



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

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
guna Memperoleh Gelar Magister Humaniora dalam Ilmu Sejarah

Disusun Oleh :

**MOCH. SALIM
A4 D007014**

**MAGISTER ILMU SEJARAH PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
2010**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan ini saya, Moch. Salim, S.Pd. menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah/tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan baik Strata Satu (S1), Strata Dua (S2), maupun Strata Tiga (S3) pada Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini berasal dari penulis baik yang dipublikasikan maupun tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nara sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya pribadi sebagai penulis.

Semarang, Mei 2010

Penulis,

Moch. Salim, S.Pd.
NIM. A4 D007017

MOTTO

Motto:

“Sedikit Bicara Banyak Bekerja Tunjukkan Karya Nyata”

Soekarno

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah swt. yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan lancar. Tesis yang berjudul *Dinamika Kebijakan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang Masa Reformasi 1998-2008* ini disusun dalam rangka menyelesaikan studi pada program Magister Ilmu Sejarah Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis sangat menyadari telah banyak menerima bantuan dan bimbingan berbagai pihak yang ikut berpartisipasi dalam memberikan masukan dan informasi yang tentu saja sangat bermanfaat bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Oleh karena itu, penulis bermaksud menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum. selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan motivasi sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
2. Drs. Dhanang Respati Puguh, M. Hum. selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan gagasan dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si. selaku Dosen Penguji yang telah memberikan saran dan masukan untuk penyempurnaan tesis ini.
4. Dr. Endang Susilowati, M. A. selaku Dosen Penguji. yang telah memberikan saran dan masukan untuk penyempurnaan tesis ini.

5. Segenap Dosen pada Program Studi Magister Ilmu Sejarah Program Pascasarjana Universitas Diponegoro yang telah memberikan bekal ilmu dan memperluas wawasan.
6. Pemerintah Kabupaten Rembang yang telah mengizinkan penulis melakukan penelitian di Kabupaten Rembang.
7. Semua pihak yang ikut membantu penulis dalam proses pembuatan tesis ini.

Semoga Allah swt. memberikan pahala yang setimpal sesuai dengan jasa baik dan amal-amalnya dan selalu dalam Ridho-Nya.

Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis selalu mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak.

Rembang, Mei 2010

Penulis

Diterima dan disahkan oleh
Panitia Ujian Tesis Program Strata II
Program Studi Magister Ilmu Sejarah
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Pada hari : Selasa

Tanggal : 22 Juni 2010

Ketua,

Anggota I,

Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si.
NIP. 19610605 198603 2 001

Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum.
NIP. 19640626 198903 1 003

Anggota II,

Anggota III,

Dr. Endang Susilowati, M. A..
NIP. 19590516 198811 2 001

Drs. Dhanang Respati Puguh, M. Hum.
NIP. 19680829 199403 1 001

Disetujui Oleh:

Dosen Pembimbing I,

Dosen Pembimbing II,

Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum.
NIP. 19640662 198903 1 003

Drs. Dhanang Respati Puguh, M. Hum.
NIP. 19680829 199403 1 001

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
HALAMAN PERSETUJUAN	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR SINGKATAN	x
DAFTAR ISTILAH	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xix
DAFTAR LAMPIRAN	xx
INTISARI	xxi
ABSTRACT	xxii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang dan Permasalahan	1
B. Ruang Lingkup	12
C. Tinjauan Pustaka	14
D. Kerangka Teoretis dan Pendekatan	23
E. Metode Penelitian	41
F. Sistematika	45
BAB II GAMBARAN UMUM KABUPATEN REMBANG	
A. Kondisi Geografis	47
B. Kabupaten Rembang dalam Lintasan Sejarah	53
C. Kondisi Ekonomi	60

D. Demografi dan Sosial Budaya	67
E. Kebijakan Pembangunan di Sektor Kelautan dan Perikanan	71
BAB III KABUPATEN REMBANG MEMASUKI MASA TRANSISI MENUJU REFORMASI (1998-2003)	
A. Gejolak Reformasi di Kabupaten Rembang	90
B. Respon Pemerintah Kabupaten Rembang pada Masa Transisi	105
C. Implementasi Otonomi Daerah	118
BAB IV DINAMIKA KEBIJAKAN KELAUTAN DAN PERIKANAN MASA OTONOMI DAERAH (2003-2008)	
A. Dilema Masa Transisi (2003-2005)	147
B. Review Kebijakan Kelautan dan Perikanan (2005-2006)	161
C. Pengembangan Kebijakan Kelautan dan Perikanan (2006–2008)	174
BAB V SIMPULAN	198
DAFTAR PUSTAKA	202

DAFTAR SINGKATAN

AMT	:	<i>Achievement Motivation Training</i> – Pelatihan Peningkatan Motivasi
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
AVRR	:	<i>Algemeen Verslag der Residentie Rembang</i>
BBI	:	Balai Benih Ikan
BBS	:	Bonang Binangun Sluke
BPS	:	Biro Pusat Statistik
CBM	:	<i>Community Based Management</i> – Manajemen Berbasis Masyarakat
DAK	:	Dana Alokasi Khusus
DAS	:	Daerah Aliran Sungai
DED	:	<i>Detail Engineering Design</i>
DK	:	Daya Kuda
DKP	:	Departemen Kelautan dan Perikanan
DWT	:	<i>Death Weight Ton</i> – Bobot mati kapal
GAKY	:	Gangguan Akibat Kekurangan Yodium
GAM	:	Gerakan Aceh Merdeka
GBHN	:	Garis-Garis Besar Haluan Negara
Golkar	:	Golongan Karya
GT	:	<i>Gross Ton</i> – Bobot kotor perahu
IMF	:	<i>International Monetary Fund</i> – Dana Moneter Internasional
Intam	:	Intensifikasi tambak

IUP	: Ijin Usaha Perikanan
JKRS	: Jaminan Kesehatan Rembang Sehat
JPS	: Jaring Pengaman Sosial
KBT	: Kawasan Bahari Terpadu
Kimpraswil	: Pemukiman dan Prasarana Wilayah
KKN	: Kolusi Korupsi Nepotisme
KODIM	: Komando Distrik Militer
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KUD	: Koperasi Unit Desa
Lemtekda	: Lembaga Teknis Daerah
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTB	: Nusa Tenggara Barat
NU	: Nahdatul Ulama
OPM	: Organisasi Papua Merdeka
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PAN	: Partai Amanat Nasional
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PBB	: Partai Bulan Bintang
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PDT	: Pembangunan Daerah Tertinggal
PDMDKE	: Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
PEMP	: Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
PER	: Pengembangan Ekonomi Rembang
Perda	: Peraturan Daerah
Pilkada	: Pemilihan Kepala daerah
PK	: Partai Keadilan
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PPI	: Pelabuhan Pendaratan Ikan
PPN	: Pelabuhan Perikanan Nusantara
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
Propeda	: Program Pembangunan Daerah
Rakorpop	: Rapat Koordinasi Pengendalian Operasional Pembangunan
Renstrada	: Rencana Strategis Pembangunan Daerah
RKPD	: Rencana Kerja Perangkat Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RMS	: Republik Maluku Selatan
RSA	: <i>Rest Stop Area</i> - Tempat pemberhentian untuk istirahat
SARA	: Suku Agama Ras
SDA	: Sumberdaya Alam
SDM	: Sumberdaya Manusia
SIKPPII	: Surat Ijin Kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia

SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SOTK	:	Struktur Organisasi dan Tata Kerja
SPI	:	Surat Penangkapan Ikan
TPI	:	Tempat Pelelangan Ikan
TRP	:	Tempat Rekreasi Pantai
UPT	:	Unit Pelaksana Teknis
UNCLOS	:	<i>The United Nation Covention on the Law of the Sea</i> – Konvensi hukum laut Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNICEF	:	<i>United Nations Emergency Children's Fund</i>
UU	:	Undang-Undang
ZEE	:	Zona Ekonomi Eksklusif

DAFTAR ISTILAH

<i>Archipelagic state principle</i>	: Prinsip negara kepulauan
<i>Baratan</i>	: Musim angin barat yang menyebabkan gelombang besar
<i>Bioactive substances</i>	: Bahan bioaktif untuk farmasi
<i>Cantrang</i>	: Jenis jaring untuk menangkap ikan dasar (demersal)
<i>Coastal lands</i>	: Kawasan pesisir
<i>Cold storage</i>	: Penyimpanan berpendingin
<i>Collecting center</i>	: Pusat pengumpulan barang
<i>Collecting ship</i>	: Kapal pengumpul
<i>Cotok</i>	: Jenis jaring pukat kecil
<i>Euforia</i>	: Perasaan gembira yang berlebihan
<i>Exxon Mobile Oil</i>	: Nama perusahaan eksplorasi minyak dan gas
<i>Feeder point</i>	: Tempat pemasok barang
<i>Fishing ground</i>	: Kawasan penangkapan ikan
<i>Fishing right</i>	: Hak pemanfaatan sumberdaya perikanan
<i>Forecasting</i>	: Peramalan
<i>Good governance</i>	: Pemerintahan yang baik
<i>Growth pole</i>	: Kutub pertumbuhan
<i>Hatchery</i>	: Tempat pemijahan
<i>Hinterland</i>	: Daerah belakang
<i>Illegal fishing</i>	: Penangkapan ikan ilegal
<i>Input restriction</i>	: Pembatasan jumlah pelaku, jenis kapal, dan jenis alat

tangkap

<i>Inshore</i>	: Perairan dekat pantai
<i>Land based orientation</i>	: Orientasi berbasis daratan
<i>Mainstreaming</i>	: Pengarusutamaan
<i>Mangrove</i>	: Kawasan hutan bakau
<i>Marine biotechnology</i>	: Bioteknologi kelautan
<i>Marine culture</i>	: Budidaya menggunakan perairan laut sebagai media
<i>Maximum sustainable yield</i>	: Ambang pemanfaatan lestari
<i>Mega biodiversity</i>	: Keanekaragaman hayati
<i>Miang</i>	: Melaut untuk menangkap ikan
<i>Non-renewable resources</i>	: Sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui
<i>Ocean based orientation</i>	: Orientasi berbasis lautan
<i>Ocean policy</i>	: Kebijakan kelautan
<i>Open Acces</i>	: Akses terbuka
<i>Output restriction</i>	: Pembatasan jumlah pengakapan berdasarkan kuota
<i>Overfishing</i>	: Penangkapan ikan yang berlebihan
<i>Payang</i>	: Sejenis jaring <i>purse seine</i>
<i>Platform</i>	: Program partai
<i>Poverty headcount index</i>	: Indeks kemiskinan
<i>Purse seine</i>	: Jenis jaring pukat kantong untuk menangkap gerombolan ikan pelagis
<i>Prime mover</i>	: Penggerak utama
<i>Regional output</i>	: Nilai produksi barang dan jasa yang dihasilkan dalam suatu wilayah

- Renewable resources* : Sumberdaya alam yang dapat diperbarui
- Stakeholder* : Pemangku kepentingan
- Suspended sediment* : Air laut yang mengandung sedimen
- Territorial use right* : Hak pemanfaatan sumberdaya perikanan pada wilayah tertentu
- Waterfront city* : Kota pantai

DAFTAR TABEL

Tabel:		Halaman
1.	Penggunaan Lahan di Kabupaten Rembang Tahun 2008	50
2.	PDRB (AHK 2000) Se-Eks Karesidenan Pati Tahun 2007	62
3.	PDRB Kabupaten Rembang Berdasarkan Harga Konstan (2000) Tahun 1998, 2004, dan 2008	63
4.	Produksi, Nilai Produksi, dan Pendapatan Nelayan di Kabupaten Rembang 1998-2008	64
5.	Perkembangan Target dan Realisasi PAD Perikanan di Kabupaten Rembang 1998-2008	66
6.	Jumlah Penduduk Tengah Tahun Dirinci Menurut Kecamatan di Kabupaten Rembang Tahun 1998, 2004, dan 2008	67
7.	Tenaga Kerja Berdasarkan Lapangan Usaha Tahun 2008	68
8.	Jumlah Nelayan di Kabupaten Rembang Tahun 1998-2008	69
9.	Unit Pengolahan Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 2006-2008	70
10.	Nama Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Rembang	74
11.	Jumlah Armada Penangkap Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 1998-2008	75
12.	Jumlah Alat Tangkap Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 1998-2008	76
13.	Luas Gususan Terumbu Karang di Kabupaten Rembang	78
14.	Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Budidaya Tambak, Kolam, Rawa, dan Waduk di Kabupaten Rembang Tahun 1998-2008	83
15.	Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Laut di Kabupaten	

	Rembang Dirinci Menurut TPI Tahun 2002-2006	85
16.	Perwakilan Partai Politik dalam Struktur DPRD Kabupaten Rembang Periode 1999-2004	98
17.	<i>Isu-Isu Strategis dalam Peraturan Pemerintah di Bidang Kelautan dan Perikanan Tahun 1999-2002</i>	116
18.	<i>Total Anggaran Pembangunan KBT Tahun 2000-2003</i>	128
19.	<i>Perusahaan Ikan Berskala Ekspor di Kabupaten Rembang</i>	141
20.	<i>Total Anggaran Pembangunan KBT Tahun 2006-2008</i>	175

DAFTAR GAMBAR

Gambar:		Halaman
1.	Peta Letak Kabupaten Rembang dalam Provinsi Jawa Tengah	47
2.	Peta Lokasi Penelitian	48
3.	Arus Sejajar Pantai Membawa Sedimen dari Arah Timur ke Barat	51
4.	Industri Galangan Kapal di Desa Dasun-Lasem Tahun 1930	56
5.	Aktivitas Nelayan Rembang Tahun 1930	58
6.	Kondisi Eksisting Kawasan Bahari Terpadu (KBT) Rembang	73
7.	Peta Gugusan Terumbu Karang di Perairan Kabupaten Rembang	80
8.	Rencana Pembangunan Pelabuhan Rembang	173

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran:	Halaman
A. Daftar Informan	211
B. Beberapa Contoh Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Rembang di Sektor Kelautan dan Perikanan	214

INTISARI

Pemilihan topik tesis ini didasarkan perhatian penulis terhadap Dinamika Kebijakan Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Rembang sebagai respon diberlakukannya sistem desentralisasi kewenangan di berbagai bidang sebagai konsekuensi bergulirnya era reformasi dan otonomi daerah. Permasalahan yang dibahas dalam tesis ini bermula dari paradoks pembangunan sektor kelautan dan perikanan di Indonesia. Indonesia sebagai negara kepulauan dengan potensi sumberdaya maritim yang begitu besar, belum melaksanakan kebijakan pembangunan yang menunjukkan keberpihakan yang kuat kepada sektor kelautan dan perikanan. Kondisi demikian menyebabkan sektor ini belum menjadi penggerak utama pembangunan serta belum mampu berkontribusi secara optimal dibanding potensi yang dimiliki. Bergulirnya era reformasi dan berlakunya otonomi daerah menjadi momentum yang tepat bagi daerah untuk mendorong perubahan orientasi kebijakan pembangunan yang lebih bertumpu pada kekuatan sumberdaya lokal. Kabupaten Rembang sebagai daerah pesisir turut pula merespon segenap perubahan kewenangan dengan berlakunya otonomi daerah melalui implementasi kebijakan di sektor kelautan dan perikanan yang mengalami dinamika seiring iklim demokratisasi di segala bidang.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah meliputi langkah-langkah: 1) heuristik, 2) kritik sumber, 3) interpretasi, serta 4) historiografi. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kebijakan kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang mengalami dinamika sejalan dengan transisi demokrasi dan pendelegasian kewenangan kepada daerah. Euforia gejolak reformasi tampaknya sangat mewarnai proses pengambilan kebijakan publik di daerah. Di tengah dilema yang dihadapi pemerintah daerah dalam mengaktualisasikan kewenangan otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Rembang melaksanakan kebijakan pembangunan Kawasan Bahari Terpadu (KBT) yang dipandang sebagai simbol keberpihakan Pemerintah Daerah terhadap sektor kelautan dan perikanan. Adanya berbagai penyempurnaan aturan sebagai respon atas carut marut masa awal pelaksanaan otonomi daerah, memberikan landasan baru bagi pelaksanaan kewenangan sektor kelautan dan perikanan. Pemerintah Kabupaten Rembang mulai berani melakukan inovasi kebijakan dengan penajaman konsep pembangunan KBT melalui kebijakan yang lebih terintegrasi yang ditandai dengan inisiasi pembangunan pelabuhan niaga serta mengoptimalkan sektor produksi perikanan. Proses-proses transisi kebijakan ini secara kronologis telah menunjukkan arah perubahan cukup signifikan dalam paradigma pembangunan maritim di Kabupaten Rembang meskipun implementasinya berjalan secara evolusioner.

Kata Kunci : *Dinamika Kebijakan, Sektor Kelautan dan Perikanan, Kabupaten Rembang, Masa Reformasi, Otonomi Daerah*

ABSTRACT

The determination of the thesis topic is based on the author's concern on the dynamics of marine and fisheries policies in Rembang Regency which are response of authority decentralization in various aspects as a consequence of reformation and regional autonomy. The issues discussed stems from the paradox of marine and fishery development in Indonesia. As an archipelagic state with an abundant maritime resource potential, concern of maritime sector has not been represented on the development policy. Adding policies implemented have not shown a strong commitment to the maritime and fisheries sector. Such conditions cause this sector has not become a major driver of development and not yet able to contribute optimally than its potential. Crash era of reform and regional autonomy is the right momentum for the authority to encourage change in the direction of development policy that should rely more on the strength of local resources. As a coastal areas, Rembang also respond to all the authority delegation with the enactment of regional autonomy through the implementation of marine and fisheries policies sectors which are experienced dynamics in line with the democratization climate in all sectors.

This research has employed history method which included several steps i.e.: 1) heuristics, 2) criticism of sources, 3) interpretation, and 4) historiography. The results revealed that the marine and fisheries Policies in Rembang experience dynamics in line with of democratic transition and delegation of authority to the regions. It seems that reform euphoria was influencing the public policy making process in the region. In the middle of the dilemma faced by local government in actualizing the authority of regional autonomy, the local government of Rembang Regency has implemented policies regarding the development of Integrated Coastal Zone (KBT), which is seen as a symbol of the local government concern to marine and fisheries sector. The various improvement of regulations as a response of weakness in early regional autonomy implementation was providing a new basis for the execution of the authority of marine and fisheries sector. The local government of Rembang Regency began to make innovative policy by defining the concept of KBT development through more integrated policies that reflected in the initiation of commercial port development and to optimize fish production sector. The policy transition processes in chronologically have shown a significant transformation in the direction of the maritime development paradigm in Rembang Regency despite of its viable evolutionary implementation.

Keywords: Dynamics of Policy, Marine and Fisheries Sector, Rembang Regency, Reformation Period, Regional Autonomy

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Melalui Deklarasi Djoeanda 1957, bangsa Indonesia menyatakan diri sebagai negara kepulauan (nusantara) yang disatukan oleh laut sebagai satu wilayah kedaulatan.¹ Satu dasawarsa kemudian, pada tahun 1967 substansi deklarasi ini menjadi konsep geopolitik bangsa Indonesia yang sekaligus menjadi landasan wawasan kebangsaan yang disebut dengan Wawasan Nusantara.² Konsep Wawasan Nusantara selanjutnya ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1973-1978 sebagai modal dasar pembangunan nasional dan terus diperjuangkan untuk dapat diterima di dunia internasional. Berkat perundingan yang cukup panjang dan gigih, pada akhirnya konsep negara kepulauan (*archipelagic state principle*) diterima oleh lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai konsensus hukum laut internasional yang sekaligus mengakui konsep Zona ekonomi eksklusif (ZEE).³

Bersama 60 negara lain, Indonesia meratifikasi konvensi PBB tentang hukum laut atau yang lebih dikenal sebagai *The United Nations Convention on the*

¹“Deklarasi Juanda dan Implikasinya terhadap Kewilayahan Indonesia”, (online), (www.budpar.go.id/filedata/4547_1355-djuanda.pdf, dikunjungi 6 Agustus 2009).

²Wahyono SK, *Indonesia Negara Maritim* (Jakarta: Teraju, 2009), hlm. 4.

³*Ibid.*, hlm. 5-17.

Law of the Sea (UNCLOS) 1982 tersebut ke dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 yang berarti wilayah perairan Republik Indonesia bertambah secara signifikan dengan penambahan kawasan laut menjadi seluas 3,1 juta km² yang terdiri dari perairan kepulauan seluas 2,8 juta km² dan laut teritorial seluas 0,3 juta km² yang merupakan bagian kedaulatan dan kewenangan pemerintah Republik Indonesia.⁴ Luas ini masih ditambah hak kedaulatan atas sumber-sumber kekayaan alam serta berbagai kepentingan yang melekat pada ZEE seluas 2,7 juta km². Selain itu Indonesia juga tetap berhak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam di laut lepas di luar batas 200 mil ZEE, serta pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan di dasar laut perairan internasional di luar landas kontinen.⁵

Dengan lebih dari 2/3 total luas wilayahnya adalah laut atau mencapai 5,8 juta km² (580 juta ha), Indonesia memiliki potensi kelautan dan perikanan yang sangat besar dan beragam baik yang dapat diperbaharui maupun tidak dapat diperbaharui, yang berupa potensi wilayah, sumberdaya alam, dan jasa-jasa kelautan. Sumberdaya yang dapat diperbaharui misalnya sumberdaya perikanan tangkap dan budidaya, potensi biota non ikan serta sumber-sumber energi nonkonvensional, sedangkan sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui baik berupa potensi minyak dan gas bumi maupun potensi mineral serta harta karun.⁶

⁴“Laporan Akhir Penyusunan Rencana Strategis Dewan Maritim Indonesia” (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2007), hlm. 2.

