74@gmail.com**

ABSTRACT

By using historical method and implementing political history approach, this research concerns to analyze the dynamics of marine and fisheries policies in Rembang Regency as a response and consequence of reformation and regional autonomy. As a coastal region, Rembang responds all the authority delegation with the enactment of regional autonomy through implementation of marine and fisheries policies sectors which has dynamics in line with democratization. The policy transition processes have shown chronologically a significant transformation in the direction of the maritime development paradigm in Rembang Regency despite of its viable evolutionary implementation.

Keywords: marine and fisheries sector, autonomy, reformation

I. PENDAHULUAN

Meskipun konsep negara kepulauan telah ditegaskan melalui Deklarasi Djoeanda sejak 1957, namun pada kenyataannya laut masih diposisikan sebagai halaman belakang.¹ Kecenderungan pembangunan yang lebih berorientasi daratan dipandang sebagai pengabaian watak dasar keIndonesiaan sebagai negara kepulauan atau merupakan bentuk pengingkaran terhadap jatidiri bangsa Indonesia yang sepatasnya menjadi negara maritim yang unggul dalam perdagangan dunia.² Dalam konteks inilah perlu adanya perubahan orientasi pembangunan bangsa Indonesia dari orientasi daratan (*land based orientation*) ke orientasi kelautan (*ocean based orientation*). Penguatan peran sektor kelautan dan perikanan sebagai penggerak utama (*prime mover*) pertumbuhan perekonomian nasional dipandang sebagai suatu kebijakan yang memiliki pijakan (*foothold*) yang kuat untuk mengangkat perekonomian bangsa.³

Era reformasi pasca-Orde Baru memberikan kesempatan bagi semua pihak untuk melakukan tinjauan ulang atas kebijakan nasional dengan berkomitmen kembali pada kesadaran sebagai negara maritim. Iklim reformasi telah membuka wacana dan gerakan baru di seluruh aspek kehidupan masyarakat termasuk dalam dunia pemerintahan. Proses transisional di tingkat nasional pada sektor kelautan dan perikanan secara nasional ditandai dengan terbentuknya Departemen Eksplorasi Laut yang akhirnya menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Momentum pembentukan DKP menjadi langkah strategis dan sangat penting dalam pengarusutamaan (*mainstreaming*) sektor kelautan dan perikanan dalam kebijakan nasional, sehingga mampu mengangkat sektor ini menjadi sumber pertumbuhan baru dalam rangka pembangunan ekonomi nasional dan daerah.⁴

Sementara itu pemberlakuan otonomi daerah memberikan peluang bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan adaptasi terhadap perubahan

melalui perumusan kebijakan-kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat serta lebih mengandalkan potensi spesifik lokal dalam mendorong pembangunan daerah. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan pengelolaan wilayah laut dari pemerintah pusat ke daerah dengan batas kewenangan provinsi sejauh 12 mil dari garis pantai serta kewenangan kabupaten 4 mil laut.⁵ Kewenangan pengelolaan ini menjadi modal awal bagi daerah, terutama yang memiliki wilayah pesisir dan laut, untuk mengkaji ulang orientasi pembangunan daerah dengan mempertimbangkan dan menjadikan potensi kelautan sebagai salah satu basis pembangunan daerahnya.

Sejak awal reformasi hingga berlakunya otonomi daerah antara tahun 1998-2008, Pemerintah Kabupaten Rembang sebagai bagian integral bangsa telah mulai melakukan langkah-langkah strategis untuk mendorong sektor kelautan dan perikanan yang diyakini mampu berperan sebagai sektor unggulan (*leading sector*) dalam pembangunan daerah setelah menyadari potensi wilayahnya sebagai daerah pesisir. Salah satu kebijakan daerah yang dipandang sebagai simbol perubahan orientasi pembangunan daerah di sektor kelautan dan perikanan pada masa reformasi adalah mulai diimplementasikannya konsep pembangunan Kawasan Bahari Terpadu (KBT) yang selanjutnya mengalami penajaman dan penyempurnaan konsep sebagai adaptasi terhadap perubahan aturan dan kepemimpinan daerah.

II. METODE

Kajian ini merupakan kajian sejarah politik,⁶ sehingga metode penelitian yang digunakan adalah metode sejarah⁷ melalui empat tahap utama, yakni

pengumpulan sumber (heuristik), kritik sumber, interpretasi, dan historiografi yaitu sajian yang berupa cerita sejarah. Bahan kajian di dalamnya adalah kebijakan-kebijakan pemerintah berkaitan dengan pengelolaan sektor maritim dan perikanan di Kabupaten Rembang.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Kabupaten Rembang Memasuki Masa Transisi Menuju Reformasi (1998-2003)

Penyelenggaraan pemilu legislatif pada 1999 sebagai pertanda demokratisasi politik nasional pada awal masa reformasi telah menghasilkan pergeseran konstelasi politik yang sangat signifikan. Peta politik di Rembang tercermin dari munculnya dominasi partai PDI-P dalam struktur DPRD Kabupaten Rembang yang disusul oleh partai Golkar dan PPP. Konstelasi politik dengan perubahan komposisi DPRD tersebut jelas sangat mempengaruhi orientasi kebijakan publik pada masa itu. Namun demikian konstelasi politik ini belumlah mengimbangi manuver politik partai-partai warisan Orde Baru. Di Kabupaten Rembang peristiwa seperti ini terjadi dalam proses pemilihan Kepala Daerah pertama yang masih dipilih secara tidak langsung melalui mekanisme pemungutan suara di tingkat DPRD Kabupaten Rembang hasil pemilu tahun 1999. PDI-P sebagai pemenang pemilu justru gagal menempatkan kadernya menjadi Bupati Rembang.

Salah satu cermin demokratisasi politik dalam pemerintahan daerah pada masa transisi adalah kuatnya posisi lembaga legislatif di daerah dibanding lembaga eksekutif dengan segala hak parlementer yang dimiliki. Sikap kritis anggota legislatif sebenarnya sangat positif dalam mekanisme kontrol setiap

kebijakan Pemerintah Daerah meskipun kadang kurang dilandasi dengan argumentasi yang memadai. Kuatnya posisi tawar lembaga DPRD menjadi karaktersistik utama iklim demokrasi di daerah pada masa itu terutama dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang memerlukan proses legislasi misalnya seperti dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) dan terutama pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di tingkat masyarakat, gejolak perubahan dalam masa awal reformasi dirasakan semakin meningkatkan tekanan kepada birokrasi dengan lebih menyoroti transparansi pengelolaan pembangunan di daerah. Aksi demonstrasi semakin marak untuk mengungkapkan perasaan ketidakpuasan masyarakat atas implementasi kebijakan publik di setiap tingkatan. Kejadian ini turut menyuburkan kemunculan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memfungsikan diri sebagai lembaga "mediasi" berbagai kepentingan.