⁵“Program dan Kegiatan Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan Tahun 2000-2004” (Jakarta: Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan RI, 2000), hlm. 1.

⁶Rokhmin Dahuri, *et al.*, *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu* (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 1-2.

Jika dapat diperhitungkan nilai produksi perikanan bisa mencapai rata-rata kurang lebih 30 kg/ ha/ tahun setara sumberdaya ikan, maka potensi perairan laut Indonesia mampu mendukung potensi lestari sumberdaya perikanan sebesar sekitar 6,7 juta ton per tahun dengan tingkat pemanfaatan sekitar 48%. Pada tahun 1999 total produksi perikanan laut Indonesia hanya mencapai 3,686 juta ton/ tahun dan pada tahun 2003 total produksi perikanan laut mencapai sekitar 4,952 juta/ ton/ tahun. Angka tersebut jelas masih jauh di bawah potensi lestari (*maximum sustainable yield*) sumberdaya ikan yang ada.⁷ Selain perikanan tangkap, berbagai jenis sumberdaya hayati laut kawasan pesisir yang luas sangat potensial untuk dikembangkan melalui budidaya, baik budidaya tambak maupun budidaya laut.

Dari potensi fisik Indonesia yang terdiri dari 17.508 pulau serta garis pantai sepanjang 81.000 km, kondisi ini berarti Indonesia juga memiliki wilayah kawasan pesisir yang sangat luas. Kawasan pesisir adalah kawasan yang berada di sekitar pantai ke arah laut dan ke arah darat. Ekosistem kawasan pesisir mencakup pantai, muara sungai (*estuary*), padang lamun, terumbu karang, hutan mangrove, hutan rawa pantai, dan perairan dekat pantai (*inshore*).⁸ Luas lahan pesisir (*coastal lands*) yang cocok untuk budidaya tambak (udang, bandeng, kerapu, kepiting, rumput laut, dan lain-lain) sekitar 1 juta ha dengan potensi produksi 5 juta ton/ tahun; dan baru dimanfaatkan seluas 0,35 juta ha dengan total produksi sebesar 0,4 juta ton (8 persen) pada tahun

⁷*Ibid.*, hlm. 94.

⁸Ahmad Rizal, "Strategi Kebijakan untuk Mendorong Kinerja Sektor Kelautan" (Karya Tulis Ilmiah Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Padjadjaran, 2007), hlm. 19.

2003. Potensi produksi budidaya di perairan umum, kolam air tawar, saluran irigasi, dan mina-padi (nila, mas, gurame, lele, patin, bawal air tawar, dan lain- lain) seluas 13,7 juta ha diperkirakan sebesar 5,7 juta ton/ tahun, dan baru diproduksi sebesar 0,3 juta ton (5,5 persen) pada tahun 2003.⁹ Sumber Departemen Kelautan dan Perikanan menyebutkan bahwa selama kurun waktu 2004-2009 terdapat peningkatan produksi perikanan dengan rata-rata 25,24 persen dan diperkirakan pada tahun 2009 mencapai 5,37 juta ton untuk perikanan tangkap dan 3,25 juta ton untuk perikanan budidaya.¹⁰

Oleh sebab itu peluang pemanfaatan potensi perikanan sesungguhnya sangat besar sedangkan permintaan hasil perikanan terus mengalami peningkatan. Di samping untuk komoditas ekspor hasil perikanan juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun demikian, tingkat konsumsi hasil perikanan di pasar domestik masih rendah. Penyediaan ikan untuk konsumsi per kapita pada kurun waktu 2004 sampai dengan tahun 2008 mengalami peningkatan sebesar 7,52 persen. Penyediaan ikan untuk konsumsi pada tahun 2004 adalah sebesar 22,58 kg/ kapita/ tahun dan meningkat menjadi 29,98 kg/ kapita/ tahun pada tahun 2008.¹¹

Karakteristik geografis serta struktur dan tipologi ekosistemnya yang didominasi lautan telah menjadikan bangsa Indonesia sebagai *mega-biodiversity* terbesar di dunia. Fakta ini merupakan pembenaran bahwa Indonesia merupakan salah satu negara bahari

⁹“Gerakan Makan Ikan, Budaya Bahari, dan Kualitas Hidup Bangsa”, *Kompas*, 14 Juni 2004.

¹⁰“Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan” (*online*), (www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8132, dikunjungi 25 September 2009).

¹¹“Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan” (*online*), (www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8132, dikunjungi 25 September 2009).

terbesar di dunia.¹² Selain itu posisi relatif Indonesia yang berada di tengah lintasan perhubungan laut internasional menyebabkan perairan Indonesia menjadi sangat potensial dalam bidang jasa perhubungan laut. Sementara itu, keindahan alam dan biota laut merupakan aset nasional yang sangat potensial bagi pengembangan jasa wisata bahari.

Sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*), sudah keniscayaan bila konsep pembangunan bahari ditempatkan pada posisi yang utama dengan keberpihakan yang jelas oleh setiap pengambil keputusan. Lintasan sejarah telah mencatat bahwa bangsa Indonesia memiliki akar budaya maritim yang kuat dan pernah berjaya pada masa-masa kerajaan di Nusantara. Pusat-pusat ekonomi dan peradaban pernah ada di wilayah Nusantara yang selama berabad-abad telah menjadikan sumberdaya kelautan sebagai sumber pertumbuhannya dalam mencapai kemakmuran dan kemajuan peradabannya.¹³ Jika berkilas balik pada masa awal pendirian republik ini, sebenarnya Muhammad Yamin, salah seorang tokoh kemerdekaan, pernah mengingatkan kembali untuk menyadari kenyataan bahwa laut Nusantara adalah sumber kemakmuran bagi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu hal yang pertama-tama perlu mendapat perhatian adalah bagaimana memanfaatkan laut dengan segala potensinya untuk kesejahteraan rakyat serta keadilan dan perdamaian.¹⁴

¹²Dahuri, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 9.

¹³Rokhmin Dahuri, *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan* (Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor, 2003), hlm. 2.

¹⁴„Arung Sejarah Bahari: Menjadi Bangsa yang Ingkar”, *Kompas*, 28 Agustus 2009.

Meskipun konsep negara kepulauan yang memandang daratan (pulau-pulau) dan laut sebagai satu kesatuan telah ditegaskan melalui Deklarasi Djoeanda 1957 sebagaimana diuraikan di atas, namun demikian pada kenyataannya laut masih diposisikan sebagai halaman belakang.¹⁵ Meskipun sumberdaya laut mempunyai peran penting dalam menopang ekonomi masyarakat, namun pada era pemerintahan sebelum reformasi sektor tersebut masih dipinggirkan oleh kebijakan yang berazaskan pada tanah daratan.¹⁶ Suatu gambaran paradoks, ketika menyaksikan sumberdaya kelautan dan perikanan yang sedemikian potensial serta dianggap mampu menggenjot penerimaan ekonomi yang tinggi ternyata tidak tercermin dari kesejahteraan para pelaku di sektor itu sendiri. Sebagai faktanya, nelayan Indonesia sebagai pelaku utama di sektor kelautan dan perikanan masih tergolong kelompok masyarakat termiskin dan terpinggirkan dalam strata sosial masyarakat Indonesia dengan pendapatan per kapita per bulan sekitar 7-10 *dollar* AS.¹⁷ Rendahnya pendapatan masyarakat pesisir diperkuat kajian yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS) dan Yayasan Smeru pada tahun 2002. Kajian ini menghasilkan kalkulasi nilai *Poverty Headcount Index* (indikator

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Sutejo Kuwat Widodo, “Dinamika Kebijakan terhadap Nelayan: Tinjauan Historis pada Nelayan Pantai Utara Jawa, 1900-2000” (Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, 17 Maret 2007), hlm. 11.

¹⁷Akmad Fauzi, “Turning the Tide: Kebijakan Ekonomi Perikanan”, *Kompas*, 30 Juli 2003.

kemiskinan) masyarakat pesisir adalah 0,2789. Ini artinya sekitar 32% dari populasi masyarakat pesisir hidup miskin.¹⁸

Kecenderungan yang terus berlanjut terhadap orientasi pembangunan yang lebih terfokus pada daratan dan mengabaikan watak dasar keindonesiaan sebagai negara kepulauan berbasis maritim semestinya menjadi perhatian bagi pihak-pihak terkait. Kecenderungan ini dapat dianggap sebagai pengingkaran terhadap jatidiri bangsa Indonesia yang sepatutnya menjadi negara maritim yang unggul dalam perdagangan dunia.¹⁹ 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 mengatasi krisis moneter dan ekonomi global yang sedang mengancam perekonomian Indonesia dan dunia saat ini.²⁰

Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa sumberdaya kelautan Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dengan ketersediaannya dalam jumlah yang sangat melimpah dan beraneka ragam serta dapat dimanfaatkan dengan biaya eksploitasi yang relatif murah, sehingga mampu menciptakan kapasitas penawaran yang kompetitif. Di

¹⁸Widi Agoes Pratikto, "Agenda Kelautan Nasional", (*online*), (<http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/ekonomi-bisnis/6439-agenda-kelautan-nasional.pdf>, dikunjungi 1 September 2009).

¹⁹Ester Lince Napitupulu, "Semangat Bahari: Saatnya Berpaling Lagi ke Laut", *Kompas*, 28 Agustus 2009.

²⁰Kusnadi, *Akar Kemiskinan Nelayan* (Yogyakarta: LKiS, 2003), hlm. 102.

sisi lain, kebutuhan pasar masih terbuka lebar karena kecenderungan permintaan baik pasar nasional maupun global yang terus meningkat.

Gelombang reformasi yang melanda Indonesia pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru tahun 1998 memberikan kesempatan yang luas kepada segenap elemen bangsa Indonesia 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. Departemen ini kemudian diubah menjadi Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan dan terakhir menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Terbentuknya DKP sebagai bagian dari upaya reformasi politik dan ekonomi setelah Pemilihan Umum 1999 untuk mengangkat kembali pembangunan kelautan yang sebelumnya menjadi sektor pinggiran (*peripheral sector*).²¹ 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.²²

²¹Tridoyo Kusumastanto, *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,2003), hlm. 1-2.

²²Arief 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).

Di tingkat daerah, semangat yang besar untuk melakukan reformasi memberikan energi yang luar biasa dalam proses transisi pascareformasi menuju bentuk kematangan (*maturity*) demokrasi pada era otonomi daerah, setelah sekitar tiga dasawarsa ditenggelamkan oleh rezim Orde Baru. Bahkan proses transisi tersebut cenderung melahirkan euforia reformasi dengan segala eksisnya yang sering sangat sensitif.²³ Respon gerakan reformasi adalah keluarnya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang- Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mengamanatkan pemberlakuan otonomi daerah dengan konsekuensi pendelegasian kewenangan (otoritas) dan tanggung jawab pada masing-masing daerah dalam hal pemberdayaan dan pemanfaatan kekayaan sumberdaya alam yang dimilikinya.²⁴

Dengan kata lain, otonomi memberikan peluang bagi Pemerintah Daerah dengan segenap kewenangan yang telah terdelegasi dari pemerintah pusat untuk berupaya merespon perubahan dengan melakukan adaptasi dan penguatan kapasitas pemerintahan melalui pembentukan perangkat daerah serta perumusan kebijakan-kebijakan yang lebih berpihak pada kepentingan rakyat dengan lebih bertumpu pada potensi spesifik lokal dalam mendorong pembangunan daerah. Munculnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah menggeser kewenangan pengelolaan wilayah laut dari pemerintah pusat ke daerah dengan batas kewenangan provinsi sejauh 12 mil dari

²³Taufiq Effendy, *Reformasi Birokrasi* (Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 17.

²⁴Akmad Fauzi, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu Sintesis dan Gagasan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 50-51.

garis pantai serta kewenangan kabupaten 4 mil laut.²⁵ 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.

Kabupaten Rembang sebagai bagian integral dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak luput dari arus reformasi yang melanda negeri ini yang berarti pula munculnya tuntutan untuk melaksanakan demokratisasi di berbagai bidang. Sejak awal reformasi hingga berlakunya otonomi daerah antara tahun 1998-2008, Pemerintah Kabupaten Rembang 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 dapat diterima sebagai simbol perubahan orientasi pembangunan daerah di sektor kelautan dan perikanan pada masa reformasi adalah mulai diimplementasikannya konsep pembangunan Kawasan Bahari Terpadu (KBT).

Keinginan untuk mewujudkan konsep KBT sebagai kebijakan strategis daerah telah mulai dirumuskan pada tahun 2001 dengan menyusun visi kebaharian dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah sebagaimana tertuang dalam PROPEDA 2001-2005 serta Renstrada 2002-2004 yang merupakan rencana program pembangunan daerah jangka menengah. Sementara sebagai kelengkapan perangkat daerah untuk mendukung kebijakan tersebut, pada tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Rembang membentuk Dinas Perikanan dan Kelautan yang merupakan Dinas teknis

²⁵Dahuri, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 168.

pelaksana kewenangan daerah di sektor kelautan dan perikanan.²⁶ Perubahan orientasi kebijakan ini merupakan langkah strategis yang cukup mendasar yang selama tahap perencanaan sampai dengan implementasinya mengalami dinamika sebagai cerminan keberlangsungan demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan di daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, tesis ini mencoba untuk mengkaji dinamika kebijakan kelautan dan perikanan selama satu dekade setelah bergulirnya era reformasi dan otonomi daerah dari tahun 1998 hingga 2008. Guna mengarahkan kajian pada pokok permasalahannya, maka akan dipandu melalui pertanyaan-pertanyaan utama yaitu; *pertama*, bagaimana kondisi Kabupaten Rembang memasuki masa transisi menuju reformasi yang meyangkut gejolak reformasi di Kabupaten Rembang yang telah direspon oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. *Kedua*, sejauhmana langkah implementasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Rembang dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai bentuk pendelegasian kewenangan terutama di sektor kelautan dan perikanan. *Ketiga*, bagaimana dinamika kebijakan kelautan dan perikanan masa otonomi daerah terkait dengan dilema yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Rembang pada masa transisi. *Keempat*, apa upaya Pemerintah Kabupaten Rembang dalam melakukan tinjauan ulang terhadap arah kebijakan kelautan dan perikanan yang telah dilaksanakan. *Kelima*, sejauhmana langkah pengembangan di sektor ini sebagai hasil tinjauan ulang tersebut.

B. Ruang Lingkup

²⁶Lihat dalam “Peraturan Daerah No.7 tahun 2001 tentang Pembentukan Dinas-Dinas Daerah”.

Kajian sejarah tentang dinamika kebijakan kelautan dan perikanan ini merupakan kajian dengan cakupan lokal dan terbatas yaitu Kabupaten Rembang dengan lingkup temporal dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2008. Pertimbangan utama pemilihan Kabupaten Rembang sebagai objek studi didasari oleh kenyataan bahwa Kabupaten Rembang merupakan wilayah pesisir dengan garis pantai terpanjang di Jawa Tengah yang juga menerima dampak atas terjadinya perubahan aturan dan kebijakan sejak bergulirnya reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena kajian ini berfokus pada kebijakan atau *policy*, maka pembahasan tesis ini akan memberi perhatian yang lebih besar kepada dinamika perumusan dan implementasi berbagai produk kebijakan perikanan dan kelautan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. Sudah barang tentu kawasan pesisir dan perairan laut Kabupaten Rembang menjadi fokus pembahasan karena berbagai produk kebijakan perikanan dan kelautan itu sebagian besar diimplementasikan di kawasan tersebut.

Ruang lingkup temporal yaitu batasan waktu yang digunakan adalah tahun 1998 sampai dengan tahun 2008. Tahun 1998 dijadikan sebagai awal kajian dalam tesis ini seiring terjadinya kejatuhan pemerintahan Orde Baru. Berbagai perubahan-perubahan politik sejak lengsernya rezim Soeharto merupakan momentum bagi khazanah penulisan sejarah Indonesia dengan pudarnya pengekangan intelektual rezim represif terhadap penulisan sejarah Indonesia.²⁷ Tahun 1998 juga merupakan tonggak awal gerakan reformasi di Indonesia dengan munculnya transisi demokratisasi di berbagai

²⁷Singgih Tri Sulistiyono, "Penulisan Sejarah Lokal di Era Otonomi Daerah: Metode, Masalah, dan Strategi" (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Peningkatan Kompetensi Penelitian untuk Pengajaran Sejarah di Era Sertifikasi dan Otonomi Daerah, Kudus, 20 Maret 2009).

aspek yang segera disusul dengan pelaksanaan otonomi daerah. Proses transisi ini pada gilirannya akan berimplikasi pula dalam dinamika kebijakan di daerah sebagai konsekuensi logis adanya pendelegasian kewenangan di berbagai bidang tidak terkecuali sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang. Sementara itu tahun 2008 digunakan sebagai batasan akhir pembahasan tesis ini dengan argumen bahwa hingga tahun 2008 merupakan masa ekspansi kebijakan perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang sebagai hasil *review* atas pelaksanaan kebijakan masa sebelumnya.

Ruang lingkup keilmuan kajian tesis ini adalah sejarah politik. Definisi politik umumnya menyangkut semua kegiatan yang berhubungan dengan negara dan pemerintahan.²⁸ Adapun fokus penulisan tesis ini adalah merekonstruksi dinamika politik lokal yang terjadi seputar proses perumusan dan implementasi kebijakan kelautan dan perikanan di tengah-tengah derasnya perubahan pada dekade pertama era reformasi dan desentralisasi di sebuah wilayah pesisir. Kebijakan daerah pada hakikatnya merupakan produk politik dari proses politik di daerah sebagai bentuk kompromi berbagai kepentingan aktor dalam struktur politik di daerah. Untuk dapat mengkaji permasalahan penelitian secara utuh maka lingkup kajian ini akan menggunakan pendekatan studi kasus sejarah secara makro sekaligus mikro mengingat dinamika politik lokal yang berlangsung semasa reformasi di Kabupaten Rembang merupakan deduksi dari dinamika politik nasional dalam periode yang sama.

²⁸Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: PT.Tiara Wacana, 2003), hlm. 173.

C. Tinjauan Pustaka

Sebagai bahan rujukan dalam penulisan tesis ini, perlu dibahas beberapa tulisan ilmiah maupun pustaka mengenai kebijakan perikanan dan kelautan pada era otonomi daerah beserta wacana-wacana yang berkembang sebagai respon atas hasil evaluasi atas pelaksanaan kebijakan kelautan dan perikanan selama ini. Tinjauan terhadap beberapa pustaka ini akan sangat membantu penulis dalam merumuskan kerangka pikir yang sistematis guna menghasilkan pembahasan yang lebih lengkap.

Untuk meletakkan pemahaman dasar tentang konsep penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pustaka pertama yang menjadi rujukan adalah karya Hanif Nurcholis berjudul *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*.²⁹ Buku ini lebih banyak membahas konsep pemerintahan lokal yang mencakup aspek kewenangan daerah, kerangka fiskal, struktur birokrasi, serta peran dan fungsi Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik pada era otonomi daerah. Dalam penjabarannya tulisan ini banyak menjelaskan berbagai cara kerja sistem birokrasi maupun suprastruktur politik sehingga pemerintahan di daerah dapat terselenggara. Meskipun tidak secara detail membahas setiap aspek tulisannya, buku ini cukup memberikan acuan pemahaman umum tentang bagaimana bentuk pemerintahan lokal di era otonomi daerah.

Salah satu aspek yang cukup relevan dengan penulisan tesis adalah penjelasan tentang mekanisme kebijakan daerah yang menguraikan secara garis besar proses perencanaan, pelaksanaan, dan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan, kondisi yang mempengaruhi kesuksesan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan serta terakhir tentang

²⁹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2005).

bagaimana cara mengevaluasi kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan yang ditetapkan mencapai tujuannya atau tidak dan sejauhmana tingkat keberhasilannya. Untuk lebih memahami ruang historis dan struktural otonomi daerah di Indonesia, pustaka yang perlu menjadi rujukan adalah karya Mas'ud Said yang berjudul *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*.³⁰ Buku ini mengupas pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pascapemberlakuan Undang-Undang 22 tahun 1999 yang disertai kajian-kajian dari sisi teoretis dan pemetaan teori yang pro dan kontra terhadap otonomi daerah. Buku ini juga mendalami kajiannya dari sisi pragmatis yang dilengkapi analisis implementasi di berbagai daerah disertai fakta-fakta empiris perubahannya. Kajian ini didalami pula dari aspek lokalitas di Indonesia dengan studi kasus di Provinsi Jawa Timur dan pelajaran di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dari pertimbangan karakteristik Jawa dan non-Jawa.

Meskipun pustaka ini tidak mencakup pelaksanaan otonomi hingga saat ini, namun demikian dari penjelasan-penjelasan di dalamnya memberikan gambaran tentang potret pelaksanaan otonomi daerah dengan kendala-kendala serta respon dan perilaku pejabat di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa terjadi perubahan berarti dalam pemerintahan, walaupun perubahan tersebut tidak selalu menuju perbaikan namun juga menimbulkan ekseseks tidak terhindarkan dari ketidaksiapan, ketidakkonsistenan, serta pengaruh lingkungan yang mempengaruhi capaian otonomi daerah. Penjelasan Mas'us Said dalam pustaka ini merupakan bahan evaluasi yang

³⁰Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia* (Malang: UMM Press, 2008).

sangat bermanfaat dalam menentukan arah baru pelaksanaan otonomi daerah di masa
mendatang.

Bagian akhir yang cukup relevan dengan penulisan tesis adalah simpulan yang ditarik sebagai catatan penting tentang beberapa arah baru otonomi daerah di Indonesia. Beberapa kisah sukses yang menjadi arah baru otonomi daerah telah menggarisbawahi tentang perlunya revolusi struktur pemerintahan, penyempurnaan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, perubahan sikap keterbukaan bagi pemerintah daerah, serta perubahan pola tanggung jawab dan pelayanan publik. Pada bagian akhir buku ini ditutup dengan mengulas pelajaran-pelajaran yang dapat diambil dari kasus-kasus pelaksanaan otonomi di provinsi dan kabupaten.

Selanjutnya Karya Tridoyo Kusumastanto berjudul *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah*.³¹ Pada bagian awal buku ini ditegaskan kembali tentang jati diri bangsa Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang berarti bangsa Indonesia harus kembali pada visi laut yang bukan hanya berkonotasi pemanfaatan sumberdaya alam semata melainkan keterpaduan visi darat dan laut menjadi kekuatan pemersatu wilayah, politik, dan ekonomi. Untuk itu dalam kerangka pembangunan negeri bahari diperlukan kebijakan kelautan (*ocean policy*) yang kuat yang merupakan keterpaduan antarsektor pembangunan yang ditangani oleh berbagai lembaga negara dalam konteks birokrasi negara saat ini.

Buku ini menulis secara sistematis tentang dasar pemikiran kebijakan kelautan (*ocean policy*) dan visi ekonomi kelautan (*oceanomics*) yang perlu didorong menjadi

³¹Tridoyo Kusumastanto, *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).

kebijakan politik dan ekonomi bangsa, meninggalkan paradigma lama yang berbasis *terrestrial*. Kusumastanto menguraikan fakta-fakta empiris tentang perumusan kebijakan sebagai payung pembangunan kelautan yang mencakup dua domain dalam suatu sistem pemerintahan yaitu eksekutif dan legislatif yang harus memiliki instrumen efektif, berdampak pada perekonomian baik domestik maupun global, efisien dan adil (*cost effective and fairness*) serta mendorong kemandirian rakyat. Buku ini juga mengungkap lintasan sejarah perkembangan pembangunan kelautan dan kelembagaan kelautan Indonesia. Selanjutnya dikemukakan pula kinerja pembangunan kelautan dalam konteks ekonomi makro saat ini yang potensial menjadi *prime mover* pertumbuhan ekonomi serta beberapa isu strategisnya. Pada bagian akhir buku ini, Kusumastanto menawarkan arah dan rekomendasi kebijakan kelautan (*ocean policy*) serta visi ekonomi kelautan (*ocean economics*) Indonesia di era otonomi daerah.

Salah satu substansi penting dalam tulisan Kusumastanto adalah ulasan tentang kebijakan kelautan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah yang sangat relevan dengan kajian tesis ini. Otonomi daerah memberikan pilihan strategi pembangunan untuk menciptakan keadilan ekonomi dan politik serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kelautan dan perikanan yang berarti memberikan porsi dan perhatian yang besar pada masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir. Beberapa ilustrasi kebijakan kelautan juga turut disajikan beserta contoh kasus kejadiannya di beberapa wilayah Indonesia.

Karya Akhmad Fauzi berjudul *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis, dan Gagasan*.³² Buku ini pada intinya membahas seputar kebijakan pengelolaan perikanan yang berkelanjutan dan diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akhmad Fauzi memulai tulisannya dengan membedah kendala dan permasalahan yang dihadapi untuk membangun perikanan di Indonesia yang pada kenyataannya memiliki kompleksitas karena karakteristik sumberdaya perikanan yang unik serta perbedaan persepsi *stakeholders* perikanan sendiri dalam memahami permasalahan.

Tulisan ini menguraikan kendala-kendala serta mensintesis masalah-masalah dalam perspektif keilmuan sekaligus menemukan pemecahan masalahnya. Beberapa isu sektor perikanan secara ringkas diutarakan terkait dengan persoalan *overfishing*, *overcapacity*, kemiskinan, lingkungan pesisir, desentralisasi, kebijakan fiskal, *illegal fishing* serta terobosan-terobosan kebijakan yang ditawarkan sebagai alternatif solusinya.

Meskipun kajiannya lebih bersifat makro, salah satu ulasan tentang desentralisasi pengelolaan sumberdaya pesisir dan kelautan sangat relevan dengan konteks permasalahan yang sedang dikaji dalam tesis ini. Fauzi mengingatkan bahwa masalah desentralisasi tidak hanya berhubungan dengan masalah penyelenggaraan pemerintahan saja, melainkan juga pengelolaan sumberdaya dalam yuridiksi wilayah pemerintah daerah. Sumberdaya perikanan dan kelautan yang sifatnya lintas batas rawan kemungkinan menimbulkan konflik kewenangan. Dalam uraian lebih lanjut, melalui

³²Akhmad Fauzi, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis, dan Gagasan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005).

era otonomi daerah terdapat aspek positif berkaitan pengelolaan sumberdaya perikanan kelautan berupa skenario optimistik yang menyangkut efektivitas pengaturan, efisiensi ekonomi, dan pemerataan distribusi. Namun desentralisasi sekaligus juga membawa skenario pesimistik sehubungan dengan eskalasi konflik, perilaku memperoleh rente sebanyak-banyaknya (*rent seeking behavior*), eskalasi eksploitasi serta terjadinya fenomena *Dutch Disease* dimana daerah atau sektor yang sangat potensial justru lambat pertumbuhannya.

Karya Arief Satria berjudul *Ekologi Politik Nelayan*³³ menguraikan perspektif baru dalam memandang sektor kelautan dan perikanan di Indonesia sebagai pandangan kritis atas perkembangan pelaksanaan kebijakan sektor kelautan dan perikanan selama ini. Dalam pemikirannya Arief Satria mengemukakan gagasan baru tentang konsep ekologi politik dalam pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan. Konsep ekologi politik pada hakikatnya merupakan aspek-aspek sosial-politik di sekitar penyebab, kejadian dan pengelolaan masalah lingkungan. Konsep ini mengacu pada pendekatan pascastrukturalis (*post-structuralist*) yang lebih menekankan pengaruh sejarah dan budaya terhadap evolusi konsep perubahan dan degradasi lingkungan sebagai kekuatan linguistik dan politik.

Buku ini mengupas berbagai fenomena sektor kelautan dan perikanan dalam kurun waktu 2001-2006 dari tiga rezim pemerintahan dengan perspektif ekologi politik. Arief Satria mencermati politik pembangunan kelautan dan perikanan sejak kabinet gotong-royong di masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid hingga kabinet Indonesia Bersatu di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

³³Arief Satria, *Ekologi Politik Nelayan* (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2009).

Buku ini membahas respon atas isu-isu aktual perikanan Indonesia seperti globalisasi perikanan, pencurian ikan oleh kapal asing, sistem kuota penangkapan ikan, masalah perbatasan laut, dan *ocean plan*. Dari ulasan-ulasannya, tersirat bahwa saat ini sedang terjadi kecenderungan melemahnya komitmen elit bangsa untuk mendorong sektor kelautan dan perikanan masuk dalam *mainstreaming* pembangunan nasional.

Meskipun pembahasan buku ini lebih bersifat kebijakan makro dari pemerintah pusat terhadap sektor kelautan dan perikanan namun pada kenyataannya kebijakan-kebijakan tersebut menyentuh hingga ke tingkat daerah melalui mekanisme tugas pembantuan maupun dekonsentrasi. Pada bagian akhir bukunya, diulas masalah desentralisasi kelautan dan perikanan sebagai upaya meluruskan ide dasar dan gagasan melalui perspektif ekologi politik dalam otonomi daerah. Beberapa catatan penting dari evaluasi desentralisasi kelautan adalah masih belum adanya peraturan pemerintah yang mengatur desentralisasi kelautan yang menyebabkan ketidaktahuan daerah dalam mengimplementasikan desentralisasi dan di sisi lain tidak sedikit daerah yang kebablasan dalam mengeluarkan regulasi. Demikian pula lemahnya kapasitas pemerintah daerah dan belum kuatnya serikat nelayan juga berkontribusi lemahnya implementasi desentralisasi di daerah.

Pustaka terakhir yang menjadi acuan adalah buku karya Kusnadi berjudul *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*.³⁴ Buku ini membahas perspektif keberdayaan masyarakat nelayan di tengah dinamika pembangunan ekonomi. Masalah kemiskinan masih mendera sebagian besar warga masyarakat pesisir, sehingga menjadi

³⁴Kusnadi, *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir* (Yogyakarta: AR-RUZZ Media, 2009).

fakta sosial yang terkesan ironis di tengah-tengah kekayaan sumberdaya pesisir. Kebijakan dan implementasi program-program pembangunan untuk masyarakat di kawasan pesisir hingga saat ini masih belum optimal dalam memutus mata rantai belenggu kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan nelayan.

Dalam buku ini Kusnadi menyampaikan gagasan-gagasan rasionalnya untuk mengatasi persoalan sosial-ekonomi dan kemiskinan yang menimpa nelayan sehingga mereka memiliki keberdayaan. Kusnadi menjelaskan bahwa masalah kemiskinan nelayan bukan masalah yang berdiri sendiri melainkan berkaitan satu sama lain. Masalah ini disebabkan oleh hubungan-hubungan korelatif secara linier maupun timbal balik antara keterbatasan akses, lembaga ekonomi yang belum berfungsi, kualitas sumberdaya manusia (SDM) rendah, degradasi sumberdaya lingkungan dan belum adanya ketegasan kebijakan pembangunan nasional yang berorientasi ke sektor maritim. Oleh karena itu menurut Kusnadi penyelesaian masalah kemiskinan dalam masyarakat pesisir harus bersifat integralistik.

Dalam buku ini Kusnadi mengilustrasikan kebijakan pemberdayaan ekonomi pesisir dengan mengulas implementasi program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang digulirkan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) sejak tahun 2001 sampai dengan 2008 dalam tiga periode yaitu: inisiasi (2001-2003), institusionalisasi (2004-2006), dan diversifikasi (2007-2008) yang menjangkau 293 Kabupaten pesisir di Indonesia. Program PEMP bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan budaya kewirausahaan, penguatan lembaga keuangan mikro, penggalangan partisipasi masyarakat dan kegiatan ekonomi produktif berbasis sumberdaya lokal yang berkelanjutan.

D. Kerangka Teoretis dan Pendekatan

Untuk memberikan pemahaman tentang konsep dinamika kebijakan perlu sedikit diulas tentang definisi dinamika sendiri. Dinamika berasal dari kata *dynamics* (Yunani) yang bermakna kekuatan. Dalam konteks kemasyarakatan, dinamika berarti berarti tingkah laku warga yang satu secara langsung mempengaruhi warga yang lain secara timbal balik. Dinamika berarti adanya interaksi dan interdependensi antara anggota kelompok yang satu dengan anggota kelompok secara keseluruhan. Karenanya, dapat disimpulkan bahwa dinamika adalah kedinamisan atau keteraturan yang jelas dalam hubungan secara psikologis.³⁵

Kebijakan (*policy*) merupakan sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Inti dari suatu kebijakan mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Dalam hal ini, kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Dengan demikian pada intinya kebijakan adalah

³⁵Slamet Santosa dalam Nandang Rusmana, “Konsep Dasar Dinamika Kelompok”, (*online*), (<http://file.upi.edu/Direktori/Konsep%20Dasar%20Dinamika%20Kelompok.pdf>, dikunjungi 3 September 2009).

seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu, tetapi bukan hanya dikonotasikan sebagai domain pemerintah saja.³⁶

Untuk memperjelas batasan pengertiannya, suatu kebijakan sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai. *Kedua*, rencana tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah terpilih. *Ketiga*, kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. *Keempat*, program dengan seperangkat kegiatan yang mencakup rencana sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan. *Kelima*, keluaran (*output*), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu. *Keenam*, justifikasi teoretis yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan aktivitas X, maka akan diikuti oleh Y. *Ketujuh*, proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.³⁷

Semasa era reformasi di Indonesia, ide *good governance* telah mendominasi tuntutan publik terhadap reformasi sistem birokrasi. Prinsip-prinsip dalam *good governance* tidak hanya menjadi kekuatan pendorong (*driving forces*) bagi penciptaan tata pemerintahan yang baik, tetapi juga berkembang menjadi suatu standar bagi penyelenggaraan pemerintahan secara umum.³⁸ Inti dari *good governance* adalah demokratisasi sedangkan salah satu tujuan desentralisasi adalah demokratisasi. Artinya

³⁶Hogwood dan Gunn dalam Rizal, *op. cit.*, hlm. 7.

³⁷*Ibid.*, hlm. 8.

³⁸Pratikno, 'Governance dan Krisis Teori Organisasi', *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik* Vol. 12, No. 2 (MAP UGM, 2007).

desentralisasi merupakan prakondisi bagi tercapainya *good governance*.³⁹ Konsep *good governance* mengharuskan penggunaan atau upaya untuk merancang bangun perumusan kebijakan, proses implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan yang saling melengkapi satu sama lain.⁴⁰ Prinsip-prinsip *good governance* sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan telah terdiseminasikan secara luas ke daerah-daerah yang pada saat awal pelaksanaan otonomi daerah sedang mengalami “kegagalan” penyelenggaraan pemerintahan yang lebih disebabkan oleh ketidakjelasan interpretasi

Undang-Undang Otonomi Daerah.⁴¹

Otonomi daerah sebenarnya telah memberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta hidup, tumbuh, dan berkembang di daerah. Implementasi otonomi daerah yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik,

³⁹Sadu Wasistiono, “Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan *Good Governance*”, dalam Syamsuddin Haris, ed., *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 60-62.

⁴⁰Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2005), hlm. 158-160.

⁴¹Mas’ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia* (Malang: UMM Press, 2008), hlm. 90.

pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan

hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah.⁴²

Kebijakan pembangunan kelautan sendiri meliputi bidang perikanan, pertambangan, pertambakan, pengembangan industri maritim, lingkungan laut, dan sebagainya. Sementara itu ada yang lebih melihat kebijakan kelautan dari enam perspektif yaitu: politik, ekonomi, manajemen, tradisional, sosial budaya, dan kinerja birokrasi.⁴³ Dalam menerapkan kebijakan kelautan, salah satu program/kegiatan yang dapat dilakukan dapat berupa pelestarian sumberdaya budaya maritim yang dimaksudkan untuk mengangkat taraf hidup masyarakat maritim sesuai dengan cara hidupnya yang telah mereka jalankan selama berabad-abad seperti mempertahankan prinsip-prinsip teknologi tradisional tertentu sebagai keunggulan.⁴⁴

Dengan potensi sumberdaya serta keanekaragaman hayati, pembangunan pesisir dan laut berpeluang untuk dikembangkan dan menjadi sektor unggulan guna mendukung kegiatan dan program pembangunan di era otonomi daerah. Pembangunan tersebut meliputi antara lain: *pertama*, sumberdaya yang dapat diperbarui (*renewable resources*) termasuk ikan, udang, kerang, kepiting, moluska, rumput laut, hutan *mangrove*, dan hewan karang dan biota laut lainnya. *Kedua*, sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable resources*) seperti minyak bumi dan gas

⁴²Tatag Wiranto, "Pembangunan Wilayah Pesisir dan Laut dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah" (Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 2004), hlm. 4.

⁴³Effendi, *op. cit.*, hlm. 35.

⁴⁴Mundarjito, "Pelestarian Sumberdaya Budaya Maritim Indonesia", dalam Edi Sedyawati, ed., *Eksplorasi Sumberdaya Budaya Maritim* (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan RI, 2005), hlm. 9-11.

termasuk barang tambang lainnya. *Ketiga*, energi kelautan seperti pasang surut, angin, dan gelombang. *Keempat*, jasa lingkungan termasuk kegiatan transportasi komunikasi lewat laut dan pariwisata kelautan (wisata bahari).

Namun demikian perlu diingat bahwa pengelolaan sumberdaya kelautan memiliki kompleksitas yang berkaitan dengan masalah hak kepemilikan. Dari aspek kepemilikan, sumberdaya laut pada prinsipnya dapat dibagi dalam empat katagori yaitu: 1) *state property*, 2) *private property*, 3) *communal property* atau *common property*, dan *open access*. Dalam konteks otonomi daerah, kategori sumberdaya kelautan yang relevan untuk didiskusikan adalah yang bersifat milik setiap warga negara yang dikendalikan pemerintah (*state property*) serta kepemilikan bersama (*common property*) dengan akses yang bersifat terbuka (*open access*).⁴⁵ Dalam kondisi seperti itu, eksternalitas (khususnya yang negatif) akan mudah timbul. Aksi atau tindakan individu yang merugikan pihak lain tidak terkoreksi oleh pasar (*market failure*) atau dalam arti mekanisme keseimbangan permintaan dan penawaran tidak tercapai.⁴⁶ Kegagalan pasar terjadi ketika pemerintah melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar.⁴⁷ Kondisi ini secara tidak langsung memberikan hak kepemilikan

⁴⁵Arief Satria, *Ekologi Politik Nelayan* (Yogyakarta: LKiS, 2009), hlm. 16-17.

⁴⁶Kegagalan pasar diilustrasikan ketika terjadi permintaan komoditas perikanan yang terlalu tinggi menyebabkan eksploitasi sumberdaya perikanan berlebih yang berdampak pada eksternalitas yaitu degradasi lingkungan (*overfishing*).

⁴⁷Satria, *op. cit.*, hlm. 221.

(*property right*) khususnya kepada pemerintah daerah, sehingga masalah-masalah yang ditimbulkan karena akses yang terbuka semu akan jauh lebih mudah dikendalikan.⁴⁸

Kajian sosial seputar pengelolaan sumberdaya perikanan dalam era otonomi daerah faktanya selalu menyangkut pelaku-pelaku yang terlibat dalam proses pengelolaan yang terdiri dari pemerintah, masyarakat atau kerja sama keduanya. Pada umumnya model pengelolaan sumberdaya yang telah diimplementasikan dikategorikan ke dalam dua kelompok yaitu model yang didasarkan pada tingkat pengendalian *stakeholder* dan model yang didasarkan pada *rights*. Pada pendekatan model yang didasarkan pada tingkat pengendalian *stakeholder* dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu: pemerintah (*command and control*), *community-based management* (CBM), dan *co-management*.⁴⁹ Model *command and control* merupakan model konvensional yang memungkinkan pemerintah memegang seluruh kendali pengelolaan sumberdaya yang ada termasuk perikanan dan melakukan pengawasan melalui organisasi formal didasarkan pada fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Pada kenyataannya pengelolaan sumberdaya yang berpusat pada pemerintah mengandung beberapa kelemahan yang mendorong kemunculan kesadaran pentingnya *community-based management* (managemen yang berbasis masyarakat). Model terakhir adalah *co-management* yang merupakan sintesis dari dua model sebelumnya.

Pendekatan berbasis *right* pada hakikatnya mengontrol sumberdaya perikanan dengan mengatur hak pemanfaatan sumberdaya perikanan (*fishing right*) yang berupa

⁴⁸Fauzi, *op. cit.*, hlm. 19-20.

⁴⁹Satria (2009), *op. cit.*, hlm. 47-49.

regulasi akses yang terkontrol. Regulasi ini terbagi dalam dua kategori yaitu pembatasan input mengacu pada kapan, di mana, dan bagaimana penangkapan dilakukan serta pembatasan *output* berdasarkan seberapa besar jumlah tangkapan yang diperbolehkan yaitu sistem kuota individu (*individual quota*) atau kuota individu yang dapat dipindahtangankan (*individual transferable quota*).⁵⁰

Dengan belajar dari persoalan pengaturan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut, perumusan suatu peraturan bagi masyarakat pesisir harus memperhatikan dimensi kebutuhan dan karakteristik sosial masyarakat sasaran.⁵¹ Proses perencanaan dan perumusan serta penetapan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut hendaknya menggunakan pendekatan-pendekatan sebagai berikut. *Pertama*, bersifat *bottom up* artinya peraturan yang akan diterapkan berdasarkan pada kebutuhan dan karakteristik sosial masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa introduksi suatu kebijakan pada masyarakat selama ini sering kali hanya didasarkan pada suatu rekomendasi dari pejabat atau instansi di tingkat pusat yang kurang atau bahkan sama sekali tidak memperhatikan keberadaan lembaga lokal, dimensi preferensi, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu dalam merumuskan rencana pengembangan hukum haruslah menghindari pola-pola sebelum masa reformasi, yaitu bahwa rekomendasi yang dijadikan landasan pengaturan masyarakat berasal dari suatu lembaga atau pejabat

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 63, lihat juga dalam Satria, 2009, *op. cit.*, hlm. 219-222.