Delegasi kewenangan melalui otonomi daerah ini membawa angin segar kepada Pemerintah Daerah tidak terkecuali bagi Pemerintah Kabupaten Rembang untuk meningkatkan pembangunan perekonomian daerah yang selama masa Orde Baru cenderung statis dan bahkan mengalami pertumbuhan ekonomi negatif pada masa krisis moneter tahun 1998 yaitu minus 9,96 persen.⁸ Namun upaya untuk mengembalikan kehidupan perekonomian daerah selepas masa Orde Baru tampaknya tidak terlalu mudah untuk dilaksanakan, karena selama rezim Orde Baru segala sendi perekonomian daerah telah terbelenggu oleh sistem ekonomi dengan sentralisasi yang kuat, kebijakan bersifat monopoli, praktik perburuan rente ekonomi, serta pemberian lisensi khusus untuk golongan tertentu saja. Kondisi tersebut masih diperberat dengan paradoks

kebijakan dan ketergantungan pembiayaan pembangunan dari Pemerintah Pusat yang masih membayangi langkah Pemerintah Daerah untuk benar - benar mewujudkan daerah yang mandiri serta menyejahterakan seluruh masyarakat.

a. Pemerintah Kabupaten Rembang pada Masa Awal Reformasi

Paradoks dalam hal prioritas pembangunan juga terjadi di Kabupaten Rembang, meskipun Kabupaten Rembang memiliki potensi laut yang besar, namun prioritas pembangunan masih dititikberatkan pada sektor pertanian.⁹ Sebenarnya Pemerintah Kabupaten Rembang menyadari hal tersebut, akan tetapi masih tampaknya masih sulit untuk menemukan kebijakan yang tepat untuk mengembangkan sektor ini secara masif, sehingga dapat memberi keuntungan signifikan dalam pembangunan ekonomi masyarakat dan daerah Kabupaten Rembang. Bahkan *motto* yang dipakai Kabupaten Rembang yang pertama kali dicetuskan pada masa Bupati Wachidi Riyono yaitu "Rembang Bangkit" (Perda Nomor 2 tahun 1992) kurang mencerminkan potensi kelautan sebagai daerah pesisir yang seharusnya memiliki identitas kawasan "Bahari". Hal demikian berarti sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang belum menjadi *leading sector* dan bahkan kurang mendapatkan perhatian yang proporsional.¹⁰

Paradigma pembangunan perikanan dan kelautan yang bersifat *top-down* sebagaimana yang dijelaskan di atas menimbulkan berbagai dampak. Dampak *pertama* berkaitan dengan pengelolaan potensi sumberdaya perikanan dan kelautan yang kurang proporsional. Artinya, dengan potensi perikanan dan kelautan yang begitu besar yang dimiliki oleh Kabupaten

Rembang namun tidak dikelola dengan baik hal ini dapat dilihat dari anggaran sektor perikanan yang sangat rendah. Dampak *kedua*, bahwa model pembangunan dengan menggunakan paradigma *top-down* juga mengakibatkan semangat inisiatif dan inovatif menjadi rendah. Hal ini terjadi karena berbagai macam kegiatan dan program sudah ditentukan dan didesain dari Dinas Perikanan Provinsi atau pun dari Direktorat Jenderal Perikanan di Jakarta. Sementara itu Dinas Perikanan Kabupaten Rembang lebih banyak berfungsi sebagai pelaksana atau bahkan sebagai pendamping pelaksana belaka. Dampak *ketiga* dari paradigma pembangunan yang bersifat *top-down* yang sangat dirasakan secara langsung oleh masyarakat adalah terjadinya sebuah paradoks. Paradoks ini berkaitan dengan kenyataan bahwa meskipun Kabupaten Rembang memiliki potensi sumberdaya alam kelautan yang melimpah tetapi kondisi masyarakat, terutama nelayan, masih sangat miskin.

Kondisi keterbelakangan sektor perikanan dan kelautan sebagaimana yang digambarkan di atas telah menimbulkan kesan bagi banyak orang bahwa meskipun Kabupaten Rembang memiliki sumberdaya laut yang luas, namun tidak begitu memberikan kontribusi yang signifikan dalam kehidupan ekonomi rakyat dan pendapatan bagi pemerintah Kabupaten Rembang yang tercermin dari kontribusi sektoral maupun sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumbangan PAD dari Sektor Kelautan dan Perikanan hanya berkisar empat persen.¹¹ Baru setelah Reformasi dan penerapan semangat otonomi daerah, secara bertahap akhirnya kebijakan untuk membuat sektor kelautan dan perikanan berkembang secara dinamis, meskipun hal itu masih berjalan secara evolusioner. Pendelegasian kewenangan

dalam UU No. 22 tahun 1999 dicoba untuk diadaptasikan dalam implemetasi kebijakan daerah dengan pertama kali melakukan pembenahan kelembagaan melalui restrukturisasi stuktur organisasi dan tata kerja (SOTK). Namun baru pada tahun 2001 dilaksanakan pembahasan dan pengesahan SOTK untuk penyesuaian bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah (Lemtekda) di tingkat Kabupaten Rembang dengan pelimpahan kewenangan yang baru.

Terbentuknya Dinas Perikanan dan Kelautan melalui ketetapan Peraturan Daerah Nomer 7 tahun 2001, memiliki arti yang cukup penting bagi pelaksanaan otonomi di Kabupaten Rembang. Mustain mengatakan bahwa besarnya peluang pengembangan potensi bahari di Kabupaten Rembang tampaknya telah mulai disadari oleh tim perumus SOTK untuk memasukkan unsur "kelautan" dalam nomenklatur Dinas.¹² Hasil perumusan tim ini juga dikuatkan oleh DPRD dengan meloloskan Dinas Perikanan dan Kelautan sebagai dinas teknis daerah mandiri di bawah pejabat setingkat eselon IIB yang sebelumnya hanya setingkat eselon IIIB. Terbentuknya Dinas Perikanan dan Kelautan ini menjadi modal penting bagi daerah untuk memperluas penjabaran berbagai kewenangan daerah di sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang.

Selama masa transisi ini, sebagai payung hukum pelaksanaan delegasi kewenangan di sektor kelautan dan perikanan telah dikeluarkan beberapa produk regulasi baik berupa undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang diamanatkan sebagai acuan dalam perumusan kebijakan di daerah. Keluarnya beberapa Peraturan Pemerintah tersebut merupakan produk regulasi di bidang perikanan dan kelautan yang semasa awal pelaksanaan otonomi daerah telah menjadi landasan

bagi Kabupaten Rembang dalam pelaksanaan kebijakan serta perumusan regulasi sektor perikanan dan kelautan pada tataran operasional. Bila disimak lebih jauh, substansi Peraturan Pemerintah tersebut berkaitan dengan pembagian batas kewenangan pengelolaan wilayah laut serta lingkup perizinan usaha perikanan yang pada tahap implementasinya kerap menimbulkan tarik ulur kepentingan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten dengan mengungkap argumennya masing-masing. Sementara itu persoalan kelautan dan perikanan sendiri mempunyai kompleksitas permasalahan yang lebih luas. Hal ini mengingat faktor sumberdaya perikanan dan kelautan yang bersifat *open access* yang tidak jarang menjadi muara timbulnya perselisihan antar nelayan, seperti terjadinya konflik penggunaan jenis alat tangkap dalam konteks pemanfaatan sumberdaya perikanan tersebut, meskipun hal itu telah diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih teknis.