⁵¹Karakteristik masyarakat pesisir yang diwakili kaum nelayan memiliki ikatan *patron-klien* yang cukup kuat, sehingga perlu selalu diperhatikan dalam setiap pengambilan kebijakan.

pusat yang sama sekali jauh dari interaksi sosial dengan masyarakat. Pada masa sebelum reformasi tidak jarang ditemui bahwa dalam penerapan suatu aturan pada masa lalu terkesan dipaksakan, sehingga masyarakat merasa tertekan. Oleh karenanya tidak jarang peraturan-peraturan yang dikeluarkan gagal diterapkan pada masyarakat.⁵² Sebagai ilustrasi, Undang-undang (UU) No. 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hayati yang juga mengatur tentang taman laut yang masih bersifat sentralistik di bawah kewenangan Menteri Kehutanan dan mengabaikan peran daerah dan hak-hak komunal. Sebagai akibatnya menurut hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sekitar 40 persen terumbu karang Indonesia dalam kondisi rusak.

Kedua, peraturan-peraturan yang dibuat tidak lagi menggunakan strategi kebijakan yang bersifat homogenisasi seperti pada masa Orde Baru, tetapi lebih bersifat heterogenisasi, artinya suatu peraturan tidak lagi bisa diterapkan pada semua kelompok masyarakat pada suatu daerah. Pada masa lalu peraturan-peraturan yang dibuat dan diterapkan cenderung disamaratakan pada semua daerah dan kelompok masyarakat karena bersifat *top down* tanpa memperhatikan karakteristik lokal suatu daerah atau kelompok masyarakat. Kebijakan ini sering kali menimbulkan distorsi pada masyarakat, mengingat suatu peraturan dapat diterapkan pada satu daerah atau kelompok masyarakat tetapi belum tentu dapat diterapkan pada daerah dan kelompok masyarakat yang lainnya. Hal ini tampak jelas sejak diberlakukan UU No. 5/1979 yaitu sistem pemerintahan desa. UU ini cenderung membawa masalah yang tidak hanya mematahkan kekuatan elit tradisonal bahkan tragisnya adalah merusak tatanan sosial budaya masyarakat; dalam arti dominasi dan hegemoni negara menjadi sangat kuat,

⁵²Satria, *op. cit.*, hlm. 29-37.

sedangkan masyarakat tidak berdaya karena selalu dibayang-bayangi oleh kekuatan negara. Contohnya dengan praktik menghilangkan eksistensi pemuka adat, tokoh masyarakat, lembaga pemerintahan tradisional di tingkat desa yang diganti dan dipegang oleh kepala desa sebagai klien dukungan negara (*state backed client*).⁵³

Sejalan dengan perubahan-perubahan yang terjadi setelah memasuki masa reformasi, pemerintah daerah dan masyarakat lokal memerlukan paradigma baru dalam melakukan perumusan suatu kebijakan bagi masyarakat di kawasan pesisir terutama dalam hal pengaturan atau perizinan usaha yang berkaitan dengan sektor kelautan dan perikanan. Perlu adanya kebijakan kelautan (*ocean policy*) yang komprehensif memandang laut sebagai pemersatu wilayah, kesatuan politik, dan ekonomi.⁵⁴ Dalam konteks itu diperlukan pengaturan pengelolaan sumberdaya yang berbasis pada pengembangan ekonomi dan kesadaran hukum masyarakat pesisir termasuk masyarakat nelayan.

Untuk mengembangkan kebijakan kelautan dibutuhkan persyaratan yang harus dicukupi yaitu: pertama, kebijakan tersebut harus mempunyai instrumen yang efektif untuk menjalankannya (*policy tools*). Instrumen ini sebaiknya dapat diaplikasikan secara leluasa dan universal serta dapat ditegakkan secara hukum yang mesti didukung dengan kewenangan administratif yang mencakup aspek insentif dan regulatif. Kedua, kebijakan tersebut dapat memberikan dampak baik terhadap perekonomian domestik

⁵³Muhammad Taufik, “Nagari Kupak Nagari Kata-Kata”, (*online*), (<http://taufikbaso.wordpress.com/2008/09/30/nagari-kupak-di-negeri-kata-kata/>), dikunjungi 27 September 2009).

⁵⁴Kusumastanto, *op. cit.*, hlm. 5.

maupun global yang artinya mendapatkan dukungan terutama di level pemerintah dan legislatif. Ketiga, kebijakan tersebut harus efisien dan efektif (*cost effective*) serta adil, sehingga mampu mendorong pertumbuhan dan pemerataan. Keempat, kebijakan harus mendorong kemandirian masyarakat yang dilandaskan nilai-nilai moralitas.⁵⁵

Ketidakmampuan sektor kelautan dan perikanan untuk masuk dalam *mainstream* pembangunan nasional juga terjadi di banyak negara dunia ketiga. Peningkatan *mainstreaming* sektor kelautan dan perikanan ke dalam kebijakan pembangunan nasional sangatlah penting yang membutuhkan ketajaman dan konsistensi visi para elite terhadap kompleksitas sektor kelautan dan perikanan yang tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga berdimensi sosial, ekologi, dan geopolitik. Upaya *mainstreaming* tidak semata keputusan politik, tetapi perlu didukung pengembangan riset sosial ekonomi kelautan dan perikanan sebagai basis ilmiah serta didorong gerakan masyarakat sipil dalam advokasi dan membangun wacana publik tentang urgensi masuknya sektor kelautan dan perikanan dalam fokus utama pembangunan nasional.⁵⁶

Dalam perspektif daerah, pelaksanaan desentralisasi menjadi peluang upaya *mainstreaming* sektor kelautan dan perikanan di daerah. Otonomi daerah memiliki relevansi dan justifikasi yang kuat sebagai lingkungan strategis baru yang akan menciptakan sumber politik baru yang merupakan antitesis terhadap paradigma dan strategi masa lalu yang sentralistik, antroposentrik, dan teknokratik. Kebijakan pengelolaan sumberdaya pesisir menjadi desentralistik dan berbasis pada paradigma

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 18-19.

⁵⁶Satria (2009), *op. cit.*, hlm.132-133.

ekosentrisme yang mengedepankan kesetaraan relasi moral antara manusia dengan alam yang telah banyak berkembang pada institusi lokal-tradisional yang kaya kearifan lokal. Desentralisasi adalah mekanisme penyerahan kepercayaan, sehingga proses pembangunan akan kembali bertumpu pada kekuatan rakyat yang sarat akan energi dan modal sosial.⁵⁷

Desentralisasi mensyaratkan *civil society* yang berdaya di daerah. Pada kenyataannya, *civil society* di daerah belum setara dalam interaksi politik dengan Pemerintah Daerah (*state*) dan DPRD (*political society*) di mana *civil society* cenderung idealis sementara pemerintah daerah cenderung pragmatis dalam menerima desentralisasi. Sempat terjadi masa vakum pascapengesahan UU No. 22/1999 yaitu masa transisi desentralisasi dengan tidak adanya koridor implementasi desentralisasi, sehingga pragmatisme pemerintah daerah saat itu merupakan sikap kreatif pemerintah daerah.⁵⁸

Oleh karena itu semasa otonomi daerah, pola pemberdayaan masyarakat maritim merupakan aspek yang penting dalam konteks penguatan *civil society*.⁵⁹ Pendekatan pemberdayaan dalam pengembangan masyarakat adalah penekanan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri sebagai suatu sistem yang mengorganisasi diri mereka

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 264-265.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 266.

⁵⁹Masyarakat maritim merupakan kelompok masyarakat dalam unsur-unsur dan elemen maritim yaitu: Masyarakat Pelayaran dan Nelayan, Masyarakat Industri dan Jasa Maritim, Masyarakat Pertambangan dan Energi Laut, Masyarakat Wisata Bahari, Masyarakat Pesisir dan Pantai, Masyarakat Pendidikan Maritim, Masyarakat Hukum Maritim, Masyarakat IPTEK Maritim dan lain sebagainya.

sendiri. Pemberdayaan sosial masyarakat maritim memiliki dimensi pokok yaitu dimensi kultural yang mencakup upaya perubahan perilaku ekonomi, orientasi pendidikan, sikap terhadap perkembangan teknologi dan kebiasaan-kebiasaan. Sementara itu dimensi struktural mencakup upaya perbaikan struktur sosial, sehingga memungkinkan terjadinya mobilitas vertikal masyarakat maritim. Dalam pemberdayaan pesisir baik secara struktural maupun kultural perlu dipahami adanya keunikan karakteristik sosial masyarakat maritim yang menuntut adanya pendekatan yang unik pula.⁶⁰

Salah satu kelompok sosial masyarakat maritim yang dominan adalah masyarakat nelayan. Pemberdayaan masyarakat nelayan dapat diartikan sebagai usaha-usaha sadar dan bersifat terencana, sistematis, dan berkesinambungan untuk membangun kemandirian sosial, ekonomi, dan politik masyarakat nelayan dengan mengelola potensi sumberdaya yang mereka miliki untuk mencapai kesejahteraan sosial yang bersifat berkelanjutan. Oleh karena jumlahnya cukup besar, maka selama periode reformasi itu kebijakan kelautan dan perikanan cenderung menempatkan masyarakat nelayan menjadi subjek pembangunan di daerahnya dan kawasan pesisir memiliki perkembangan ekonomi yang dinamis.⁶¹

Beberapa indikator kualitatif menandai bahwa masyarakat nelayan memiliki keberdayaan yang meliputi: 1) tercapainya kesejahteraan sosial ekonomi, 2) kelembagaan-kelembagaan ekonomi yang ada dapat berfungsi optimal dan aktivitas

⁶⁰Satria, *op. cit.*, hlm. 23.

⁶¹Kusnadi, *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2009), hlm. 30.

ekonomi stabil namun berkelanjutan, 3) kelembagaan sosial atau pranata-pranata budaya berfungsi dengan baik sebagai instrumen aspirasi pembangunan lokal, 4) potensi sumberdaya lingkungan sebagai basis kehidupan masyarakat pesisir terpelihara kelestariannya dan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan 5) berkembangnya kemampuan akses masyarakat terhadap sumberdaya ekonomi, 6) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan di kawasan pesisir dan tumbuhnya kesadaran kritis warga terhadap persoalan-persoalan pembangunan di kawasan pesisir, dan 7) kawasan pesisir menjadi pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang dinamis dan memiliki daya tarik investasi.⁶²

Pembangunan wilayah (*regional development*) pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah ketimpangan antarwilayah dalam tingkat kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Terkait dengan pengembangan wilayah Kabupaten Rembang yang memiliki kawasan laut yang cukup luas (dengan garis pantai sepanjang 65 km), kebijakan yang perlu diambil dalam konsep pembangunan wilayah pada era otonomi saat ini sudah sepatutnya lebih mengedepankan upaya pengembangan kelautan dan perikanan. Tentunya hal ini tidak semudah yang dibayangkan. Pengembangan kebijakan pembangunan kelautan sangat terkait juga dengan masalah hukum dan kelembagaan. Dalam konteks itulah mudah dipahami jika selama satu dekade pertama periode reformasi politik juga terjadi perubahan dalam penyusunan dan implementasi kebijakan di bidang kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang yang menunjukkan adanya dinamika yang mencerminkan adanya pergulatan di antara kepentingan sosial politik yang berkembang di dalam masyarakat.

⁶²*Ibid.*, hlm. 33.

Upaya pembangunan sektor kelautan dan perikanan memerlukan pemahaman yang menyeluruh tentang karakteristik sumberdaya pesisir. Karakteristik sumberdaya pesisir yang bersifat *open acces* akan berhubungan langsung dengan kompleksitas permasalahan pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang dapat dilihat dari terus bermunculan masalah-masalah tentang kelautan yang disebabkan oleh tidak adanya kebijakan kelautan yang terintegrasi dan menyeluruh. Salah satu permasalahan yang memerlukan suatu penyelesaian secara komperhensif adalah terkait dengan permasalahan nelayan. Permasalahan klasik yang sampai saat ini masih belum juga terselesaikan dengan baik, bahkan program-program penanggulangan kemiskinan nelayan yang selama ini dijalankan belum memberikan dampak nyata terhadap kesejahteraan kaum nelayan.

Masih muncul sejumlah persoalan pembangunan di sektor kelautan dan perikanan di masa lalu yang lebih disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang kurang memperhatikan pendekatan sosial-budaya. Perubahan kebijakan pemerintah yang begitu cepat dan kurang memperhatikan konsekuensi-konsekuensi sosiologis dalam implementasi program akan berimplikasi pada ketidakseimbangan sistem sosial yang selama ini telah mapan. Salah satu contoh yang cukup menarik adalah program-program pemberdayaan yang memutus ikatan *patron-klien* masyarakat pesisir. Ikatan *patron-klien* hanya dianggap sebagai ikatan ekonomi yang mudah diganti dengan ikatan lain yang lebih formal. Untuk itu, dalam mengkaji kebijakan kelautan dan perikanan juga memerlukan pemahaman yang memadai tentang sosiologi masyarakat pesisir. Sosiologi masyarakat pesisir dikonstruksi dari basis sumberdaya, sehingga

kajian sosiologi masyarakat pesisir bersumber dari aktivitas masyarakat yang terkait dengan sumberdaya perikanan.⁶³

Sejak awal masa reformasi, Pemerintah Kabupaten Rembang telah merumuskan berbagai kebijakan kelautan dan perikanan khususnya di dalam rangka mewujudkan Rembang Bahari yang pada hakikatnya bertujuan untuk mendayagunakan sumberdaya pesisir secara bijaksana untuk kepentingan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*social well being*) khususnya masyarakat pesisir Rembang. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi, politik, sosial budaya serta keamanan, Pemerintah Kabupaten Rembang berupaya mengimplementasikan kebijakan kelautan dan perikanan yang lebih berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan peningkatan hidup masyarakat pesisir beserta keluarganya melalui pengembangan usaha kelautan dan perikanan yang meliputi seluruh kegiatan atau usaha yang terkait dengan penangkapan ikan, budidaya ikan, pengolahan pascapanen hasil perikanan dan pengendalian serta pengawasan sumberdaya perairannya. Hal itu dimaksudkan agar dalam pemanfaatannya, sumberdaya kelautan dapat dikelola secara optimal dan berkelanjutan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat pada saat sekarang dan kejayaan di masa mendatang.

Selama periode tahun 1998 hingga 2008 seiring era reformasi dan otonomi daerah, telah banyak kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah guna mendorong sektor kelautan dan perikanan mampu menjadi sektor andalan dalam pembangunan daerah. Berbagai kebijakan investasi dan regulasi daerah telah dikeluarkan dalam rangka mendukung peningkatan produktivitas perikanan dengan

⁶³Satria, *op. cit.*, hlm. 27.

pengelolaan sumberdaya pesisir yang berkelanjutan serta pemberdayaan masyarakat nelayan. Selama rentang waktu tersebut banyak perubahan kebijakan bidang kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang yang pada hakikatnya sangat dipengaruhi oleh dinamika sosial politik yang terjadi saat itu. Dengan kebijakan tersebut diharapkan Kabupaten Rembang di masa yang akan datang mampu memanfaatkan kekayaan laut yang terdapat di wilayah pesisir Rembang dengan menangkap peluang-peluang yang selama ini belum tergali.

Untuk mengkaji suatu proses pengambilan keputusan pada ranah kebijakan publik pada tingkat pemerintah daerah diperlukan pemahaman tentang konsep pemerintahan (*governance*) yang mencakup sistem administrasi birokrasi, mekanisme kewenangan serta sistem politik yang berlaku (demokrasi). Birokrasi lokal pada hakikatnya adalah organisasi pemerintahan daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara pada lingkup daerah. Birokrasi lokal merupakan konsekuensi kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah dan daerah otonom yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.⁶⁴

Keberhasilan atau kegagalan kebijakan desentralisasi pada hakikatnya akan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: 1) derajat komitmen politik dan dukungan administrasi yang diberikan terutama oleh pemerintah pusat dan elit serta masyarakat daerah itu sendiri, 2) sikap, perilaku, dan budaya masyarakat terhadap kebijakan desentralisasi, 3) dukungan organisasi pemerintahan yang mampu menjalankan

⁶⁴Nurcholis, *op. cit.*, hlm. 30-32.

kebijakan desentralisasi secara efektif dan efisien, dan 4) tersedianya sumberdaya yang memadai: manusia, keuangan, dan infrastruktur.⁶⁵

Dalam konteks sejarah politik lokal, dinamika kebijakan-kebijakan bidang kelautan dan perikanan pada tingkat pemerintahan daerah merupakan gambaran proses politik selama masa reformasi dan otonomi daerah yang berpengaruh terhadap arah pembangunan daerah. Karena kompleksnya peristiwa sejarah yang terjadi dalam setiap kurun waktu, maka dalam konteks transisi kebijakan ini perlu direkonstruksi melalui pengelompokan peristiwa-peristiwa dalam pembabakan (periodisasi). Maksud babakan waktu ialah untuk mencari sebuah kerangka yang menampakkan lingkaran hubungan (*central nexus*) dari sebuah sistem sosial yang merupakan kesatuan dari unit-unit yang saling berhubungan.⁶⁶

Untuk memberi kerangka dinamika kebijakan sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang pada masa reformasi dan otonomi daerah, maka dilakukan periodisasi kejadian. Periodisasi tersebut berhubungan dengan proses demokratisasi di Kabupaten Rembang yang bertitik tolak dari diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. Perkembangan demokratisasi mempunyai kemungkinan kuat berkorelasi pada pola-pola pendekatan dan sistem pengambilan keputusan kebijakan publik. Respon Pemerintah Kabupaten

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 38-39.

⁶⁶R. Moh. Ali, *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia* (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2005), hlm. 49-50.

Rembang sejak pemberlakuan undang-undang tersebut selama kurun waktu 1998-2008, secara kronologis dapat kategorikan dalam tiga periode sebagai berikut.

1. Periode tahun 1998-2003

Periode ini merupakan fase awal reformasi yaitu suatu masa berakhirnya rezim Orde Baru yang dicirikan dengan perubahan sistem kebijakan pembangunan yang sentralistik menuju sistem desentralisasi yang lebih partisipatif dengan tonggak pelaksanaan pemilu legislatif tahun 1999 yang berciri kuatnya posisi legislatif dalam proses pengambilan keputusan. Pada masa transisional ini sempat terjadi masa kekosongan aturan pascakeluarnya Undang-undang Otonomi Daerah tersebut, sehingga pemerintah daerah cenderung melakukan inisiatif dalam merespon adanya aturan baru.

2. Periode tahun 2004-2005

Periode ini merupakan periode transisi yang lebih bersifat kasuistis dalam pemerintahan di Kabupaten Rembang dengan kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif sebagai konsekuensi perubahan aturan dengan pelaksanaan UU No. 32/2004 yang menjadi tonggak pelaksanaan pemilu 2004.

3. Periode tahun 2005-2008

Periode ini merupakan fase stabilisasi otonomi daerah yang terimplementasi pada terbentuknya sistem pemerintahan daerah yang berciri berimbanganya posisi tawar lembaga legislatif dan eksekutif di daerah serta momentum pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) untuk pertama kalinya yang memberikan legitimasi publik kepada bupati selaku kepala daerah dalam pengambilan keputusan setiap kebijakan-kebijakan publik.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini pada hakikatnya bertujuan untuk menghasilkan tulisan sejarah. Sejarah adalah pertanggungjawaban masa silam dan dalam proses pertanggungjawaban masa silam maka manusia berhak dan wajib memberikan arti sehingga sejarah menjadi sejarah sebagai tulisan.⁶⁷ Mengacu pada pokok permasalahannya, tesis ini merupakan penulisan sejarah politik yang menggunakan pendekatan studi kasus.⁶⁸ Penulis sejarah mendekati realita masa lampau dengan menurut (*meta*) jalan (*hodos*) yang berarti mengikuti suatu metode. Dalam pengertian umum, metode penelitian sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan masa lalu.⁶⁹ Metode sejarah pada prinsipnya melalui empat tahapan yaitu heuristik, pengujian sumber, interpretasi, dan historiografi atau penulisan sejarah.

Kegiatan pengumpulan data atau heuristik meliputi kegiatan mencari dan menghimpun sumber-sumber sejarah termasuk bahan-bahan tertulis, tercetak serta sumber lain yang dirasa relevan dengan masalah yang diteliti.⁷⁰ Dengan demikian studi sejarah sangat menggantungkan diri pada jejak sejarah yaitu apa saja yang ditinggalkan oleh peristiwa masa lampau yang menyatakan bahwa benar-benar telah ada peristiwa tersebut. Sumber sejarah dapat diklasifikasi menjadi dua golongan yaitu: sumber primer

⁶⁷Sartono Kartodirdjo, *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia: Suatu Alternatif* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 1982), hlm. v.

⁶⁸Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 2003), hlm. 181.

⁶⁹Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah*. Diterjemahan oleh Nugroho Notokusanto (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 32.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 18.

adalah sumber-sumber yang keterangannya diperoleh secara langsung oleh yang menyaksikan peristiwa itu dengan mata kepala sendiri; sedangkan sumber sekunder adalah sumber yang keterangannya diperoleh oleh pengarangnya dari orang lain atau sumber lain.⁷¹

Adapun untuk memperoleh sumber-sumber tersebut peneliti melakukan langkah-langkah yaitu studi arsip dan studi sejarah lisan. Studi arsip yang di maksudkan di sini adalah kegiatan untuk memperoleh data dengan membaca buku-buku, naskah, lembaran daerah, dokumen penelitian, dokumen perencanaan, laporan, dan sebagainya. Untuk itu penulis telah mengunjungi beberapa tempat untuk mencari sumber tersebut yaitu: UPT Perpustakaan dan Arsip Daerah Kabupaten Rembang, Kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Rembang, Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang, dan Sekretariat DPRD Kabupaten Rembang serta lembaga terkait lainnya. Adapun studi sejarah lisan adalah kegiatan untuk mencari kesaksian pelaku atau saksi mata atau orang yang menerima informasi oleh saksi yang bukan merupakan opini pribadi.