b. Implementasi Otonomi Daerah

Euforia politik dan kehidupan demokrasi menyebabkan pembangunan berbagai sektor mengalami hambatan. Banyak perhatian dicurahkan untuk kepentingan politik dan kekuasaan. Sektor-sektor riil yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat seperti perikanan dan kelautan sering kali luput dari perhatian.¹³ Perhatian dan gagasan untuk pengembangan sektor perikanan dan kelautan tidak muncul dari serangkaian sidang-sidang DPRD tetapi justru dari para birokrat yang selama masa pemerintahan Orde Baru sudah aktif. Kondisi seperti ini tampak dari sejarah munculnya gagasan untuk membangun apa yang disebut sebagai Kawasan Bahari Terpadu (KBT). Gagasan ini pun

pada awalnya lahir dari sebuah kebingungan ketika terjadi perubahan paradigma pembangunan dari *top-down* menuju ke *bottom-up*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa selama pemerintahan Orde Baru, berbagai program Dinas Perikanan termasuk dinas-dinas sektoral lain merupakan kepanjangan kebijakan dari pusat, sehingga kurang ada inisiatif di tingkat pelaksana di Dinas Perikanan Kabupaten Rembang. Akibatnya ketika pemerintah Reformasi menggulirkan otonomi daerah, justru pemerintah daerah mengalami kebingungan untuk menggalang program pembangunan apa yang akan dijadikan sebagai ikon bagi Kabupaten Rembang.¹⁴

Embrio munculnya gagasan KBT sebenarnya sudah ada sejak awal Reformasi tahun 1998. Pada waktu itu, Kabupaten Rembang masih dipimpin oleh Bupati Wakhidi Riyono. Gagasan ini muncul sebagai hasil diskusi ringan antara Hamzah Fatoni dan Sulistiyanto. Hamzah Fatoni yang pada waktu itu menjabat sebagai Asisten II Pemerintah Kabupaten Rembang dan Sulistiyanto adalah salah seorang dosen Universitas Diponegoro. Pada awalnya pembicaraan mengenai sebuah rencana yang kemudian terkenal dengan nama KBT terjadi dalam konteks pengembangan Koperasi Unit Desa (KUD). Tema utama diskusi pada waktu itu adalah kondisi Tempat Pendaratan Ikan (TPI) Tasikagung yang sangat kumuh dan jelek dan bagaimana jalan keluar untuk menata kawasan tersebut tanpa harus menggusur masyarakat yang sudah menempati area tersebut.¹⁵

Proposal sudah dibuat untuk sosialisasi penataan lingkungan TPI Tasikagung dengan semboyan 'membangun tanpa menggusur'. Hal tersebut direncanakan dengan cara melakukan reklamasi pantai terutama dalam rangka untuk membuat dermaga

kapal-kapal penangkap ikan. Di samping itu juga direncanakan untuk melaksanakan sertifikasi terhadap penguasaan lahan di sekitar kawasan sehingga keberadaan masyarakat pemukim dapat ditata dengan baik dalam jangka panjang. Selain itu juga sudah mulai direncanakan adanya pembangunan kawasan Tasikagung sebagai suatu kawasan terpadu yang bukan hanya melibatkan sektor perikanan saja tetapi juga sektor wisata, serta pemukiman penduduk. Oleh Hamzah Fatoni, wacana yang muncul dalam diskusi kecil tersebut disampaikan kepada Bupati Wachidi Riyono agar menjadi bahan pertimbangan untuk mengembangkan kawasan tersebut sebagai pusat kegiatan ekonomi perikanan yang terpadu.¹⁶

Wacana dan gagasan revitalisasi kawasan TPI Tasikagung pun kemudian meredup di bawah bayang-bayang hiruk-pikuk gelora Reformasi yang melanda Rembang. Apalagi pada tahun 1999 pemerintah Kabupaten Rembang dan masyarakatnya mempersiapkan Pemilu dan sekaligus pemilihan bupati yang masih menggunakan sistem lama yaitu dipilih di dalam sidang DPRD. Namun demikian setelah terpilihnya Hendarsono sebagai Bupati Rembang pada tahun 2000, gagasan pembangunan KBT mulai direspon kembali. Untuk mematangkan gagasan mengenai KBT itu maka Bupati Hendarsono membentuk Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu Kabupaten Rembang yang diketuai oleh Bupati Rembang sendiri dengan 23 anggota.¹⁷ Sejak awal menjadi Bupati Rembang, Hendarsono telah terobsesi melaksanakan pembangunan sektor maritim di dalam arah kebijakan pembangunan daerah yang didukung sektor-sektor unggulan sebagai pusat pertumbuhan wilayah timur Jawa Tengah.¹⁸ Obsesi pembangunan maritim Bupati

Hendarsono dalam meletakkan tumpuan pada sektor kelautan dan perikanan menjadi salah satu sektor unggulan telah termanifestasi melalui dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang memuat langkah strategis untuk mengimplementasikan kewenangan daerah di berbagai sektor serta penjabarannya dalam program dan kegiatan tahunan.¹⁹ Aspek legal formal kebijakan daerah tersebut terwujud baik dalam dokumen Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) 2001-2005 maupun Rencana Strategis Pembangunan Daerah (RENSTRADA) 2002-2004 dengan Visi "Terwujudnya Rembang Bahari dengan Dukungan Sektor-Sektor Unggulan sebagai Pusat Pertumbuhan Wilayah Timur Jawa Tengah".²⁰

Visi politis Bupati Hendarsono ini, menyatakan dengan jelas keinginan mewujudkan Rembang sebagai daerah maritim dengan konsep keterpaduan lintas sektoral serta dalam kerangka kesatuan ekonomi regional yaitu menjadikan Rembang sebagai simpul ekonomi baru di bagian timur Propinsi Jawa Tengah. Visi dan misi tersebut selanjutnya bermuara pada rumusan kebijakan sektoral di mana sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang mengerucutkan kebijakannya pada Program Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu (KBT) yang merupakan salah satu program utama yang ditempuh untuk mendukung sasaran pembangunan pertanian secara umum serta diharapkan lebih banyak menciptakan lapangan kerja dan pendapatan daerah guna membiayai peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan publik. KBT merupakan suatu program Pemerintah Kabupaten Rembang dalam upaya mewujudkan penataan kawasan pantai yang menyeluruh untuk mendukung pembangunan daerah secara umum. Langkah awal pewujudan program ini,

pada tahun 2000 mulailah diperkenalkan konsep awal KBT yang direncanakan dengan tahap mewujudkan visi Kota Rembang sebagai kota pantai unggulan (*water front city*) yang tumbuh (*growth pole*), menggembirakan (*excitement*) dan menguntungkan (*profit oriented*) serta menjadi pusat pertumbuhan pantura timur Jawa Tengah.