Kritik sumber merupakan tahap penilaian atau pengujian terhadap bahan-bahan sumber yang diperoleh dari sudut pandang nilai kebenarannya. Penilaian atau pengujian dilakukan melalui kritik eksteren dan kritik interen. Guna melakukan kritik eksteren perlu dijawab tiga pertanyaan pokok. *Pertama* adalah sumber itu memang sumber yang kita kehendaki dimana peneliti ingin mengetahui atau meyakinkan diri apakah sumber tersebut otentik atau tidak. *Kedua* adalah sumber itu sesuai dengan aslinya atau tiruannya yang mana ini menyangkut sorotan terhadap posisi dari pembuat kesaksian

⁷¹*Ibid.*, hlm. 35.

itu. *Ketiga* sumber itu berubah atau tidak. Kritik interen dilakukan untuk mengetahui, apakah sumber tersebut memberikan informasi sesuai dengan yang dibutuhkan, isinya sesuai dengan yang sedang dikaji, memberikan arti pada dokumen, membandingkan antara sumber-sumber yang dihasilkan, sumber yang satu dengan yang lain ada kesesuaian atau tidak, dan mana yang lebih sesuai.

Interpretasi yaitu menetapkan makna dan saling hubungan dari fakta-fakta yang diperoleh. Dalam menginterpretasikan penelitian dalam bentuk karangan sejarah ilmiah, sejarah kritis, perlu diperhatikan sasaran karangan yang logis menurut urutan yang kronologis dan tema yang jelas dan mudah dimengerti.⁷² Tahap ini meliputi penyusunan fakta-fakta sejarah dan penyajiannya dalam batas-batas kebenaran yang objektif. Fakta-fakta yang diperoleh dihubung-hubungkan, sehingga menjadi kesatuan yang utuh dan masuk akal. Interpretasi menjadi sangat penting setelah dilakukan kritik sumber, karena fakta-fakta yang diperoleh dari kritik sumber itu dikembangkan dan diberi makna.

Historiografi yaitu sajian yang berupa cerita sejarah.⁷³ Langkah ini merupakan tahap akhir dari suatu penelitian sejarah. Dalam penelitian ini penulis akan menyajikan dalam bentuk cerita sejarah yang disusun secara kronologis, artinya sesuai dengan urutan waktu peristiwa. Tahap ini memerlukan kemampuan menyusun fakta yang fragmentaris tersebut ke dalam suatu rangkaian yang sistematis, utuh dan komunikatif atau yang disebut imajinasi kesejarahan.⁷⁴ Dalam tahap historiografi penulis berusaha

⁷²*Ibid.*, hlm. 131.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Taufik Abdullah, "Di Sekitar Sejarah Lokal di Indonesia", dalam Taufik Abdullah, ed., *Sejarah Lokal di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), hlm. 2-3.

menyusun cerita sejarah berdasarkan kronologi dan tema-tema tertentu menurut prinsip kebenaran dan imajinasi tertentu. Tujuannya agar dapat menghubungkan peristiwa-peristiwa yang terpisah menjadi satu rangkaian peristiwa yang masuk akal dan mendekati kebenaran. Penulis juga berusaha menyajikan bukti-bukti dan membuat garis-garis umum yang akan diikuti secara jelas oleh pemikiran pembaca, sehingga peristiwa sejarah itu dapat terungkap secara lengkap dan dengan detail fakta yang akurat.

G. Sistematika

Dalam membahas dinamika kebijakan kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang pada masa reformasi, tulisan ini menguraikan pokok-pokok bahasan ke dalam lima bab. Bab I menjabarkan tentang substansi yang menjadi latar belakang dan permasalahan dalam penulisan tesis ini, ruang lingkup yang menjadi batasan penulisan tesis, kerangka teoretis dan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji permasalahan, tinjauan pustaka sebagai acuan dari sumber-sumber yang relevan, serta metode penelitian serta sumber data dan informasi sebagai dasar penulisan.

Bab II menguraikan tentang gambaran umum daerah penelitian yaitu Kabupaten Rembang yang meliputi kondisi geografis wilayah beserta, sejarah Kabupaten Rembang sebagai salah satu daerah maritim bagian utara pulau Jawa, kondisi ekonomi, kondisi demografi dan sosial budaya serta kebijakan pembangunan secara garis besar terutama menyangkut kebijakan di sektor kelautan dan perikanan.

Bab III membahas secara lebih dalam tentang kondisi Kabupaten Rembang memasuki masa transisi menuju reformasi dalam kurun waktu 1998-2004 yang mencakup kajian tentang gejala reformasi di Kabupaten Rembang mempengaruhi sendi-sendi kehidupan demokrasi di berbagai aspek. Bagian ini juga membahas tentang respon Pemerintah Kabupaten Rembang pada masa transisi tersebut menyikapi gejala perubahan tatanan penyelenggaraan pemerintahan dengan bergulirnya sistem desentralisasi. Selanjutnya guna mengetahui sejauhmana langkah implementasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Rembang dalam mengadaptasi sistem desentralisasi, maka pada bab ini juga dibahas pelaksanaan otonomi daerah sebagai bentuk pendelegasian kewenangan terutama di sektor kelautan dan perikanan.

Kemudian Bab IV membahas dinamika kebijakan kelautan dan perikanan masa otonomi daerah yang mengkaji lebih dalam tentang dilema yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Rembang pada masa transisi yang dalam hal ini masih terdapat ketidakjelasan kebijakan khususnya di sektor kelautan dan perikanan sebagai konsekuensi adanya perubahan regulasi atas pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah. Dengan penyesuaian terhadap perubahan kewenangan tersebut, bab ini membahas pula upaya Pemerintah Kabupaten Rembang dalam melakukan tinjauan ulang terhadap arah kebijakan kelautan dan perikanan yang telah dilaksanakan dan sejauhmana langkah pengembangan di sektor ini sebagai hasil tinjauan ulang tersebut.

Penulisan tesis ini pada akhirnya dapat disimpulkan yang dirumuskan pada Bab V.

BAB II

GAMBARAN UMUM KABUPATEN REMBANG

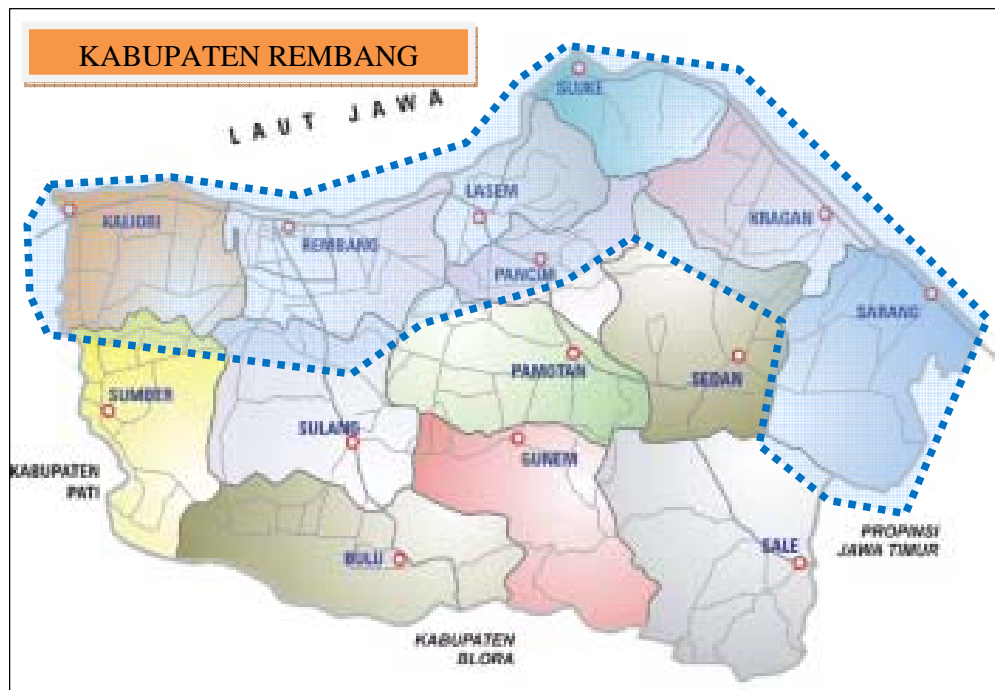
A. Kondisi Geografis

Secara geografis Kabupaten Rembang terbentang di antara $111^{\circ} 00'$ – $111^{\circ} 30'$ Bujur Timur dan $6^{\circ}30'$ – $7^{\circ}00'$ Lintang Selatan. Sebagian wilayah Rembang merupakan pantai, yaitu pantai Laut Jawa. Kabupaten Rembang berbatasan dengan Kabupaten Blora di sebelah selatan, Provinsi Jawa Timur (Kabupaten Tuban) di sebelah timur, dan Kabupaten Pati di sebelah barat. Kota Rembang sebagai ibukota Kabupaten Rembang, berjarak 36 km dari Kota Blora dan Pati dengan luas wilayah sekitar 101.747 hektar.



Gambar 1. Peta Letak Kabupaten Rembang dalam Provinsi Jawa Tengah
Sumber: www.wikimedia.org, 2009

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1950 Pemerintahan Kabupaten Rembang terbentuk dengan wilayah yang meliputi 14 Kecamatan yaitu Sumber, Bulu, Gunem, Sale, Sarang, Sedan, Pamotan, Sulang, Kaliori, Rembang, Pancur, Kragan, Sluke, dan Lasem, serta 294 desa/kelurahan terdiri dari 288 desa dan 6 kelurahan.⁷⁵



Gambar 2. Peta Lokasi Penelitian

Sumber: *Buku Peluang dan Investasi Kabupaten Rembang* (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 9.

Kabupaten Rembang beriklim tropis kering dengan dua musim silih berganti sepanjang tahun yakni musim penghujan dan musim kemarau. Suhu rata-rata berkisar antara $21,55^{\circ}\text{C}$ - $32,71^{\circ}\text{C}$, dengan curah hujan rata-rata 1.985,15 mm/tahun. Rata-rata

⁷⁵“Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. i.

hari hujan per tahun adalah 117,07 hari dengan karakteristik siklus hujan yang tetap yaitu setiap empat atau lima tahun sekali terjadi penurunan jumlah hari hujan di bawah rata-rata. Hal ini memungkinkan dilakukannya cara pengelolaan pertanian yang menggunakan sistem irigasi tadah hujan.⁷⁶

Kondisi fisiologi dan geologi sebagian tanah di Kabupaten Rembang adalah dataran tinggi/ pegunungan yang termasuk dalam gugus Pegunungan Kapur Utara, dan sebagian lagi merupakan tanah pantai. Kecamatan yang memiliki desa di pegunungan adalah Kecamatan Sumber, Bulu, Gunem, Sale, Sedan, Pancur, Kragan, Sluke, dan Lasem. Sementara itu kecamatan yang mempunyai desa yang terletak di daerah pantai, yaitu Kecamatan Kaliori, Rembang, Lasem, Sluke, Kragan, dan Sarang. Bentang terpanjang wilayah Kabupaten Rembang adalah 60 km dan bentang terpendek adalah 23 km.⁷⁷

Penggunaan tanah di Kabupaten Rembang yang terluas adalah lahan produktif sebesar 85.133 ha (78,57 %) yang sebagian besar merupakan lahan sawah dan tegalan yang digunakan untuk kegiatan pertanian, kawasan bukan hutan sebesar 11.412,64 ha (10,53%). Penggunaan lahan di Kabupaten Rembang secara rinci dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Penggunaan Lahan di Kabupaten Rembang Tahun 2008

⁷⁶“Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Pertanian dan Kehutanan, 2009), hlm. 5.

⁷⁷“Laporan Studi Pemetaan Digital dan Sumberdaya Hayati Wilayah Pesisir Kabupaten Rembang (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 17.

No	Luas Penggunaan Lahan	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Lahan Hutan E. a). Hutan Lindung F. b). Hutan Suaka Alam dan Wisata G. c). Hutan Produksi Tetap H. d). Hutan Produksi Terbatas I. e). Hutan yang Dapat Dikonversi J. f). Hutan Bakau K. g). Hutan Rakyat	2.498 73 21.085 - - 107 10.338	2,31 0,07 19,4 - - 0,10 9,54
2	Lahan Persawahan a). Sawah Teririgrasi b). Sawah Tadah Hujan c). Pasang Surut d). Sawah Lainnya	11.871 18.087 - -	10,95 16,69 - -
3	Lahan Kering a). Rawa-rawa b). Ladang (Tegalan) c). Perkebunan d). Usaha Lain e). Belum/Tidak Diusahakan	32 34.772 52 28,66 11,5	0,03 32,09 0,05 0,03 0,01
4	Lahan Industri (Kaw. Industri)	-	-
5	Lahan Pertambangan	-	-
6	Danau/Telaga Alam	-	-
7	Waduk (Buatan)	-	-
8	Kolam Air Tawar	2,36	0,002
9	Tambak Ikan	1.345,77	1,24
10	Lahan Permukiman/Perkampungan	8.010,7	7,39
11	Padang Rumput Alam	38,67	0,04
12	Tanah Tandus/Tanah Rusak (tdk diusahakan)	-	-
13	Tanah terlantar	12	0,01

Sumber: "Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang 2008), hlm. 1.

Dari beberapa studi tentang kelautan dan kawasan pesisir Kabupaten Rembang pada tahun 2001 dan 2005 diperoleh informasi yang relatif lengkap tentang dinamika kawasan pantai dan laut di Kabupaten Rembang.⁷⁸ Data Citra Landsat memperlihatkan pergerakan arus dan sedimen sejajar garis pantai menunjukkan arah dari timur ke barat. Arus dan sedimen yang bergerak tersebut berasal dari hasil abrasi pantai yang terjadi di sekitar daerah Sluke dan Lasem. Sedimen-sedimen tersebut diendapkan kembali di sekitar pantai dan sebagian ke arah laut di bagian barat sekitar pulau-pulau karang sebagaimana dapat diilustrasikan pada gambar 2.



Gambar 3. Arus Sejajar Pantai Membawa Sedimen dari Arah Timur ke Barat.
Sumber: “Laporan Studi Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 47.

⁷⁸Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang), 2 Agustus 2009.

Air laut yang mengandung sedimen (*suspended sediment*) mempengaruhi kualitas air laut dan biota terumbu karang di bagian selatan. Di samping itu berdasarkan kenampakan Citra Landsat dataran pantai di bagian barat cenderung bertambah dengan semakin kuatnya abrasi di bagian timur. Dari kenampakan Citra Landsat tersebut juga memperlihatkan genangan air laut pada daerah tambak yang dibuat di sekitar garis pantai.⁷⁹

Potensi alamiah lain yang berkaitan dengan sumberdaya pesisir adalah tanah timbul atau sedimentasi di Kabupaten Rembang yang mencapai 644,1 ha atau 6,444 km² dengan sebaran di Kecamatan Kaliori 115,9 ha, Kecamatan Rembang 189,2 ha, Kecamatan Lasem 121,5 ha, Kecamatan Sluke 132 ha, Kecamatan Kragan 59 ha, dan Kecamatan Sarang 26,5 ha.⁸⁰ Adanya tanah timbul tidak terlepas dari kondisi pantai dan perairan Kabupaten Rembang yang mempunyai kecenderungan membentuk sedimentasi, baik hasil erosi dari darat maupun hasil sedimentasi oleh arus dan gelombang laut sejajar pantai (*longshore current*).⁸¹

Sebagaimana Peraturan Daerah No. 8/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Laut, dan Pulau-pulau Kecil di Kabupaten Rembang, pada pasal 24 dinyatakan bahwa tanah timbul dikuasai oleh negara dan peruntukannya diatur dalam Peraturan Bupati. Namun demikian, sampai tahun 2008 belum ada peraturan Bupati yang mengatur

⁷⁹“Laporan Studi Pemetaan Digital dan Sumberdaya Hayati Wilayah Pesisir Kabupaten Rembang”, (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 76.

⁸⁰“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 57.

⁸¹*Ibid.*, hlm. 73.

tentang pemanfaatan tanah timbul ini, sehingga muncul fenomena pemanfaatan tanah timbul sebagai tempat penjemuran ikan maupun pemukiman oleh masyarakat sekitar.

B. Kabupaten Rembang dalam Lintasan Sejarah

Sebelum mengalami penjajahan oleh bangsa-bangsa Barat khususnya Belanda, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa nenek moyang bangsa Indonesia merupakan bangsa bahari. Artinya, laut merupakan hal yang tidak bisa dilepaskan dalam kehidupan mereka.. Hal ini dapat dipahami karena asal mula nenek moyang bangsa Indonesia berasal dari daratan Asia. Sudah barang tentu mereka datang dari daratan Asia di samping dengan melalui perjalanan darat juga dengan cara berlayar. Dengan demikian kemampuan berlayar mengarungi selat dan laut merupakan keterampilan inheren yang dimiliki oleh nenek moyang bangsa Indonesia. Dengan perahu-perahu yang sederhana mereka dapat mengarungi laut yang memisahkan antara daratan satu dengan lainnya. Batas-batas pelayaran nenek moyang bangsa Indonesia adalah di utara: Pulau Formosa, selatan: Pantai Australia, barat: Madagaskar, dan timur: kepulauan Mikronesia.⁸²

Rekonstruksi sejarah dari beberapa sumber juga menyebutkan bahwa wilayah Rembang sejak zaman dulu cukup dikenal dengan kemajuan maritimnya yang tak terlepas dari keberadaan pelabuhan Lasem. Bekas kejayaan maritim di masa lampau masih ditemukan pada beberapa situs peninggalan sejarah di sekitar wilayah Rembang. Bukti fisik tersebut dikuatkan dengan beberapa sumber sejarah yang meskipun sangat terbatas menceritakan peran sektor maritim Rembang yang pernah mengalami masa

⁸²Robert Cribb, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: Univrsity of Hawaii Press, 2000), hlm. 30.

keemasan di masa lalu serta mempengaruhi perkembangan kondisi sosial budaya masyarakat Rembang hingga saat ini. Gambaran masa lampau wilayah pantai utara Rembang adalah dermaga penting di pulau Jawa mulai dari masa Kerajaan Majapahit, Kerajaan Demak Bintoro, Kerajaan Pajang, Kerajaan Mataram Islam hingga masa Kolonial Hindia Belanda.⁸³

Perkembangan maritim Rembang sendiri mengalami zaman keemasan pada abad ke-12 hingga abad ke-15 yang dapat dikaitkan dengan terjadinya peningkatan perniagaan yang besar di Asia Tenggara pada umumnya dan Jawa pada khususnya.⁸⁴ Akibat dari kemajuan dalam bidang pelayaran, banyak pedagang asing datang ke kota-kota di pantai Utara Jawa. Mereka ini datang dari India (Jambudwipa), Kamboja, Cina, Vietnam (Yawana), Campa, India Selatan, Bengali dan Siam.⁸⁵ Pada masa ini kota pesisir menjadi pusat peradaban baru, perkembangan pelayaran dan perdagangan telah mengkondisikan muncul dan berkembangnya kota-kota pelabuhan besar di Jawa seperti Demak, Lasem, Tuban, Banten, Cirebon, dan lain-lain. Pedagang asing pun banyak yang bermukim di bagian tertentu di kota-kota pesisir tersebut.

⁸³Akrom Unjiya, *Lasem Negeri Dampoawang Sejarah yang Terlupakan* (Yogyakarta: Eja Publisher, 2008), hlm. 9-114.

⁸⁴Rully Damayanti, *et. al.*, "Kawasan Pusat Kota dalam Perkembangan Sejarah Perkotaan di Jawa", *Dimensi Teknik Arsitektur* Vol. 33, No. 1, Juli 2005 (Jurusan Arsitektur, Universitas Kristen Petra, 2005), hlm. 38.

⁸⁵Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya jilid 2* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 29-47.

Memasuki masa kolonial Hindia Belanda, Lasem tetap dipelihara menjadi kota perdagangan dan perindustrian yang didominasi oleh etnis Tionghoa.⁸⁶ Pelabuhan Dasun-Lasem menjadi dermaga niaga yang sangat ramai dengan industri gula, kertas serta galangan kapal sebagai pendukungnya.⁸⁷ Sebagaimana catatan sejarahnya, banyak orang-orang kaya akibat perdagangan di kota-kota pantai tersebut kemudian diangkat menjadi penguasa di daerahnya.⁸⁸

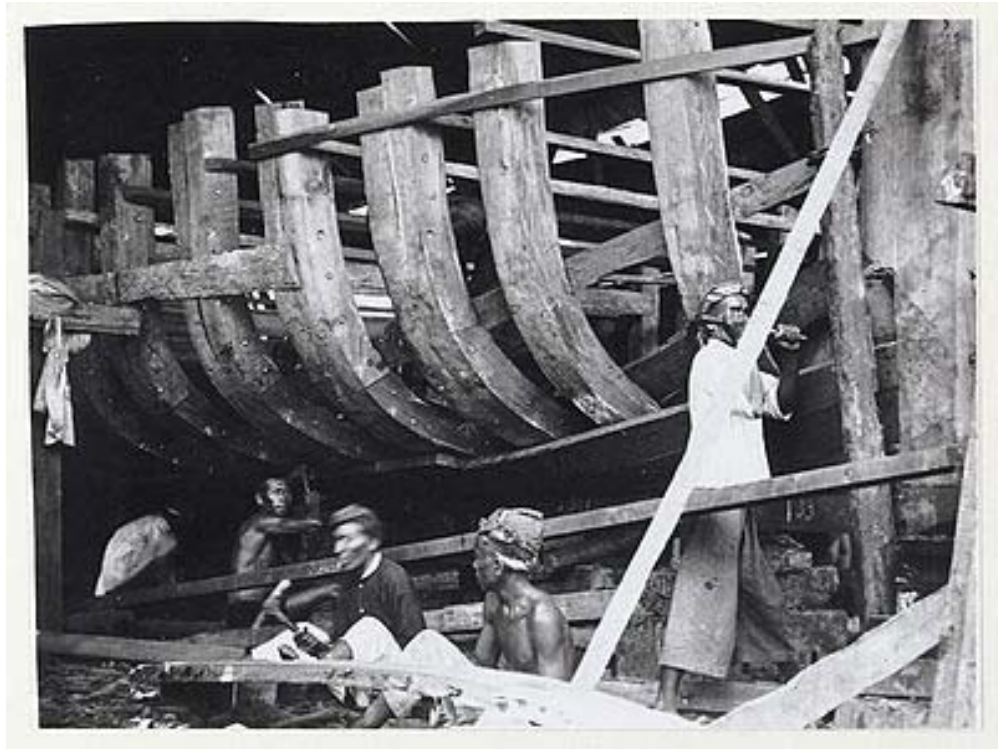
Sekitar abad ke-19, keberadaan pelabuhan Rembang memegang peran yang cukup penting bagi daerah Rembang dan sekitarnya karena menjadi pintu utama ekspor impor baik hasil produksi dan konsumsi penduduk. Barang-barang yang diimpor melalui pelabuhan Rembang antara lain beras, kapas, minyak, jagung, jarak, gambir, dan kacang serta barang lain seperti kain, besi, keramik cina, serta makanan dan minuman Eropa yang didatangkan dari Batavia (Jakarta), Semarang, dan Surabaya sedangkan barang yang diekspor terutama kayu jati, tembakau, kopi, tebu, dan garam.⁸⁹

⁸⁶Unjiya, *op. cit.*, hlm. 115-116.

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 116.

⁸⁸Damayanti., dkk, *op. cit.*, hlm. 38.

⁸⁹Indriyanto dan T. Ibrahim Alfian, "Pelabuhan Rembang 1820-1900", *Jurnal Berkala Penelitian Pasca Sarjana* Vol IX No 1 (Program Studi Ilmu Sejarah Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 1996), hlm. 118.



Gambar 4. Industri Galangan Kapal di Desa Dasun- Lasem Tahun 1930
Sumber: www.kitlv/kitlv.pictura-dp.nl, 2009.

Pelabuhan Rembang sangat penting mengingat proses pengapalan barang-barang dilakukan disini. Ditinjau dai jenis barang yang diperdagangkan di pelabuhan Rembang, perdagangan impor senantiasa lebih besar dari ekspor. Sebuah catatan stastistik AVRR (*Algemeen Verslag der Residentie Rembang*) tahun 1832 barang-barang yang diimpor di daerah Rembang adalah beras, kapas, minyak, jagung, jarak, gambir dan kacang serta barang lain seperti kain, besi, keramik cina, serta makanan dan minuman Eropa yang didatangkan dari Batavia, Semarang dan Surabaya sedangkan barang yang diekspor terutama kayu jati, tembakau, kopi, tebu dan garam.⁹⁰

⁹⁰ *Ibid.*, hlm.121-128.

Rembang dan pelabuhannya, dalam konteks ekspor hasil bumi telah menjadi pusat pemasok (*feeder point*) bagi wilayah pantai utara Jawa Tengah dan Jawa Timur. Sementara dalam konteks impor, Rembang menjadi tempat pengumpul barang (*collecting center*) dari berbagai wilayah Jawa, Sumatra dan Kalimantan. Dari jenis kapal yang beroperasi di pelabuhan Rembang dapat diperkirakan pelayaran yang dilakukan meliputi pelayaran lokal, antar kepulauan Indonesia, antar Asia dan ke Eropa.⁹¹

Di samping kegiatan pelabuhan dan perdagangan, usaha penangkapan ikan dan penggaraman di Rembang juga merupakan warisan tradisi masyarakat pesisir Rembang semenjak jaman Kerajaan Lasem. Para nelayan tradisional menggunakan perahu *mayang* yang dilengkapi dengan jaring *payang* untuk menangkap ikan. Perahu *mayang* dikenal dengan sebutan “perahu Rembang”.⁹² Jaring *payang* yang umumnya dibuat dari agil dan mempunyai kantong di tengahnya yang dioperasikan di laut untuk menangkap ikan layang, tengiri, lemuru dan ikan kembung.⁹³ Pada tahun 1820 di Rembang tercatat sejumlah 323 buah perahu *mayang* berbobot antara 0,510 *last*.⁹⁴

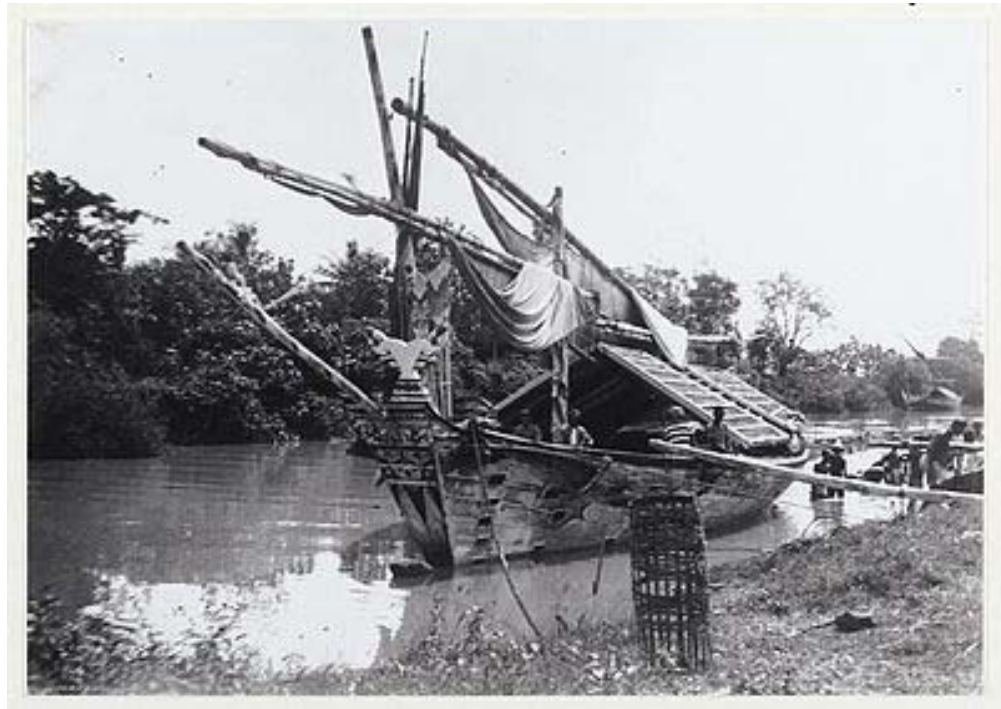
⁹¹ *Ibid.*, hlm. 122.

⁹²Sutejo Kuwat Widodo, “Dinamika Kebijakan Terhadap Nelayan Tinjauan Historis Pada Nelayan Pantai Utara Jawa 1900-2000” (Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, Semarang, 2007), hlm. 20.

⁹³Masyuri, *Menyisir Pantai Utara* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara, 1996), hlm. 46.

⁹⁴ Indriyanto dan T. Ibrahim Alfian, *op. cit.*, hlm. 122.

Pada akhir abad ke-19 juga digambarkan bahwa Rembang merupakan salah satu pusat penangkapan ikan di sepanjang pantai utara Jawa. Penggunaan jaring *payang* sangat menonjol dalam usaha penangkapan ikan lepas pantai utara Jawa masa itu dan masih dipergunakan masyarakat pesisir Rembang hingga saat ini.⁹⁵ Pada perkembangan selanjutnya sektor maritim di wilayah Rembang justru mengalami kemunduran sebagai dampak dinamika sosial politik seiring zaman perang kemerdekaan pasca-pendudukan Jepang.⁹⁶



Gambar 5. Aktivitas Nelayan Rembang Tahun 1930
Sumber: [www/kitlv/kitlv.pictura-dp.nl](http://www.kitlv/kitlv.pictura-dp.nl), 2009

⁹⁵ Masyuri, *op. cit.*, hlm. 47.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 118.

Memasuki zaman kemerdekaan perkembangan sektor maritim sendiri masih terseok-seok karena pemerintah harus sibuk dengan penyelesaian konflik baik dengan Belanda maupun konflik internal selama periode pemerintahan presiden Sukarno. Hal itu disebabkan oleh persaingan dan pertarungan di antara ideologi dan partai politik yang sangat tajam yang bukan hanya melibatkan kelompok elite, tetapi juga melibatkan massa pendukung di kawasan pedesaan. Konflik itu berpuncak pada tragedi nasional menyusul terjadinya Gerakan 30 September 1965. Peristiwa itu menandai awal kehancuran rezim Sukarno yang kemudian digantikan oleh rezim Orde Baru yang juga belum memberikan perhatian seutuhnya pada sektor maritim. Namun terdapat catatan penting dalam dua rezim pemerintahan ini yaitu momentum yang cukup fundamental yang menandai keberpihakan pada sektor maritim yaitu Deklarasi Djoeanda tahun 1957 serta diterimanya perjuangan bangsa Indonesia untuk memasukkan konsep negara kepulauan dalam konvensi UNCLOS tahun 1982. Pilar demokrasi dan sistem desentralisasi sejak terjadinya masa reformasi di Indonesia pada tahun 1998 menjadi kesempatan yang berharga bagi seluruh bangsa untuk kembali bertumpu pada sektor maritim.

Menarik benang merah dari beberapa catatan-catatan sejarah tersebut, dapat dikatakan bahwa Kabupaten Rembang secara historis telah mewarisi tradisi kemaritiman Nusantara yang lebih berhubungan dengan aktivitas ekonomi kebaharian. Jejak sejarah tersebut menunjukkan perkembangan sektor maritim sangat berkaitan dengan keberadaan pelabuhan di lingkungan pesisir Rembang yang telah menghidupkan sendi-sendi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat Rembang yang sangat berciri maritim. Seperti ikut berkembangnya sektor pertanian, perikanan,

pergaraman, perkapalan, pelayaran, dan perdagangan dengan memunculkan keragaman budaya sebagai dampak interaksi sosial berbagai kelompok masyarakat dari berbagai latar belakang sosial budaya yang semuanya bermula dari adanya aktivitas pelabuhan. Meskipun pada akhirnya mengalami pergeseran dan kemerosotan terhadap peran dan fungsinya, peran pelabuhan tetap bermanfaat dan memberi pengaruh terhadap perkembangan ekonomi regional. Dengan kenyataan ini, Kabupaten Rembang dipandang mempunyai akar budaya bahari yang kuat yang bila dikelola dengan baik dapat didayagunakan menjadi modal pembangunan daerah pada konteks masa kini.

Pengalaman dan perjalanan sejarah tersebut telah membuktikan bahwa Kabupaten Rembang merupakan daerah maritim yang hingga saat ini masih dipandang berpotensi untuk tumbuh berkembang kembali. Fakta-fakta historis ini merupakan salah satu rujukan bahwa kebijakan pembangunan yang mengedepankan sektor kelautan dan perikanan Kabupaten Rembang telah berangkat dari akar sejarah yang sesuai. Oleh karena itu, pengembangan sektor kelautan dan perikanan sebagai *leading sector* serta *prime mover* dalam pembangunan ekonomi Kabupaten Rembang adalah suatu keniscayaan dalam konteks kekinian.

C. Kondisi Ekonomi

Kondisi perekonomian pada suatu wilayah secara makro tercermin dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Nilai PDRB dapat menggambarkan struktur perekonomian dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator dalam melihat keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara atau daerah. Sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1997 pertumbuhan

ekonomi Kabupaten Rembang relatif berfluktuasi. Naik turunnya pertumbuhan ekonomi pada masa krisis, berpangkal dari melambatnya pertumbuhan di beberapa sektor dominan sebagai dampak melemahnya nilai tukar rupiah terhadap US Dollar. Kondisi terburuk perekonomian Kabupaten Rembang terjadi pada tahun 1998 dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang minus 9,96 persen.⁹⁷ Bila dikaji lebih jauh, pertumbuhan negatif ini hampir terjadi di semua sektor ekonomi terutama yang bergantung pada bahan impor. Namun masih ada fenomena yang cukup menarik, ketika pada saat krisis tersebut justru sub sektor perikanan mengalami pertumbuhan positif. Dengan garis pantai terpanjang di Jawa Tengah serta posisinya yang dilewati jalur strategis pantura, maka potensi sumberdaya wilayah pesisir Kabupaten Rembang adalah peluang sekaligus modal yang cukup memadai untuk mengangkat perekonomian daerah dari keterpurukan krisis ekonomi.

Stabilitas perekonomian Kabupaten Rembang semakin membaik dari tahun-ke-tahun dan hingga pada tahun 2008 pertumbuhan ekonomi Rembang mengalami peningkatan cukup signifikan dengan mencapai tingkat pertumbuhan 4,67 persen. Total PRDB Kabupaten Rembang berdasarkan harga konstan tahun 2000 adalah sebesar Rp 2.093,41 milyar.⁹⁸ Untuk mengetahui gambaran posisi perekonomian Rembang secara regional dapat diperbandingkan nilai PDRB Rembang dengan wilayah sekitar di Jawa Tengah, terutama seperti wilayah se-eks Keresidenan Pati. Melalui data PDRB yang tersedia pada tahun 2007 berdasar atas harga konstan (AHK) tahun 2000, nilai PDRB

⁹⁷“Indikator Sosial Ekonomi Kabupaten Rembang Tahun 2000” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 21.

⁹⁸“PDRB Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 36.

Kabupaten Rembang merupakan angka terendah kedua jika dibandingkan dengan empat Kabupaten lain se-eks Keresidenan Pati yang lebih jelasnya disajikan pada tabel

2.

Tabel 2. PDRB (AHK 2000) Kabupaten Se-eks Karesidenan Pati 2007

No.	Kabupaten	PDRB AHK 2000 (juta rupiah)
1.	Blora	1.811.864,01
2.	Rembang	1.999.951,16
3.	Pati	3.966.062,17
4.	Kudus	11.263.879,03
5.	Jepara	3.722.677,82

Sumber: “Jawa Tengah dalam Angka” (Semarang: BPS Propinsi Jawa Tengah, 2008), hlm. 539.

Melihat kontribusi tiap sektornya, sejak tahun 1998 hingga tahun 2008 struktur ekonomi Kabupaten Rembang masih ditopang oleh sektor pertanian sebagai sektor basis ekonomi sebagaimana tercermin dalam *share* sektor pertanian dalam PDRB. Walaupun persentase sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Rembang mengalami sedikit penurunan secara gradual dari tahun ke tahun, namun masih mampu menyumbang *output* sektoral terbesar sebagaimana terlihat pada tabel 2.3.⁹⁹ Adapun rata-rata pertumbuhan ekonomi masih relatif kecil yaitu sebesar 2,47% per tahun. Demikian pula produktivitas yang relatif masih rendah. Rendahnya produktivitas ini tercermin dengan masih tingginya rasio ICOR (*Incremental Capital*

⁹⁹“PDRB Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 36-44.

Output Ratio) Kabupaten Rembang yang pada tahun 2008 masih berada pada kisaran angka di atas 9.¹⁰⁰

**Tabel 3. PDRB Kabupaten Rembang Berdasarkan Harga Konstan (2000)
Tahun 1998, 2004, dan 2008 (juta rupiah)**

No	Lapangan Usaha	1998 ADHK 1993	2004 ADHK 2000	2008 ADHK 2000
1	Pertanian	215.110,19	882.051,90	977.600,61
2	Pertambangan dan Penggalian	6.166,03	36.000,13	43.896,00
3	Industri Pengolahan	26.569,06	69.647,75	84.634,72
4	Listrik, Gas dan Air bersih	2.846,04	6.882,10	8.734,04
5	Bangunan	14.754,95	128.453,42	171.166,22
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	77.235,13	288.992,42	356.075,53
7	Pengangkutan dan Komunikasi	32.951,62	91.107,33	111.947,89
8	Keuangan, Persewaan & Jasa Persewaan	25.969,01	42.005,05	48.216,05
9	Jasa-jasa	65.046,87	217.659,82	291.131,24
	PDRB	467.142,83	1.762.799,91	2.093.412,59

Sumber: *Rembang dalam Angka 1999-2009* (BPS Rembang, 2009).

Dari nilai PDRB tahun 2008, lapangan pekerjaan yang paling banyak menyerap tenaga kerja adalah sektor pertanian yaitu 46,80% diikuti sektor perdagangan 17,01%, sektor jasa-jasa 13,91% dan sektor lainnya 22,28%.¹⁰¹ Namun struktur ekonomi yang didominasi sektor pertanian masih dianggap belum optimal mengangkat kesejahteraan

¹⁰⁰“RKPD Kabupaten Rembang Tahun 2009” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 6.

¹⁰¹“PDRB Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 36.

masyarakat dengan pendapatan per kapita masyarakat tahun 2008 yang baru mencapai

Rp. 3.477.175,41 yang berarti masih di bawah garis kemiskinan versi Bank Dunia.¹⁰²

Adapun pendapatan per kapita masyarakat nelayan yang diperoleh setiap tahun sangat terkait dengan produksi dan nilai produksi yang dihasilkan melalui penangkapan. Besarnya produksi dan nilai produksi ini tergantung dari pelaku dan peralatan kegiatan penangkapan ikan laut, yaitu nelayan, kapal penangkap ikan serta alat tangkap ikan, yang didukung dengan pangsa pasar yang tersedia. Produksi, nilai produksi, dan pendapatan per kapita nelayan Rembang tahun 1999 hingga 2008 disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Produksi, Nilai Produksi, dan Pendapatan Nelayan di Kabupaten Rembang 1999-2008

No.	Tahun	Produksi (Kg)	Nilai Produksi (Rp)	Pendapatan/kapita (Rp/org/thn)
1.	1999	36.754.152	77.482.094.800,-	4.598.501,-
2.	2000	40.447.407	87.334.863.800,-	5.426.104,-
3.	2001	48.919.418	115.710.052.200,-	6.263.157,-
4.	2002	55.281.517	118.954.569.700,-	7.515.451,-
5.	2003	29.579.661	87.013.558.300,-	5.659.763,-
6.	2004	33.152.440	124.292.719.400,-	7.289.468,-
7.	2005	31.433.456	117.724.913.200,-	7.334.428,-
8.	2006	37.888.761	142.946.128.500,-	8.419.600,-
9.	2007	26.728.212	126.823.250.400,-	6.710.225,-
10.	2008	34.927.906	191.520.478.600,-	10.018.100,-

Sumber: "Laporan Tahunan 2008 (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 17.

¹⁰²Bank Dunia dalam target MDG's menentukan ambang garis kemiskinan dengan parameter pendapatan US \$ 1 per hari.

Sementara itu pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Rembang pada kurun waktu 2006-2008 mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 9,55%. Pada tahun 2008 PAD Kabupaten Rembang mencapai Rp. 50,85 milyar dan berkontribusi terhadap pendapatan daerah sebesar 8,20% yang meningkat dari tahun 2006 yang hanya berkontribusi sebesar 5,02%.¹⁰³ Nilai PAD Kabupaten Rembang juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dengan pertumbuhan rata-rata 41,92%. Target RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2006-2010 ditetapkan bahwa PAD Kabupaten Rembang diharapkan tumbuh 7 – 8% per tahun. Dengan demikian pertumbuhan PAD Kabupaten Rembang sudah melampaui target RPJMD 2006-2010.¹⁰⁴ Namun demikian hingga tahun 2008 kontribusi PAD terhadap struktur APBD hanya berkisar 9%, sedangkan nilai APBD hanya sekitar seperempat dari nilai PDRB Kabupaten Rembang.¹⁰⁵ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peningkatan PAD tidak terlalu signifikan berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Rembang.

Sektor Perikanan dan Kelautan sendiri hanya berkontribusi sekitar empat persen terhadap PAD Kabupaten Rembang. Kontribusi atau target ini biasanya didapatkan dari hasil nilai produksi yang diperoleh dari produksi hasil penangkapan yang dilelang di Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang terdapat di Kabupaten Rembang. Pada umumnya

¹⁰³“RKPD Kabupaten Rembang Tahun 2009” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 21.

¹⁰⁴“Laporan Studi Evaluasi Mid Term Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Tahun 2006-2010” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. III-17.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. III-18.

TPI-TPI di Kabupaten Rembang melalui Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang mampu memenuhi target tersebut dan bahkan melampauinya. Mengenai perkembangan target dan realisasi PAD dari retribusi TPI secara lebih jelas dapat dilihat dalam tabel 5.

Tabel 5. Perkembangan Target dan Realisasi PAD Perikanan di Kabupaten Rembang

No	Tahun	Target (Rp)	Realisasi		Kenaikan-Penurunan (%)
			Rupiah	%	
1.	2001	950.000.000,-	1.316.314.547,-	138,56	-
2.	2002	1.000.000.000,-	1.019.023.152,-	101,91	-22,58
3.	2003	1.100.000.000,-	1.117.668.650,-	101,60	9,68
4.	2004	1.100.000.000,-	1.121.108.909,-	101,91	0,30
5.	2005	1.200.000.000,-	1.084.935.436,-	90,42	-3,22
6.	2006	1.200.000.000,-	1.302.921.730,-	108,58	20,09
7.	2007	1.400.000.000,-	1.090.034.350,-	77,86	-16,34
8.	2008	1.458.240.000,-	1.770.327.106,-	121,40	55,92

Sumber: "Laporan Tahunan 2008" (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 20.