Untuk mencapai visi tersebut diupayakan dengan membangun pelabuhan pendaratan ikan (PPI), membangun pelabuhan niaga, mengembangkan dan membangun pantai Kartini, meningkatkan kualitas lingkungan perumahan dan pemukiman, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menghapus kemiskinan, memberdayakan masyarakat, pelestarian dan revitalisasi kawasan pantai Kartini-Tasikagung serta menciptakan tertib pembangunan dan tertib hukum.²¹ Pada tahap awal itu dibayangkan bahwa pembangunan KBT merupakan realisasi konsep pengembangan wilayah berdasarkan sinergi antarsektor dan antarwilayah dalam satu kawasan. Konsep pembangunan kawasan ini merupakan jawaban atas tradisionalisme pembangunan sektoral yang terbukti kurang efektif dalam menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat yang sangat kompleks yang tidak dapat diatasi secara sektoral. Apalagi jika diingat bahwa paradigma pembangunan sektoral telah terbukti melahirkan “ego sektoral” yang tidak menguntungkan masyarakat. Selama masa Orde Baru pengembangan Taman Rekreasi Pantai (TRP) Kartini, TPI Tasikagung, dan Pelabuhan Karanggeneng dikembangkan secara sektoral dan mandiri serta kurang relatif terencana.²²

Dengan adanya paradigma baru tersebut maka pusat-pusat bisnis yang ada di kawasan Tasikagung dikemas dengan model pembangunan kawasan yang akhirnya melahirkan Program

Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu. Dengan demikian, program KBT ini mencakup multi sektor, yaitu:²³

a) Sektor pariwisata dengan pengembangan TRP Kartini, b) Sektor perikanan dan kelautan dengan pembanguan PPI Tasikagung menjadi PPP Tasikagung, dan pengembangan kluster industri berbasis perikanan dan kelautan, c) Sektor perhubungan dengan peningkatan fungsi pelabuhan menjadi Pelabuhan Niaga Rembang dan d) Sektor Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) melalui penataan lingkungan perumahan dan pemukiman nelayan di sekitar Desa Tasikagung.

Sesuai kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Rembang maka penganggaran APBD untuk rencana pembangunan KBT ini pun diajukan ke dalam sidang DPRD sejak tahun 2000. Namun demikian karena kondisi keuangan daerah yang belum stabil selama masa krisis ekonomi dan reformasi, maka realisasi pembangunan KBT ini menjadi sangat tersendat. Namun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa DPRD juga mendukung sepenuhnya rencana untuk membangun KBT sebagai ikon Kabupaten Rembang yang memiliki potensi yang besar di bidang kelautan dan perikanan.²⁴ Dalam kesempatan yang sama, Hamzah Fatoni mengatakan bahwa untuk menyasiasi agar pembangunan KBT yang akan menjadi ikon Rembang ini agar tetap berjalan meskipun menghadapi persoalan kekurangan dana, maka kemudian diputuskan bersama antara eksekutif dan legislatif untuk merealisasikan pembangunan KBT secara bertahap.²⁵

Tahap-tahap yang direncanakan dari tahun 2000 hingga 2003 antara lain pembangunan prasarana dasar TPI yang mencakup jalan akses, penataan lingkungan, pembangunan jalan tembus menuju ke Taman Kartini sebagai objek

wisata, reklamasi dan pembangunan dermaga serta perpanjangan jetty. Menurut Hamzah Fatoni yang selalu terlibat dalam perkembangan KBT, biasanya dari dana yang diajukan untuk tahap-tahap pembangunan KBT tiap tahun itu hanya disetujui DPRD sekitar 30% saja.²⁶ Persetujuan DPRD tersebut dapat dipahami mengingat bahwa telah terjadi perkembangan yang semakin kuat dengan adanya tuntutan Reformasi dan otonomi daerah untuk mengembangkan dan mengoptimalkan potensi daerah yang memunculkan wacana bahwa kelautan dan perikanan menjadi ikon pembangunan Kabupaten Rembang dan dapat diangkat sebagai sektor penggerak pembangunan ekonomi di Rembang. Dalam hal ini KBT menjadi pilihan program pembangunan yang diharapkan pada waktu itu sebagai *leading sector* di Rembang.²⁷

Sejak tahun 2000 mulai terealisasi program pembangunan untuk KBT meliputi aspek perencanaan, konstruksi fisik serta penataan kawasan yang didukung oleh penganggaran Pemerintah Pusat dan Daerah. Salah satu program KBT yang cukup mengena dalam mengubah perilaku sosial komunitas pesisir adalah penataan pemukiman nelayan Tasikagung. Sebelum berjalannya program KBT, pemukiman Tasikagung terkenal kumuh di mana laut seolah hanya ditempatkan sebagai “halaman belakang” rumah yang cenderung berfungsi sebagai tempat pembuangan. Seperti yang diceritakan Nurul Qomar seorang warga Tasikagung bahwa sebelum adanya proyek KBT lingkungan tepi pantai banyak berdiri WC dan banyak sampah rumah tangga berserakan namun sejak proyek KBT berjalan kondisi pemukiman menjadi lebih baik.²⁸ Dengan adanya penataan pemukiman nelayan Tasikagung dengan pembangunan jalan akses di sepanjang

garis pantai lambat laun “memaksa” perubahan orientasi pemukiman nelayan menghadap kembali ke arah laut. Upaya ini mempunyai harapan membangun kembali filosofi komunitas pesisir untuk menempatkan laut sebagai “halaman depan” rumah, sehingga mengubah perilaku masyarakat pesisir untuk lebih menghargai laut sebagai sumber mata pencaharian utama mereka.²⁹ Keberhasilan program KBT mendorong Pemerintah Kabupaten Rembang untuk mengembangkan konsep serupa di kawasan lain yaitu Bonang Binangun luke (BBS) yang direncanakan dengan pengembangan Zona I dan II.

Sebagai pendukung implementasi program KBT, Pemerintah Kabupaten Rembang melalui pelaksana teknis Dinas Perikanan dan Kelautan juga melaksanakan beberapa pokok kebijakan pembangunan sektor perikanan dan kelautan Kabupaten Rembang yang sepanjang tahun 1999-2003 mencakup aspek-aspek: pengembangan produksi perikanan, pengembangan SDM, sumberdaya alam dan lingkungan, kelembagaan, pemasaran dan perniagaan, pengembangan wilayah pesisir, dan keterkaitan dengan sektor lain.

3.2 Dinamika Kebijakan Kelautan Dan Perikanan Masa Otonomi Daerah (2003-2008)

a. Dilema Masa Transisi (2003-2005)

Dalam konteks pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan, pengaturan batas-batas kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya di wilayah laut diatur dalam UU No. 32/2004. Istilah “kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut”, bukan “batas laut daerah” mengacu pada kewenangan untuk hanya mengelola sumberdaya laut, bukan untuk

menguasai secara penuh wilayah laut yang mana hal itu berbeda dari kekuasaan daerah atas wilayah darat. UU No. 32/2004 juga menegaskan secara eksplisit dalam batang tubuhnya tentang aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan kecil/ tradisional. Dijelaskan di sana bahwa aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan kecil tidak dibatasi oleh adanya pengaturan wilayah kewenangan daerah di laut. Dengan kata lain, penangkapan ikan oleh nelayan kecil boleh melewati garis batas kewenangan daerah di laut.³⁰