Angka target dan realisasi PAD dari retribusi TPI pada tabel di atas terus didorong untuk dapat meningkat, dengan asumsi semakin banyak kapal penangkap ikan yang berlabuh dan melakukan bongkar muatan di TPI-TPI di wilayah Rembang. Untuk mencapai target ini, Pemerintah Kabupaten Rembang terus mengupayakan dengan meningkatkan kapasitas sandar PPI dengan penambahan panjang dermaga *jetty* serta fasilitas pendukung lainnya untuk menarik kapal-kapal ikan bertonase besar agar mau bersandar di PPI/TPI di wilayah Rembang.

D. Demografi dan Sosial Budaya

Jumlah penduduk di Kabupaten Rembang pada tahun 1998 sebesar 556.699 jiwa dan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Dengan pertumbuhan rata-rata 0,8 persen per tahun, pada tahun 2008 penduduk Rembang berjumlah 602.044 jiwa.¹⁰⁶ Selama tahun 2008 persebaran penduduk yang terbesar berada di Kecamatan Rembang dengan jumlah 82.961 jiwa dan persebaran penduduk terkecil berada di Kecamatan Gunem dengan jumlah sebanyak 23.419 jiwa. Sementara itu pertumbuhan penduduk yang tertinggi dialami oleh Kecamatan Pamotan dengan pertumbuhan sebesar 1,34 % dan yang terkecil dialami oleh Kecamatan Rembang dengan pertumbuhan sebesar 0,27 %.

Jumlah dan angka pertumbuhan penduduk di Kabupaten Rembang dapat dilihat pada tabel 6.

Tabel 6. Jumlah Penduduk Tengah Tahun di Kabupaten Rembang Dirinci Menurut Kecamatan Tahun 1998, 2004, dan 2008

No.	Kecamatan	1998	2004	2008	r(%)
1	Sumber	33.343	34.340	34.057	1,25
2	Bulu	25.212	25.673	26.360	0,85
3	Gunem	22.048	22.776	23.419	0,69
4	Sale	34.962	35.242	36.137	1,33
5	Sarang	51.485	58.247	60.156	0,48
6	Sedan	47.247	50.683	52.430	1,19
7	Pamotan	42.222	44.639	46.236	1,34
8	Sulang	34.962	36.589	38.473	0,64
9	Kaliori	36.921	37.767	38.925	0,83
10	Rembang	77.412	79.368	82.961	0,27

¹⁰⁶“Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 3.

No.	Kecamatan	1998	2004	2008	r(%)
11	Pancur	26.276	27.359	28.453	0,31
12	Kragan	53.650	56.918	59.096	1,28
13	Sluke	25.087	26.464	27.249	0,41
14	Lasem	46.197	46.972	48.337	0,45
	Jumlah	556.699	582.037	602.044	0,80

Sumber: "Rembang dalam Angka 1999-2009" (Rembang: BPS Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 47.

Dari jumlah penduduk tersebut hampir 52,6 % dari jumlah penduduk Kabupaten Rembang pada tahun 2008 tinggal di kawasan pesisir, yaitu: 316.724 jiwa. Sementara itu komposisi tenaga kerja berdasar lapangan usaha di Kabupaten Rembang masih didominasi tenaga kerja pertanian dalam arti luas. Lebih dari lima puluh persen tenaga kerja di Kabupaten Rembang terserap di sektor pertanian perdesaan secara luas yang meliputi pertanian, kehutanan, perkebunan, dan perikanan sebagaimana tersaji pada tabel 7.

Tabel 7. Tenaga Kerja Berdasarkan Lapangan Usaha Tahun 2008

Lapangan Usaha	Kategori Wilayah		Jumlah	Persentas (%)
	Perkotaan	Pedesaan		
Pertanian	25.631	140.790	166.421	54,80
Pertambangan dan Penggalian	59	3.687	3.746	1,23
Industri	65	20.221	26.721	8,80
Listrik, Gas dan Air	232	253	485	0,16
Konstruksi	1.921	9.418	11.339	3,73
Perdagangan	16.716	34.295	51.011	16,80
Angkutan dan Komunikasi	4.591	8.058	12.649	4,17
Keuangan	1.507	1.823	3.330	1,10
Jasa	11.007	16.834	27.841	9,17
Lainnya	-	134	134	0,04
Jumlah			303.677	

Sumber: "Profil Kabupaten Rembang Tahun 2008" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 4.

Dari jumlah tenaga kerja di sektor pertanian yang berjumlah 166.421 jiwa tersebut, kelompok bermata pencaharian nelayan berjumlah 18.900 orang atau 11,3% dari jumlah tenaga kerja sektor pertanian Kabupaten Rembang. Perkembangan jumlah nelayan dalam satu dasawarsa terakhir disajikan pada tabel 8.

Tabel 8. Jumlah Nelayan di Kabupaten Rembang Tahun 1999-2008

No.	Tahun	Juragan	Pendega	Jumlah
1.	1999	2.836	13.199	16.035
2.	2000	2.843	13.256	16.099
3.	2001	2.985	14.459	17.444
4.	2002	3.097	12.731	15.828
5.	2003	4.322	10.971	15.293
6.	2004	5.459	11.592	17.051
7.	2005	5.106	11.468	16.574
8.	2006	4.439	11.596	16.035
9.	2007	3.735	15.165	18.900
10.	2008	3.735	15.165	18.900

Sumber: "Laporan Tahunan 2008" (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 17.

Di samping kegiatan penangkapan ikan, kegiatan pengolahan hasil tangkap ikan juga merupakan kegiatan di bidang perikanan laut. Dengan pemanfaatan potensi sumberdaya perikanan laut, yang pada dasarnya merupakan kegiatan produksi, maka terciptalah potensi untuk melaksanakan kegiatan di bidang agroindustri atau pengolahan ikan. Adapun kegiatan pengolahan ikan yang telah dilaksanakan di Kabupaten Rembang meliputi pengeringan ikan/pengasinan, pemindangan,

pemanggangan / pengasapan, terasi, kerupuk ikan/udang, dan lain-lain sebagaimana dapat dilihat pada tabel 9.

Tabel 9. Unit Pengolahan Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 2006-2008

No..	Jenis Pengolahan	2005		2006		2007		2008	
		Unit	Orang	Unit	Orang	Unit	Orang	Unit	Orang
1.	Teri Nasi	27	408	29	408	30	450	35	508
2.	Pemindangan	304	2.432	404	3.432	291	5.820	454	6.005
3.	Pengeringan/ Pengasinan	215	1.935	306	3.100	383	9.575	910	10.075
4.	Pedo	25	125	25	125	63	130	30	200
5.	Jambal	19	114	19	114	22	88	20	115
6.	Pengasapan	507	1.521	507	1.021	321	963	507	1.005
7.	Terasi	120	600	120	440	80	230	150	450
8.	Kerupuk	34	102	103	309	120	360	150	400
9.	Petis	-	-	101	250	-	-	120	300
10.	Presto	-	-	20	45	-	-	20	45
11.	Tepung Ikan	-	-	20	105	-	-	20	130
12.	Pengalengan	-	-	2	40	1		1	40
13.	Pembekuan	-	-	15	750	14		15	750
15.	Lain-lain (Aneka Produk)	135	405	40	101	66	132	-	-
J u m l a h		1.386	7.642	1.711	10.240	1.873	17.748	2.432	18.678

Sumber: “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 21.

Hingga saat ini masalah pengangguran dan kemiskinan masih menjadi persoalan penting dalam pembangunan daerah di Kabupaten Rembang. Berdasarkan data yang tersedia, jumlah penduduk miskin diketahui mengalami kenaikan dari 46.545 jiwa di tahun 2004 menjadi 187.736 jiwa pada tahun 2008.¹⁰⁷ Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan multidimensional yang perlu selalu diupayakan

¹⁰⁷“Laporan Studi Evaluasi Mid Term Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Tahun 2006-2010” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. III-30.

pengentasannya. Sebaran wilayah desa tertinggal atau desa miskin sangat erat kaitannya dengan jumlah penduduk miskin yang banyak terdapat di wilayah pedesaan. Sejak tahun 2005 Kabupaten Rembang masuk dalam kategori daerah tertinggal berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT). Dari kriteria tersebut tercatat sebanyak 134 dari total 294 desa/kelurahan atau 45,57 % termasuk kategori desa tertinggal di Kabupaten Rembang, lebih tinggi daripada rata-rata Provinsi Jawa Tengah yaitu 33,2 %.¹⁰⁸ Hal ini terjadi karena sebagian besar penduduk wilayah pedesaan melakukan aktivitas pekerjaan, sosial, ekonomi, dan kelembagaan di tingkat desa sehingga mereka memerlukan pengembangan prasarana dasar di wilayah pedesaan, seperti jalan dan jembatan desa, prasarana perekonomian desa, prasarana produksi desa dalam rangka memperbaiki jaringan perekonomian antara desa dan kota. Hal yang tidak kalah penting adalah pemberdayaan kelembagaan dalam masyarakat pedesaan yang akan mendorong perkembangan ekonomi masyarakat pedesaan.

6. Kebijakan Pembangunan di Sektor Kelautan dan Perikanan

Kabupaten Rembang memiliki potensi kelautan dan perikanan yang relatif besar. Hal ini ditandai dengan wilayah pantai Kabupaten Rembang yang mendekati 65 km yang banyak mengandung berbagai potensi hasil laut yang melimpah seperti ikan layang, tembang, kembung, selar, tongkol, cumi-cumi, kurisi, teri, manyung, layur, kakap, dan

¹⁰⁸“Dokumen Strategi Daerah/Rencana Aksi Daerah Pembangunan Daerah Tertinggal (STRADA/RAD PDT) Tahun 2007-2009” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2007), hlm. 33.

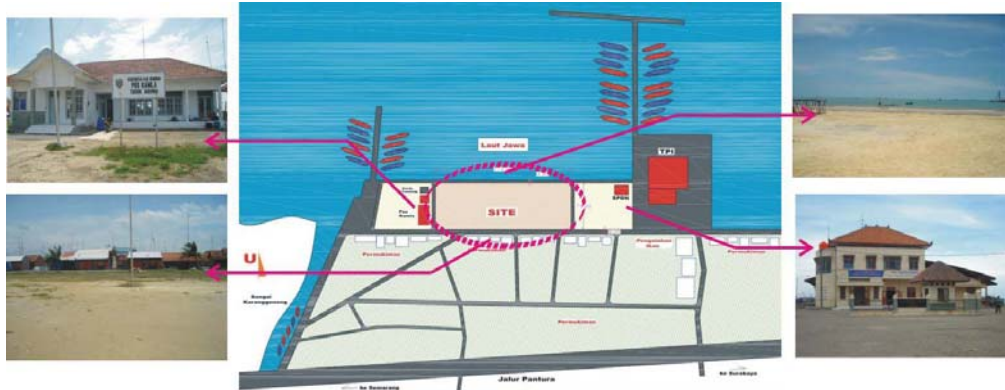
rajungan.¹⁰⁹ Potensi tersebut banyak dimanfaatkan oleh penduduk yang bertempat tinggal di sepanjang pantai sebagai nelayan. Sejak bergulirnya era reformasi, pemerintah daerah banyak melakukan langkah inisiatif untuk percepatan pembangunan daerah. Dengan memperhatikan potensi sumberdaya lokal maka Pemerintah Kabupaten Rembang berfokus pada sektor kelautan dan perikanan dengan memasukkannya dalam agenda kebijakan pembangunan daerah. Kabupaten Rembang yang merupakan daerah penyuplai hasil perikanan di Indonesia mempunyai obsesi sejak tahun 1999 untuk menjadi pusat pertumbuhan di ujung timur Pantura Jawa Tengah.¹¹⁰

Berdasarkan potensi tersebut, pemerintah daerah berupaya mewujudkan program Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu (KBT) Rembang yang di antaranya meliputi sektor perikanan dan kelautan dengan pembangunan sarana prasarana penunjang di kawasan pelabuhan perikanan yang terintegrasi dengan pengembangan wisata bahari dan penataan pemukiman nelayan. Pengembangan KBT ini dipandang sebagai simbol awal perubahan orientasi pembangunan kelautan di Kabupaten Rembang.¹¹¹

¹⁰⁹“Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 19.

¹¹⁰“Renstrada Kabupaten Rembang 2002-2004” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 38.

¹¹¹*Ibid.*, hlm. 81.



Gambar 6. Kondisi Eksisting Kawasan Bahari Terpadu (KBT) Rembang
 Sumber: Yulianto P. Prihatmaji, *Dimensi Teknik Arsitektur Vol. 35 No. 2, 2007.*

Peran Pemerintah Kabupaten Rembang dalam menyediakan infrastruktur publik di sektor Kelautan dan Perikanan, seperti pembangunan KBT yang ditunjang dengan Tempat Pelelangan Ikan (TPI), memberikan berkontribusi pada perkembangan *regional output* dari sektor Kelautan dan Perikanan. *Regional output* secara sederhana didefinisikan sebagai nilai semua produksi barang dan jasa yang dihasilkan pada suatu wilayah.¹¹² Dengan keberadaan 12 unit TPI di enam wilayah Kecamatan yang terletak di wilayah pantai Rembang, secara logis akan meningkatkan pengumpulan barang dan jasa dari sektor kelautan dan perikanan dalam wilayah-wilayah tersebut, yang pada akhirnya akan berkontribusi pada akumulasi produksi Kabupaten Rembang. Keduabelas unit TPI ini mempunyai peran sebagai tempat di mana para nelayan melakukan transaksi dengan *bakul* ikan untuk memasarkan ikan hasil tangkapannya

¹¹²Tri Kunawangsih Pracojo, *Aspek Dasar Ekonomi Makro di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 25-27.

melalui kegiatan pelelangan.¹¹³ Produksi ikan hasil pelelangan tersebut selanjutnya didistribusikan kepada para konsumen, dalam hal ini masyarakat di Kabupaten Rembang, baik secara langsung dalam bentuk ikan segar, maupun melalui proses pengolahan terlebih dahulu sehingga diperoleh produk-produk olahan. Lokasi TPI

Kabupaten Rembang dapat dilihat pada tabel 10.

Tabel 10. Nama Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Rembang

No.	Nama	Lokasi	Kelas
1.	Tunggulsari	Kaliori	TPI
2.	Tanjungsari	Rembang	PPI
3.	Tasikagung I	Rembang	PPI
4.	Tasikagung II	Rembang	TPI
5.	Pasar Banggi	Rembang	TPI
6.	Binangun	Lasem	TPI
7.	Pangkalan	Sluke	TPI
8.	Pandangan	Kragan	TPI
9.	Karang Lincak	Kragan	TPI
10.	Bakung	Kragan	TPI
11.	Karang Anyar	Kragan	PPI
12.	Sarang	Sarang	PPI

Sumber: “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 20.

Kapal atau armada penangkapan ikan merupakan salah satu faktor pendukung utama dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan. Kapal atau armada penangkapan ikan yang dimiliki oleh sebagian besar nelayan di Kabupaten Rembang terdiri dari kapal motor, motor tempel, dan juga parahu layar. Kapal-kapal tersebut beroperasi di sepanjang perairan Kabupaten Rembang dan bahkan untuk kapal-kapal yang berukuran

¹¹³“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 104.

besar mampu menjangkau perairan lain yang lebih luas dan jauh. Perkembangan armada penangkapan ikan di Kabupaten Rembang dapat dilihat sebagaimana dalam tabel 11. Dari tabel itu dapat dilihat bahwa telah terjadi kecenderungan peningkatan jumlah armada penangkapan ikan terutama dari jenis kapal motor; sedangkan untuk perahu layar cenderung mengalami penurunan. Hal ini karena adanya modernisasi kegiatan penangkapan berupa motorisasi; kapal-kapal penangkap ikan mulai dilengkapi dengan mesin/ motor, dan mesin yang dahulunya merupakan mesin motor tempel (*out board*) berubah penggunaannya menjadi mesin motor dalam (*in board*) yang terdapat di dalam kapal motor.

Tabel 11. Jumlah Armada Penangkap Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 1999-2008

No.	Tahun	Kapal Motor	Motor Tempel	Perahu Layar	Jumlah
1.	1999	373	2.381	82	2.836
2.	2000	569	2.616	57	3.242
3.	2001	600	2.747	57	3.404
4.	2002	646	2.939	57	3.642
5.	2003	421	4.348	39	4.808
6.	2004	479	3.825	41	4.345
7.	2005	479	4.112	45	4.636
8.	2006	471	4.064	46	4.581
9.	2007	494	3.701	39	4.234
10.	2008	517	3.704	39	4.260

Sumber: “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 18.

Selain armada penangkapan, sarana penangkapan lain yang juga berpengaruh terhadap produksi hasil penangkapan adalah alat tangkap. Alat tangkap yang

dioperasikan di Kabupaten Rembang antara lain adalah *payang*, *dogol*, *purse seine*, *cantrang*, *gill net*, *trammel net*, *pancing*, dan lain-lain. Pada dasarnya alat-alat tangkap tersebut, sebagaimana dapat dilihat pada tabel 12 merupakan alat tangkap tradisional dengan teknologi yang masih sangat sederhana. Adapun jenis-jenis ikan yang dapat diperoleh dari pengoperasian alat-alat tersebut dan mempunyai nilai ekonomis yang cukup tinggi, di antaranya adalah udang, tongkol, tengiri, bawal, tiga waja, teri, layang, tembang, kembung, cumi-cumi, dan lain-lain.

Tabel 12. Jumlah Alat Tangkap Ikan di Kabupaten Rembang Tahun 1999-2008

No	Tahun	Payang	Dogol	Mini Purse Seine	Cantrang	Gill Net	Trammel Net	Pancing	Lain-lain	Jumlah
1.	1999	42	1.684	353	98	4.895	2.539	1.063	860	11.534
2.	2000	54	1.664	363	107	4.907	2.546	1.099	877	11.617
3.	2001	56	1.746	381	111	5.151	2.671	1.154	928	12.198
4.	2002	57	1.798	395	96	5.305	2.751	1.188	956	12.546
5.	2003	69	1.693	316	108	5.719	2.751	361	330	14.347
6.	2004	57	1.733	390	211	5.721	2.831	305	362	11.610
7.	2005	41	1.739	325	231	5.731	2.600	307	367	11.341
8.	2006	41	1.733	319	225	5.715	2.591	304	359	11.287
9.	2007	68	1.358	417	65	4.513	1.950	263	301	8.935
10.	2008	68	1.358	433	111	4.518	1.950	265	301	9.004

Sumber: "Laporan Tahunan 2008" (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 19.

Dari tabel 12 dapat dilihat bahwa dalam satu dasawarsa, alat tangkap yang paling banyak dipergunakan atau dominan dioperasikan adalah alat tangkap *gill net* atau jaring insang, disusul kemudian dengan *trammel net*, *dogol*, dan pancing. Hal ini menunjukkan bahwa alat tangkap yang dioperasikan oleh nelayan di Kabupaten

Rembang masih tergolong sederhana. Padahal untuk mencapai *fishing ground* yang lebih jauh dan luas diperlukan armada penangkapan dan alat tangkap yang moderen. Sementara itu potensi alamiah yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan yang dimiliki oleh Kabupaten Rembang antara lain terdiri dari pulau-pulau kecil dan terumbu karang, ikan hias, perikanan pesisir, perikanan laut, industri garam, dan pengembangan pelabuhan. Oleh karena itu pemerintah Kabupaten Rembang juga berupaya untuk mengarahkan kebijakannya dalam rangka pengembangan berbagai potensi tersebut.

Pengembangan Pulau–Pulau Kecil dan Kawasan Terumbu Karang

Pulau–pulau kecil dan kawasan terumbu karang di perairan Kabupaten Rembang berpotensi untuk pengembangan sektor pariwisata, konservasi dan budidaya perikanan dan rumput laut. Potensi ini terdapat di Pulau Marongan dan Pulau Gede. Disebut Pulau Gede, karena bila dilihat dari pantai, pulau ini tampak lebih besar daripada pulau di sebelahnya yaitu Pulau Marongan. Pulau Marongan dan Pulau Gede terletak di sebelah utara pantai Pasir Putih di Desa Tasikharjo Kecamatan Kaliori berjarak ± 5 mil, dengan jarak tempuh mempergunakan perahu tempel ± 15 menit.

Vegetasi yang banyak dijumpai di dalam pulau-pulau ini adalah semak belukar dan perdu, serta terdapat satu pohon yang cukup besar sebagai tempat komunitas burung bangau yang jumlahnya mencapai ratusan ekor. Luas Pulau Gede ± 8 ha, sedangkan luas pulau Marongan pada saat ini diperkirakan tinggal tersisa 6 ha karena pengaruh abrasi. Terumbu karang merupakan koloni binatang dengan laju pertumbuhan antara 0,1 cm/tahun untuk karang masif (*hard coral*) hingga 10 cm/tahun untuk karang

cabang (*softcoral*).¹¹⁴ Di wilayah perairan Kabupaten Rembang terdapat 19 gugusan terumbu karang yang tersebar di berbagai tempat dengan luasan sebagaimana yang tertera dalam tabel 13 berikut.