Hal yang cukup menarik pada UU No. 32/2004 yang membuat pengaturan tentang yurisdiksi laut provinsi (12 mil) dan kabupaten/ kota (empat mil) mengindikasikan bahwa produk hukum itu menganut konsep pengkavlingan laut. UU No. 32/2004 sebenarnya *entry point* penerapan *territorial use right*. Konsep pengkavlingan laut merupakan instrumen dari konsep regulasi akses terkontrol (*controlled access regulation*) dalam pola pembatasan input (*territorial useright*).³¹ Regulasi akses terkontrol lebih dipertegas lagi dalam UU No. 31/2004 tentang Perikanan yang terdiri dari 17 bab dan 111 pasal. Undang-undang tentang Perikanan ini mempunyai beberapa substansi pokok meliputi aspek pengelolaan perikanan, usaha perikanan serta penyerahan sebagian urusan dan tugas pembantuan sektor perikanan dari Pemerintah Pusat dan Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten sekaligus penarikannya kembali yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dalam undang-undang ini, aspek pengelolaan perikanan mendapat penekanan cukup kuat yang diatur kurang lebih dalam 19 pasal.³²

Dengan dilatarbelakangi berbagai perubahan dalam regulasi tersebut, pada 2004 Pemerintah Kabupaten Rembang merespon dengan melaksanakan

perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerah untuk kedua kalinya. Mustain yang masih menjadi anggota Tim SOTK tahun 2004 menjelaskan bahwa perubahan SOTK tahun 2004 dilaksanakan sebagai penyesuaian atas revisi pelimpahan kewenangan daerah sebagaimana amanat UUNo. 32/2004 serta memperhatikan regulasi sektoral seperti UU No. 31/2004 tentang Perikanan.³³ Perubahan SOTK ini tidak terjadi perubahan yang berarti pada struktur Dinas Perikanan dan Kelautan. Namun demikian berbagai permasalahan tidak muncul pada level birokrasi di tingkat Kabupaten, tetapi permasalahan itu banyak muncul di lapangan. Hal ini dinyatakan oleh Siswanto yang cukup lama bersentuhan dengan kebijakan sektor kelautan dan perikanan bahwa permasalahan yang berupa berbagai konflik-konflik nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan terutama penggunaan jenis alat tangkap ikan dan wilayah penangkapan ikan (*fishing ground*) masih sering terjadi berbagai wilayah.³⁴

Permasalahan konflik nelayan adalah masalah klasik yang sulit diselesaikan dengan tuntas. Bahkan menurut pengamatan Siswanto, hampir setiap hari konflik nelayan muncul di wilayah perairan Rembang bahkan dialami oleh nelayan-nelayan yang melaut di luar perairan Rembang.³⁵ Jika dikaji lebih cermat, konflik di antara nelayan lebih dominan disebabkan oleh kompetisi penggunaan alat penangkapan. Kegiatan penangkapan ikan di wilayah perairan Indonesia umumnya sudah mendekati kondisi yang kritis. Tekanan penangkapan yang meningkat dari hari ke hari semakin mempercepat penurunan stok sumberdaya ikan. Tingginya tekanan penangkapan khususnya di pesisir pantai telah menyebabkan menurunnya stok sumberdaya ikan dan meningkatnya

persaingan antar-alat tangkap. Siswanto memberi contoh seperti penggunaan jaring *cotok* yang meskipun telah dilarang oleh Pemerintah Kabupaten Rembang sejak tahun 2001 namun masih sering dioperasikan oleh beberapa nelayan yang berakibat merusak jaring tradisional nelayan lain yang akhirnya selalu menyulut konflik. Sering terjadinya konflik nelayan ini menjadi pertimbangan kebijakan Pemerintah Kabupaten Rembang untuk selalu mengalokasikan anggaran tiap tahun dalam rangka penanganan konflik nelayan meskipun dirasakan tidak mencukupi dibanding frekuensi kasus yang dihadapi.³⁶

Pemberlakuan secara efektif UU No. 32/2004 membawa konsekuensi pada perubahan sistem demokrasi yang cukup fundamental. Secara politis undang-undang ini lebih memberikan legitimasi kepada kepala daerah melalui proses pemilihan kepala daerah secara langsung. Undang-undang ini juga memungkinkan calon perseorangan maju dalam Pemilu Kepala Daerah, selain juga mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan kembali maju harus mengundurkan diri dari jabatan mereka sejak pendaftaran kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Pada awal 2005 bertepatan berakhirnya masa jabatan Bupati Rembang Hendarsono, seorang pejabat Bupati ditugaskan oleh Gubernur Jawa Tengah sebagai pejabat sementara (pjs) Bupati Rembang. Widadi, Kepala Biro Kepegawaian di jajaran Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, pada tanggal 20 Januari 2005 ditunjuk dan kemudian dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah Mardiyanto sebagai Pjs Bupati Rembang. Penugasan ini sebagai langkah untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut dengan tujuan roda pemerintahan di Rembang tetap berjalan

seperti biasa serta mempersiapkan masa peralihan kepemimpinan daerah dalam Pemilu Kepala Daerah Langsung pertama di Kabupaten Rembang yang dijadwalkan baru berlangsung pada bulan Juni 2005.³⁷

Selama periode transisi ini tidak banyak kegiatan strategis yang direalisasikan di sektor perikanan dan kelautan. Lebih dari 70 persen alokasi kegiatan yang dilaksanakan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang atau pada tahun 2005 merupakan tugas pembantuan dari Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk perbaikan prasarana TPI (Tempat Pelelangan Ikan) di Tasikagung dan Pandangan.³⁸ Sementara itu dana APBD Kabupaten Rembang tahun 2005 hanya sekitar Rp. 279 milyar tidak terlalu signifikan untuk membiayai seluruh kewenangan daerah termasuk di sektor perikanan dan kelautan. Kondisi ini dipertegas dengan keterangan Siswanto yang menyatakan bahwa dengan keterbatasan anggaran maka kegiatan APBD di sektor perikanan dan kelautan lebih ditujukan pada pengelolaan perikanan budidaya baik air tawar, payau dan laut serta peningkatan SDM, lembaga petani nelayan dan pengembangan perikanan.³⁹

b. Review Kebijakan Kelautan dan Perikanan (2005-2006)

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung Kabupaten Rembang untuk pertama kalinya terselenggara pada 2 juni 2005 yang berhasil memilih Bupati Rembang periode 2005-2010. Pasangan Moch. Salim dan Yaqut Cholil Qoumas yang diusung Koalisi Rembang Bersatu memenangi pilkada Rembang 2005. Koalisi Rembang Bersatu adalah bentukan beberapa partai yang terdiri dari PAN, PBB, Partai Demokrat, Partai

Pelopor, dan PPD. Sukses kepemimpinan melalui pilkada langsung memberikan legitimasi yang cukup besar serta membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap kebijakan pembangunan daerah selanjutnya. Pada masa kepemimpinan Bupati Moch Salim ini perhatian terhadap sektor Perikanan dan Kelautan menjadi semakin berkembang. Hal ini bisa dipahami karena Bupati Moch. Salim ini berasal dari latar belakang keluarga pengusaha perikanan.

Bagi Moch. Salim yang pernah mendapatkan pelatihan AMT, sektor Perikanan dan Kelautan bukan menjadi persoalan baru di tangannya sebab sejak usia muda, Moch. Salim telah dikenal oleh masyarakat sebagai pengusaha perikanan yang sukses di Kabupaten Rembang. Bahkan karena kesuksesannya sebagai pengusaha perikanan, Moch. Salim telah dianugerahi penghargaan Upakarti sebagai pemuda pelopor oleh Presiden Suharto pada tahun 1996.⁴⁰ Kisah suksesnya sebagai pengusaha perikanan membuat Moch. Salim paham setiap seluk beluk dunia kebaharian. Semenjak pemerintahannya, tampaknya cakupan konsep KBT bukan hanya mengacu kepada kawasan TPI Tasikagung dan sekitarnya saja, tetapi KBT dijadikan sebagai suatu konsep yang luas. Dalam hal ini ada kecenderungan bahwa Kabupaten Rembang yang merupakan kabupaten pantai secara keseluruhan diperlakukan sebagai sebuah kawasan bahari terpadu. Dengan demikian seluruh kawasan pantai Rembang dengan segala potensi perikanan dan kelautannya merupakan suatu kawasan bahari secara utuh yang terintegrasi dan bersinergi dengan kawasan pedalaman baik yang termasuk wilayah kabupaten Rembang sendiri maupun wilayah Kabupaten di sekitarnya. Menangkap pemikiran Bupati tersebut, Hari Susanto

mengambil kesimpulan bahwa spektrum pembangunan sektor kelautan dan perikanan ke depannya tidak hanya difokuskan di daerah Tasikagung saja, tetapi juga di kawasan lain. Di samping itu, pembangunan sektor kelautan dan perikanan bukan hanya ditujukan untuk mengembangkan sektor kelautan dan perikanan itu sendiri, tetapi juga untuk disinergikan dengan pembangunan di sektor-sektor lain seperti industri, tambang, pertanian, perkebunan, dan sebagainya.⁴¹

Pemikiran Moch. Salim tersebut menjadi strategi pembangunan sebagaimana yang digambarkan di atas tercermin dengan visi yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Rembang sejak tahun 2005, yaitu "*Terwujudnya Rembang Sejahtera dan Mandiri melalui Pembangunan Kawasan*". Namun demikian tampaknya apa yang disebut dengan istilah 'pembangunan kawasan' memang belum sepenuhnya secara langsung mencerminkan sebuah kawasan bahari. Dapat saja istilah 'pembangunan kawasan' itu mengacu kepada kawasan industri, kawasan pedesaan, atau jenis kawasan yang lain. Konsep pembangunan kawasan ini sebetulnya beranjak dari upaya untuk mengurangi semangat pembangunan yang berbasis pada ego sektoral, sehingga pembangunan satu sektor akan mengabaikan sektor yang lain. Dengan konsep pembangunan kawasan ini pembangunan suatu daerah dilakukan secara terpadu dan bersinergi antara satu sektor dengan sektor yang lain sehingga kesejahteraan masyarakat dapat dicapai secara utuh. Meskipun begitu dengan melihat sejarah kebijakan pembangunan yang diterapkan pada periode sebelumnya dan berbagai program pembangunan yang dilaksanakan di Rembang selama pemerintahan Bupati Moch Salim dapat dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan 'pembangunan

kawasan' tentunya juga mencakup pembangunan Rembang sebagai 'kawasan bahari terpadu' dalam pengertian yang luas.⁴²

Dalam pembangunan infrastruktur publik, di samping membenahi prasarana ekonomi seperti jalan transportasi dan pengelolaan sumberdaya air, langkah strategis Pemerintah Daerah yang cukup penting diambil dalam masa ini adalah upaya mengoptimalkan infrastruktur pendukung sektor maritim yaitu peningkatan fungsi PPI Tasikagung serta rencana merelokasi pelabuhan niaga Rembang, dengan cita-cita membangun pelabuhan niaga nasional di Kabupaten Rembang sebagai penajaman konsep KBT. Komitmen Pemerintah Kabupaten Rembang untuk mewujudkan gagasan ini telah tersebut dalam Validasi RPJMD Kabupaten Rembang 2006-2010 melalui kerangka program dan kegiatan lintas sektoral pada urusan Perhubungan serta Kelautan dan Perikanan.⁴³

Obsesi Moch. Salim untuk membangun Pelabuhan Niaga di wilayah timur Kabupaten Rembang didasari pertimbangan yang cukup matang. Dinilai dari perspektif sejarah, rencana relokasi pelabuhan merupakan langkah yang tepat mengingat wilayah timur Rembang pernah menjadi lokasi dermaga-dermaga niaga yang sangat ramai pada jaman dahulu, seperti pelabuhan teluk Regol dan Kairingan di wilayah Lasem.⁴⁴ Dengan pertimbangan teknis keberadaan pelabuhan niaga Tanjung Agung berlokasi di Desa Tasikagung Kecamatan Rembang dirasakan kurang memadai untuk dikembangkan menjadi pelabuhan niaga nasional, maka pada tahun 2005 dimulailah Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang yang penyusunannya dimaksudkan sebagai kajian teknis relokasi pelabuhan Tanjung Agung pada

lokasi yang lebih strategis dan memenuhi kelayakan teknis ke wilayah timur Kabupaten Rembang.⁴⁵ Berdasarkan studi-studi tersebut ditarik simpulan bahwa berdasarkan pertimbangan teknis keberadaan pelabuhan niaga Tanjung Agung yang berlokasi di Desa Tasikagung Kecamatan Rembang dirasakan kurang memadai untuk dikembangkan menjadi pelabuhan niaga nasional dan apalagi kalau ingin dikembangkan sebagai pelabuhan internasional. Kawasan ini menghadapi kendala sedimentasi yang cukup menimbulkan persoalan sebagai sebuah pelabuhan niaga.⁴⁶

Dari beberapa alternatif lokasi ditentukan lokasi yang memenuhi kelayakan ditetapkan di Sendangmulyo Kecamatan Sluke melalui sebuah studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang pada tahun 2005. Rencana relokasi pelabuhan niaga ke wilayah timur Rembang didasari atas pertimbangan teknis dan ekonomis atas peran dan fungsi pelabuhan niaga bagi kemajuan Kabupaten Rembang di masa mendatang. Secara teknis, rencana pelabuhan niaga di desa Sendangmulyo sangat ideal karena didukung oleh kedalaman laut yang sangat memadai serta kemungkinan sedimentasi yang kecil. Sementara itu secara ekonomis letak pelabuhan baru itu berdekatan dengan wilayah Jawa Timur yang secara ekonomis cukup maju, sehingga memberikan peluang ekonomi bagi suatu pelabuhan niaga. Diperkirakan bahwa dalam beberapa dekade mendatang, pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya akan mengalami kejenuhan, sehingga peluang itu dapat ditangkap oleh pelabuhan Rembang.⁴⁷ Apalagi Rembang juga memiliki potensi sebagai pintu gerbang bagi ekspor dan impor daerah pedalaman yaitu daerah Blora dan Cepu yang sedang eksploitasi

sumber minyak bumi yang sangat kaya.⁴⁸ Dalam suatu kesempatan wawancara dengan surat kabar *Kompas*, Bupati Rembang Moch Salim pernah menyatakan adanya wacana pemindahan jalur pipa penyalur minyak dari Pelabuhan Tuban ke Rembang. Untuk itu, Pemkab Rembang telah merencanakan penyediaan lahan untuk kilang minyak di kawasan pelabuhan itu.⁴⁹

Suatu pelabuhan yang efisien merupakan prasyarat bagi perkembangan ekonomi dari suatu kawasan. Karena dengan adanya pelabuhan yang efisien berarti komponen biaya transportasi bagi pengirim barang dari dan ke kawasan dapat ditekan, yang pada gilirannya akan menyebabkan hasil produksi kawasan menjadi kompetitif di pasaran internasional. Keberadaan pelabuhan niaga ini nantinya juga diharapkan dapat didukung dengan pengembangan sektor lain terutama sektor pertambangan serta sektor perikanan dimana Pemerintah Daerah mulai mengubah orientasi kebijakan dengan berupaya meningkatkan kembali produktivitas perikanan tangkap dan pengolahan hasil perikanan. Hal ini pada akhirnya akan menyebabkan kegiatan ekonomi di kawasan yang bersangkutan akan menjadi berkembang.

c. Pengembangan Kebijakan Kelautan & Perikanan (2006-2008)

Pengembangan KBT masih merupakan kesinambungan kebijakan yang dilaksanakan oleh Moch. Salim pada sektor Kelautan dan Perikanan selama periode 2006-2008. Sampai dengan akhir 2008 fokus pengembangan KBT adalah optimalisasi fungsi Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) Tasikagung terutama dengan penambahan panjang jetty yang menyerap anggaran sekitar Rp

7,3 milyar dari sumber dana APBD Kabupaten serta perluasan kawasan dengan reklamasi pantai dengan menyerap anggaran Rp 3,4 milyar dari APBN yang pada waktu itu diharapkan mampu meningkatkan kapasitas pelabuhan untuk bersandar kapal ikan bermuatan lebih besar. Kegiatan-kegiatan penunjang lain adalah rehabilitasi TPI dan pembangunan kios-kios KBT. Rencana relokasi pembangunan pelabuhan Rembang sebagai pelabuhan umum tersier skala Nasional di Desa Sendangmulyo Kecamatan Sluke Kabupaten Rembang mulai direalisasikan dalam tahap konstruksi.

Kenaikan APBD Kabupaten Rembang secara signifikan mulai tahun 2006 hingga 2008 dengan besaran yang mendekati dua kali lipat dari kondisi tahun 2005 dan tahun-tahun sebelumnya, memberikan “darah segar” bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan termasuk meningkatnya alokasi anggaran untuk Dinas Perikanan dan Kelautan. Dengan memahami situasi sektor Perikanan dan Kelautan, beberapa isu strategis yang menjadi acuan penyusunan kebijakan di sektor ini meliputi pengembangan perikanan laut, budidaya perikanan air payau, budidaya perikanan air tawar, serta pengembangan pengolahan ikan.

Apa yang menjadi dasar filosofi dari kebijakan pemerintah Kabupaten Rembang tersebut adalah bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan diarahkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, namun dalam pemanfaatannya harus senantiasa menjaga kelestariannya. Dengan demikian hal ini berarti bahwa perusahaan sumberdaya perikanan harus seimbang dengan daya dukung dan potensinya, sehingga dapat memberikan manfaat secara terus-menerus dan lestari. Dalam hal ini

dukungan peraturan menjadi sangat penting. Selain diupayakan untuk menjaga kelestarian sumberdaya perikanan dan memberikan fungsi ekonomi bagi rakyat, peraturan ini juga dimaksudkan untuk menjadi dasar bagi pembinaan usaha rakyat di bidang perikanan baik berupa usaha perorangan maupun usaha yang berbadan hukum. Dengan adanya peraturan ini maka semua usaha perikanan dipermudah melalui mekanisme pembayaran retribusi. Dengan demikian rakyat juga dapat mengakses sumberdaya perikanan yang dimiliki oleh Rembang dan sebaliknya Pemerintah Kabupaten Rembang juga mendapatkan kemanfaatan yang berupa pendapatan daerah dari retribusi di sektor usaha perikanan, sehingga terjalin prinsip simbiosis mutualisme.⁵⁰ Dengan adanya berbagai kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Rembang telah dianggap banyak melakukan upaya dalam rangka menjadikan sektor perikanan ini mampu menjadi sektor yang “memenuhi hajat hidup orang banyak” di Rembang. Hal ini mengingat bahwa Kabupaten Rembang memiliki potensi alamiah dan modal sosial yang sangat kuat di sektor Perikanan dan Kelautan. Semua kebijakan pokok tersebut telah diimplementasikan dalam kegiatan Dinas Kelautan dan Perikanan sepanjang tahun 2006-2008 dengan menyerap berbagai sumber pembiayaan. Selama periode ini, memang serapan anggaran terbesar digunakan untuk pengembangan perikanan tangkap.

Dinamika kebijakan Kelautan dan Perikanan pada masa otonomi daerah sepanjang tahun 2003-2008, ditandai dengan adanya suksesi kepemimpinan daerah pada tahun 2005 yang cukup mengubah arah kebijakan pembangunan daerah termasuk di sektor kelautan dan perikanan. Suksesi kepemimpinan membawa arah kebijakan

pembangunan lebih fokus untuk mengembangkan potensi kelautan secara utuh yang di dalamnya termasuk sektor perikanan. Dengan demikian konsep pengembangan sektor kelautan dan perikanan lebih diperluas dengan sinergi antarsektor menuju Kawasan Bahari Terpadu (KBT) yang terintegrasi.

IV. SIMPULAN

Pada masa transisi reformasi tahun 1998-2003, kebijakan daerah mulai serius menggarap pembangunan sektor kelautan dan perikanan. Simbol orientasi kebijakan bahari ditandai dengan munculnya gagasan pembangunan Kawasan Bahari Terpadu (KBT) yang awalnya hanya dirancang untuk penataan kawasan permukiman nelayan Desa Tasikagung. Konsep pengembangan KBT akhirnya mengalami metamorfosa dengan bergantinya kepemimpinan daerah dengan terpilihnya Bupati Rembang Hendarsono. Komitmen politis pimpinan daerah semasa kepemimpinan Bupati Hendarsono dijabarkan melalui visi dan misi untuk mewujudkan “Rembang Bahari” sebagai pusat pertumbuhan di bagian timur Jawa Tengah. Kebijakan selama masa transisi reformasi ini berhasil diwujudkan dengan terbangunnya sarana prasarana KBT yang terpusat di Desa Tasikagung sebagai keterpaduan pengembangan sektor perikanan dan kelautan, pariwisata, pemukiman, dan pelabuhan serta terbangunnya kawasan BBS Zona I yang didukung dengan pengembangan produksi perikanan, pengembangan SDM, pengembangan kelembagaan, pengembangan wilayah pesisir, serta keterpaduan lintas sektor. Aspek yang perlu digaribawahi di awal implementasi kebijakan pengembangan KBT ini yaitu terbangunnya paradigma baru kebijakan pembangunan daerah

yang berorientasi maritim serta meletakkan kembali landasan filosofi terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat pesisir untuk menempatkan laut sebagai "halaman depan" rumahnya.

Suksesi kepemimpinan daerah dengan terpilihnya Moch. Salim sebagai Bupati Rembang dalam pilkada langsung pertama, membawa harapan baru bagi pelaksanaan kebijakan di sektor kelautan dan perikanan seiring pelimpahan kewenangan daerah. Dalam upaya mewujudkan visinya, Bupati Moch. Salim melakukan langkah strategis untuk membangun suatu pelabuhan niaga Rembang yang moderen yang telah dimulai dengan merelokasi pelabuhan ke bagian timur wilayah Rembang serta membangun perekonomian di daerah belakangnya. Langkah ini dilandasi oleh kesadaran bahwa eksistensi pelabuhan yang efisien merupakan prasyarat bagi perkembangan ekonomi dari suatu kawasan karena dengan adanya pelabuhan yang efisien berarti komponen biaya transportasi bagi pengirim barang dari dan ke kawasan dapat ditekan, yang pada gilirannya akan menyebabkan hasil produksi kawasan menjadi kompetitif di pasaran global.

Pada aspek produksi perikanan sepanjang tahun 2005-2008, Pemerintah Kabupaten Rembang melaksanakan kebijakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana PPI serta memodernisasi jumlah armada dan alat tangkap. Upaya ini telah berhasil meningkatkan kapasitas PPI dengan penambahan panjang jetty serta menambah jumlah armada dan alat tangkap *purse-seine* dan *cantrang* yang dianggap masih memberikan rente ekonomi yang cukup besar, sehingga menjadi daya tarik perkembangan usaha penangkapan di Kabupaten Rembang. Sementara itu, pengembangan pengolahan perikanan juga mendapatkan perhatian yang serius dengan kebijakan

peningkatan teknologi pengolahan hasil perikanan yang telah berhasil meningkatkan nilai tambah ekonomi serta daya saing produk.

Dengan melihat kronologi perubahan kebijakan kelautan dan perikanan sepanjang tahun 1998-2008, sangat jelas bahwa dinamika kebijakan tersebut cenderung dipengaruhi oleh perubahan iklim demokratisasi pada masa otonomi daerah. Kondisi ini terjadi sebagai wujud konsekuensi bagi Pemerintah Daerah dalam mengadaptasi kebijakan perubahan ketentuan dan regulasi yang diberlakukan sepanjang era otonomi daerah.

CATATAN

¹"Arung Sejarah Bahari: Menjadi Bangsa yang Ingkar", *Kompas*, 28 Agustus 2009.

²Ester Lince Napitupulu, "Semangat Bahari: Saatnya Beralih Lagi ke Laut", *Kompas*, 28 Agustus 2009).

³Kusnadi, *Akar Kemiskinan Nelayan* (Yogyakarta: LKiS, 2003), hlm. 102.

⁴Arief Satria, "Pengarusutamaan dan Kepemimpinan Kelautan" (online), (<http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2009/03/27/Opini/krn.20090327.160616.id.html>, dikunjungi 2 September 2009).

⁵Dahuri, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 168.

⁶Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 2003), hlm. 181.

⁷Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, terjemahan Nugroho Notosusanto (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 32.

⁸"Indikator Sosial Ekonomi Kabupaten Rembang Tahun 2000" (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 146-147.

⁹Wawancara dengan Hari Susanto, 8 September 2009.

¹⁰Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 8 September 2009.

¹¹Wawancara dengan Hari Susanto, 19 Oktober 2009.

¹²Wawancara dengan Mustain, 20 Oktober 2009.

¹³Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

¹⁴Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

¹⁵Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

¹⁶Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

¹⁷Tentang susunan anggota tim lihat “Surat Keputusan Bupati Rembang No. 188.4/3178/2001 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu Kabupaten Rembang”.

¹⁸“Pekab Prioritaskan Sektor Unggulan”, *Suara Merdeka*, 9 Agustus 2002.

¹⁹Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

²⁰“Renstrada Kabupaten Rembang 2002-2004” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2001), hlm. (25).

²¹Laporan Akhir: Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Dati II Rembang, 2000), hlm 1.

²²Wawancara dengan Hari Susanto, 19 Oktober 2009.

²³BAPPEDA Kabupaten Rembang, *Laporan Akhir: Kegiatan Penyusunan Review Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Bahari Terpadu Rembang Tahun Anggaran 2005* (Rembang: BAPPEDA Rembang 2005), hlm. I-1.

²⁴Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

²⁵Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 19 Oktober 2009.

²⁶Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 20 Oktober 2009.

²⁷Wawancara dengan Hamzah Fatoni, 20 Oktober 2009.

²⁸Wawancara dengan Nurul Qomar, 25 Oktober 2009.

²⁹Wawancara dengan Hari Susanto, 25 Oktober 2009.

³⁰“Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah”, (online), (<http://yappika.or.id/index.php?>, dikunjungi 3 Oktober 2009).

³¹I Made Andi Arsana, “Menetapkan Kewenangan Daerah di Wilayah Laut: Sebuah PR dalam Pilkada 2005 “ (online), (<http://lib.ugm.ac.id/data/pubdata/willada.pdf>, dikunjungi 20 Oktober 2009).

³²Yanis Rinaldi, *et al.*, *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Kabupaten Nias Propinsi Sumatra Utara* (Bogor: Wetlands International, 2007), hlm. 9.

³³Wawancara dengan Mustain, 2 November 2009.

³⁴Wawancara dengan Siswanto, 2 November 2009.

³⁵Wawancara dengan Siswanto, 2 November 2009.

³⁶Wawancara dengan Siswanto, 2 November 2009.

³⁷Wawancara dengan Siswanto, 2 November 2009.

³⁸Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Rembang”, (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 37

³⁹Wawancara dengan Siswanto, 4 November 2009.

⁴⁰“Profil Bupati”, (online), (<http://www.rembangkab.go.id/pemerintahanpemerintahan-daerah/profil-bupati>, dikunjungi 2 Nopember 2009).

⁴¹Wawancara dengan Hari Susanto, 4 November 2009.

⁴²Wawancara dengan Hari Susanto, 4 November 2009.

⁴³Validasi RPJM Kabupaten Rembang 2006-2010”, (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2008), hlm. VI-6.

⁴⁴Akrom Unjiya, *Lasem Negeri Dampoawang Sejarah yang Terlupakan* (Yogyakarta: Eja Publisher, 2008), hlm. 28.

⁴⁵“Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. II-1.

⁴⁶Secara historis, kemunduran pelabuhan Rembang di Sungai Karanggeneng ini juga disebabkan oleh sedimentasi, lihat Indriyanto, “Pelabuhan Rembang 1820-1900: Profil Pelabuhan Kecil dan Pengaruhnya terhadap Perkembangan Ekonomi Wilayah Rembang” (Thesis S-2 tidak diterbitkan pada Program

Pascasarjana UGM Yogyakarta, 1995), hlm. 119.

⁴⁷Lihat “Rangkuman Laporan (*Summary Report*) Rencana Tata Bangunan dan Limngkungan Kawasan pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang” (Rembang: Kerjasama Pemerintah Kabupaten Rembang dan Fakultas Teknik Universitas Diponegoro), hlm. 1.

⁴⁸“Laporan Akhir: Kegiatan Penyusunan Review Rencana Tata bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Bahari Terpadu Rembang Tahun Anggaran 2005” (Rembang: BAPPEDA Rembang 2005), hlm. I-1.

⁴⁹“Tiga Kabupaten Berebut Blok Cepu”, *Kompas*, 18 Juni 2008.

⁵⁰Wawancara dengan Siswanto, 5 November 2009.