Tabel 13. Luas Gugusan Terumbu Karang di Kabupaten Rembang

No.	L. K ecamatan	Nama Karang	Luas(Ha)
1	Kaliori	Karang Gondoh	9
		Karang Pulau Marongan	60
		Karang Pulau Penowo	2,4
		Karang Pulau Gede	3,7
		Karang Pulau Cilik	7
		Karang Pulau Tubanan	1
		Karang Pulau Tapa	1
		Karang Pulau Pinggir	1
		Karang Pulau Tengah	19,6
		Karang Kelem	7,1
		Karang Pulau Wen Wen	4,2
		Karang Pulau Masaran	6,9
2	Rembang	Karang Dorangan	10
		Karang Seliro	6
		Karang Moro	3,1
		Karang Pulau Gurian	3,8
		Karang Pulau Sualan (Siwalan)	20
		Karang Jelah	21
3	Lasem	Karang Gosong	4,7
	J u m l a h		191,5

Sumber: “Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 79.

¹¹⁴“Laporan Studi Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 77.

Keberadaan terumbu karang berfungsi sebagai pemecah gelombang laut, pencegah abrasi dan tempat hidup jenis ikan hias dan rumput laut. Di kawasan lepas pantai Kaliori dan Rembang dengan jarak lebih kurang 1-4 mil laut, terdapat koloni terumbu karang yang masih hidup. Di daerah ini hidup pula beberapa jenis ikan hias seperti *Angelfish* dan kepe-kepe (*butterfly fish*). Terumbu karang tersebut membentuk suatu gugusan terumbu karang (*fringing reef*) yang terdapat di Kecamatan Kaliori, Kecamatan Rembang, dan Kecamatan Lasem, pada saat air pasang masih terlihat membentuk pulau.¹¹⁵

Potensi gugusan pulau-pulau kecil dan kawasan terumbu karang di perairan lepas pantai Kabupaten Rembang merupakan peluang investasi untuk wisata bahari, budidaya ikan hias, dan *marineculture*. Selain sebagai objek wisata laut (bahari), pulau-pulau karang tersebut sebagai laboratorium alam dan lahan konservasi lingkungan laut. Beberapa lokasi sebagai daerah yang mempunyai peluang paling prospek menjadi daerah tujuan wisata bahari adalah Taman Wisata Pantai Kartini, yang merupakan objek unggulan wisata bahari pantai. Selain itu Kabupaten Rembang juga memiliki Kawasan Terpadu Bonang – Binangun – Sluke (BBS) yang terdiri dari pasujudan Sunan Bonang dekat pantai, perikanan nelayan, dan pantai indah serta air jernih sekitar Binangun sampai Sluke. Demikian juga di Kabupaten Rembang juga terdapat taman laut dan pulau-pulau karang Pulau Marongan dan Pulau Gede yang terdapat di perairan Kabupaten Rembang yang merupakan objek yang menarik.¹¹⁶

¹¹⁵“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang”, (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 78.

Pariwisata yang merekomendasikan strategi untuk lebih menekankan pengembangan potensi objek dan daya tarik wisata tersebut dalam menciptakan keterkaitan objek dan daya tarik wisata lokal kawasan lain.¹¹⁷

Pengembangan Ikan Hias dan *Marineculture*

Pengembangan investasi budidaya ikan hias dan *marineculture* di beberapa wilayah pesisir Indonesia telah menunjukkan hasil yang mampu mendukung PAD. Adapun perairan Kabupaten Rembang sangat memungkinkan untuk pengembangan *marineculture* karena kondisi laut yang tenang untuk berbagai jenis ikan dan rumput laut, seperti jenis kerapu dan kakap. Pada prinsipnya *marineculture* adalah kegiatan budidaya yang menggunakan perairan laut sebagai media utama budidaya seperti penggunaan keramba (*net impoundment*).¹¹⁸

Kabupaten Rembang juga memiliki potensi yang sangat terbuka untuk pengembangan bioteknologi kelautan (*marine biotechnology*) yakni memanfaatkan keanekaragaman hayati di wilayah perairan Kabupaten Rembang yang meliputi rumput laut, mikroba dan *phytoplankton, algae, sponges colenterata, bracyopoda, moluska* dan *ekidodermata* yang merupakan bahan-bahan bioaktif (*bioactive substances*).¹¹⁹ Dari bahan laut alami tersebut terkandung berbagai macam bahan kimia

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. IV-5.

¹¹⁸ Dahuri, dkk., *op. cit.*, hlm. 220.

¹¹⁹“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 80.

yang dapat dikembangkan untuk bahan industri farmasi, industri pertanian, industri kosmetika, dan industri makanan.¹²⁰

Pengembangan Investasi Perikanan Pesisir

Dengan luas pesisir 35.545 ha dan wilayah perairan kurang lebih 400 km², Rembang mempunyai kekayaan sumberdaya jenis ikan dengan hasil tangkap yang dominan dan bernilai ekonomis tinggi antara lain ikan layang, kembung, tembang, tongkol, bawal, tenggiri, teri dan kakap. Jenis-jenis ikan tersebut ditangkap dengan menggunakan alat dan kapal yang berlainan sesuai dengan kesesuaian alat tangkap.¹²¹ Untuk pengembangan perikanan tangkap, kebijakan Pemerintah Kabupaten Rembang dilakukan pada upaya modernisasi armada penangkapan dan alat tangkap ikan serta didukung dengan upaya peningkatan teknologi pengolahan hasil perikanan yang lebih memadai.

Modernisasi armada penangkapan dilakukan dengan peningkatan kapal motor dengan perubahan penggunaan motor tempel (*outboard*) menjadi mesin motor dalam (*inboard*). Armada penangkapan dan alat tangkap yang lebih moderen semakin meningkatkan jangkauan *fishing ground* yang mampu meningkatkan produksi perikanan tangkap. Dengan perkembangan teknologi, kegiatan pengolahan hasil

¹²⁰*Ibid.*, hlm. 81.

¹²¹“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 80.

perikanan telah mengalami modernisasi dengan penggunaan *cold storage* serta diversifikasi produk olahan yang lebih bernilai tambah ekonomi.¹²²

Di samping perikanan tangkap, Kabupaten Rembang juga memiliki potensi perikanan darat yang cukup besar, namun pengelolaannya masih sederhana. Potensi perikanan darat antara lain;

a) Lahan pertambakan memiliki potensi seluas 1.337,33 ha dengan luas tanam 106.86 ha dengan komoditas udang dan bandeng.

b) Perairan umum yang terdiri sungai, waduk, dan rawa seluas: 162,0 ha, sungai 44,0 ha, waduk 94,0, dan rawa 24,0 ha.

c) Potensi kolam ikan air tawar yang masih sangat terbatas pemanfaatannya. Potensi tersebut tersebar di Kecamatan Pamotan, Sale, Rembang, Bulu, dan Sulang dengan luas tanam 9.50 ha dengan komoditas ikan lele, nila, dan tawes. Tabel 2.14 merinci produksi dan nilai produksi budidaya tambak, tangkapan sungai, rawa, dan waduk sepuluh tahun terakhir.¹²³

Tabel 14. Produksi dan Nilai Produksi Budidaya Tambak, Kolam, Sungai, Rawa, dan Waduk di Kabupaten Rembang Tahun 1999-2008

Th	Tambak		Kolam		Sungai		Rawa		Waduk	
	Produksi (kg)	Nilai Produksi (Rp)	Produksi (kg)	Nilai Produksi (Rp)	Produksi (kg)	Nilai Produksi (Rp)	Produksi (kg)	Nilai Produksi (Rp)	Produksi (kg)	Nilai Produksi (Rp)
1999	119.561	2.595.120.750,-	10.902	59.961.000,-	31.192	109.172.000,-	7.658	20.891.000,-	31.080	76.545.000,-
2000	143.172	3.107.633.275,-	11.235	73.027.500,-	32.127	113.145.000,-	6.306	20.496.000,-	19.503	68.260.500,-
2001	150.334	3.292.291.300,-	11.795	77.366.800,-	21.141	74.958.000,-	6.982	24.438.000,-	12.481	60.069.000,-
2002	154.420	3.251.008.000,-	12.134	78.871.000,-	13.334	46.672.000,-	3.941	13.795.000,-	9.984	52.880.000,-
2003	166.487	7.386.685.000,-	8.075	56.359.000,-	7.200	26.122.000,-	1.290	6.050.000,-	2.310	29.073.000,-

¹²²“Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang” (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 23.

¹²³“Laporan Tahunan 2008”, *op. cit.*, hlm. 23.

2004	273.114	1.583.357.900,-	7.915	37.458.000,-	16.020	60.265.000,-	2.320	11.225.000,-	2.740	11.420.000,-
2005	172.294	1.729.588.500,-	8.105	66.972.500,-	11.697	43.992.000,-	1.752	9.636.000,-	6.400	14.111.000,-
2006	545.765	5.741.534.000,-	12.040	88.930.000,-	9.384	34.720.800,-				
2007	572.516	6.802.834.000,-	41.939	373.928.000,-						
2008	325.210	5.480.550.000,-	33.615	333.760.000,-						

Sumber: “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 24.

Kabupaten Rembang juga memiliki potensi yang berupa mangrove yang cukup luas. Areal mangrove tersebar di tiga wilayah kecamatan yaitu Kaliori, Rembang, dan Lasem. Komunitas mangrove di Kecamatan Kaliori terdapat di Desa Tunggulsari dengan panjang hamparan mangrove sekitar 2 km dan tebal 20 meter dengan luas 4,2 ha. Sementara di Kecamatan Rembang terdapat mangrove dengan panjang hamparan mangrove sekitar 3 km dengan rata-rata ketebalan 50 meter dengan luas 15 ha, sedangkan di Kecamatan Lasem hamparan mangrove diperkirakan sepanjang 2,8 km dengan ketebalan 20 cm dan diperkirakan seluas 2,8 ha.¹²⁴

Potensi dan Peluang Investasi Perikanan Laut

Hasil perikanan laut Kabupaten Rembang menempati urutan kedua Jawa Tengah setelah Pekalongan.¹²⁵ Dari 12 TPI yang ada di Kabupaten Rembang meskipun fluktuatif tetap menunjukkan kecenderungan pertumbuhan yang positif. Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang menyumbang produksi ikan terbesar adalah TPI Rembang (PPP Tasikagung), yaitu di atas 20 ribu ton per tahun, bahkan pada tahun 2006,

¹²⁴“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang”, *op. cit.*, hlm. 45.

¹²⁵“Produksi dan Nilai Perikanan Laut Menurut Kabupaten/Kota” (*online*), (<http://jateng.bps.go.id/2000/b0417.htm> dikunjungi 8 Agustus 2009).

produksi TPI Rembang ini mencapai 26.798 ton dengan nilai sekitar Rp.80.376.413.000,00.¹²⁶ Pemerintah Kabupaten Rembang sejak tahun 2000 telah memulai pekerjaan fisik sebagai upaya meningkatkan sarana dan prasarana TPI agar memadai untuk kegiatan pelelangan ikan. Kebijakan nyata yang diambil Pemerintah Kabupaten Rembang adalah dengan menambah panjang *jetty* dengan tujuan agar kapal-kapal ikan yang bertonase besar dapat merapat di pelabuhan pendaratan ikan dan dapat melelang ikan di TPI.

Dengan dukungan anggaran pusat dan daerah, pembangunan *jetty* PPP Tasikagung hingga tahun 2008 telah mencapai panjang kurang lebih 500 meter ke arah laut. Dengan panjang *jetty* tersebut telah meningkatkan kapasitas PPP Tasikagung untuk kegiatan bongkar ikan hasil tangkapan kapal-kapal ikan bertonase di atas 30 GT.¹²⁷ Dampak nyata peningkatan prasarana pelabuhan adalah peningkatan produksi dan nilai produksi masing-masing TPI. Tabel 15 menyajikan produksi dan nilai produksi perikanan laut pada masing-masing TPI Kabupaten Rembang tahun 2002-2006.

Tabel 15. Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Laut di Kabupaten Rembang Dirinci Per TPI Tahun 2002-2006

TPI	KATEGORI	TAHUN				
		2002	2003	2004	2005	2006
TPI Sarang	Produksi (kg)	8.151.501	5.674.581	4.858.810	4.286.746	6.470.217
	Nilai (Rp)	23.968.456.400	18.304.668.500	15.171.236.400	16.295.650.000	27.317.653.000
TPI Kragan	Produksi (kg)	9.151.438	4.519.172	7.667.922	4.733.927	4.577.009
	Nilai (Rp)	29.681.000.500	23.507.378.100	46.577.215.000	35.303.643.000	34.673.798.000
TPI Sluke	Produksi (kg)	45.408	8.282	27.756	30.843	33.443
	Nilai (Rp)	456.357.800	456.100.000	173.265.500	163.247.000	475.184.500
TPI Rembang	Produksi (kg)	37.921.172	19.372.033	20.589.862	22.375.386	26.797.780
	Nilai (Rp)	64.698.431.000	45.104.351.700	62.248.311.500	65.803.965.300	80.376.413.000
TPI Kaliori	Produksi (kg)	11.998	6.966	8.090	13.620	10.312
	Nilai (Rp)	141.323.000	51.550.000	122.691.000	136.280.000	103.080.000
Jumlah	Produksi (kg)	55.281.517	29.584.035	33.152.440	31.440.522	37.888.761
	Nilai (Rp)	118.954.569.100	87.031.558.300	124.292.719.400	117.702.785.300	142.946.128.500

¹²⁶ "Laporan Tahunan 2008", *op. cit.*, hlm. 22.

¹²⁷ Wawancara dengan Siswanto, 8 September 2009.

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009.

Pengembangan Investasi Industri Garam

Usaha produktif utama yang dimiliki oleh Kabupaten Rembang adalah industri garam rakyat. Garam sebagai komoditas dibutuhkan di banyak usaha, mulai dari pengasinan ikan, industri kecap, mi instan, makanan ringan dalam bentuk biskuit atau kue, hingga industri penyedap rasa. Garam juga digunakan dalam industri pakan ternak, pengeboran minyak, farmasi, kulit, hingga industri es. Sentra garam di Kabupaten Rembang meliputi Kecamatan Kaliori, Rembang, Lasem, Sluke, Kragan dan Sarang dengan total luas areal mencapai 1.184,9 ha.¹²⁸ Garam curah (kerosok) atau garam rakyat yang dalam proses produksi hanya mengandalkan air laut dapat menghasilkan produksi garam mencapai rata-rata 150,400 ton per tahun. Pada tahun 2007 jumlah pemilik/pengusaha garam adalah 781 orang dengan penyerapan tenaga kerja sebanyak 4.739 petani penggarap.¹²⁹ Peluang investasi meliputi bidang tambak garam adalah usaha penyiapan lahan, transportasi/ pengangkutan, industri pengolahan garam beryodium, dan pengepakan / pengawasan.

Pemerintah Kabupaten Rembang telah berupaya meningkatkan kualitas produksi garam untuk memenuhi standar kebutuhan konsumsi maupun industri. Dengan difasilitasi oleh lembaga internasional UNICEF, sejak tahun 1997 telah dilaksanakan kegiatan sosialisasi serta introduksi teknologi untuk meningkatkan kualitas garam

¹²⁸“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 105.

¹²⁹“Laporan Penyusunan Studi Kelayakan Pengolahan Garam Beryodium” (Rembang: Dinas Perindagkop Kabupaten Rembang, 2008), hlm. IV-1.

konsumsi sesuai standarisasi kadar NaCl dan kadar Yodium dalam rangka penanggulangan GAKY. Upaya yang dilaksanakan oleh instansi lintas sektoral di Kabupaten Rembang telah membawa hasil positif bagi peningkatan mutu produksi garam di wilayah Rembang. Pada tahun 2008, 80 persen produksi dan peredaran garam konsumsi di wilayah Rembang telah memenuhi standar kadar NaCl di atas 80% dan Yodium 30 ppm.¹³⁰

Adanya peluang pasar komoditas garam di tingkat nasional dan regional, kebijakan daerah di bidang pergaraman selanjutnya diarahkan pada peningkatan kualitas garam untuk menangkap peluang pasar garam industri di Indonesia yang hingga kini masih mengimpor sebesar 1,4 hingga 1,7 juta ton per tahun dari beberapa negara produsen garam dunia seperti Australia dan India. Tingginya impor garam terjadi karena meningkatnya kebutuhan garam bermutu tinggi dengan kadar NaCl di atas 99% untuk memenuhi kebutuhan industri derivatif kostik soda di mana produksi garam rakyat belum mampu mendekati ketentuan mutu tersebut.¹³¹

6. Pengembangan Infrastruktur Pelabuhan

Situasi jalur barang dan jasa di wilayah Rembang yang bersifat monolistik mengakibatkan keberadaan pelabuhan niaga belum bisa berkembang dan bersaing menjadi pelabuhan yang bertaraf nasional, sehingga pelabuhan dan infrastruktur pantai dan laut di Kabupaten Rembang lebih diarahkan untuk mendukung kegiatan perikanan. Kondisi 12 TPI pada enam kecamatan pesisir di Kabupaten Rembang masih baik dan

¹³⁰*Ibid.*, hlm. IV-15.

¹³¹*Ibid.*, hlm. I-4.

cukup memadai untuk aktivitas bongkar muat ikan. Satu pelabuhan pendaratan ikan (PPI) di Tasikagung Rembang akan diupayakan menjadi pelabuhan perikanan nusantara (PPN) dengan kapasitas dan fasilitas yang lebih memadai.¹³²

Dengan perkembangan situasi perekonomian global pada dasawarsa terakhir telah membuka peluang perkembangan perdagangan dan distribusi barang dan jasa lintas pulau dan negara. Posisi geografis Kabupaten Rembang juga sangat memungkinkan untuk menjadikan wilayah ini sebagai pintu gerbang keluar masuknya barang dan jasa untuk beberapa kabupaten di Jawa Tengah dan Jawa Timur.¹³³ Untuk menangkap peluang ini Pemerintah Kabupaten Rembang secara bertahap sejak tahun 2000 telah merencanakan dan membangun pelabuhan niaga di wilayah Tasikagung Kecamatan Rembang agar dapat mendistribusikan hasil-hasil komoditas daerah Rembang.

Dalam perkembangannya dengan melakukan beberapa *review* kajian kelayakan terhadap rencana pembangunan pelabuhan niaga, akhirnya pemerintah daerah pada tahun 2008 melakukan relokasi pembangunan pelabuhan ke wilayah Sedangmulyo Kecamatan Sluke.¹³⁴ Salah satu aspek penting dalam menentukan kelayakan pembangunan pelabuhan niaga di Kabupaten Rembang adalah potensi arus barang. Arus barang yang diperkirakan akan menggunakan Pelabuhan Kabupaten Rembang

¹³²“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 133.

¹³³“Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. I-4.

¹³⁴Wawancara dengan Suparman, 20 Agustus 2009.

dilakukan dengan cara melakukan *forecasting* terhadap komoditas-komoditas yang diperkirakan akan melakukan bongkar muat di Pelabuhan Kabupaten Rembang.¹³⁵

Potensi komoditas muat barang meliputi komoditas unggulan dalam sektor pertanian yakni komoditas padi dan garam, perkebunan yaitu kebun buah-buahan, perikanan yaitu perikanan tangkap, pertambangan yaitu tambang batuan yang ada di Kabupaten Rembang, dan yang paling penting rencana pemuatan bahan bakar minyak oleh *Exxon Mobile Oil* blok migas Cepu. Kapal yang diperkirakan akan sandar dan menggunakan Pelabuhan Kabupaten Rembang ialah kapal berjenis general kargo 1000 DWT mulai tahun 2010 sampai 500 DWT pada tahun 2020, kapal untuk curah kering 5000 DWT mulai tahun 2010, kapal tanker 30.000 DWT pada tahun 2015, dan kapal kontainer 30.000 DWT mulai tahun 2020.¹³⁶

¹³⁵“Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Rembang”, *op. cit.*, hlm. IV-5.

¹³⁶*Ibid.*, V-2.

BAB III
KABUPATEN REMBANG MEMASUKI MASA TRANSISI
MENUJU REFORMASI (1998-2003)

M. Gejolak Reformasi dan Imbasnya di Kabupaten Rembang

Sejarah ekonomi Indonesia telah mencatat bahwa pada akhir tahun 1997 bangsa Indonesia mulai dilanda badai krisis moneter yang kemudian disusul dengan krisis ekonomi secara umum dan akhirnya memicu krisis multidimensi yang berkepanjangan.¹³⁷ Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1997 sebetulnya merupakan bagian dari apa yang disebut sebagai Krisis Finansial Asia (*Asian Financial Crisis*) yang merupakan dampak dari perilaku pasar keuangan yang di luar batas yang sejalan dengan kebijakan pemerintah yang lemah. Dalam hubungan ini, perilaku masyarakat dan perusahaan yang cenderung berlebihan dalam melakukan pinjaman atau hutang luar negeri yang tidak terlindungi (*unhedged foreign borrowing*) menyebabkan mereka sangat terbuka dalam menghadapi *shock* atau tekanan yang ada.¹³⁸

Krisis Asia ini berawal dari Thailand yaitu dengan terpuruknya nilai *bath* Thailand yang disebabkan oleh keputusan pemerintah Thailand untuk menerapkan

¹³⁷Anne Booth, "The Crisis of 1997-1999 [and the Way Out: What are the Lessons of History?]", paper dipresentasikan pada *The Conference on the Modern Economic History of Indonesia* (Yogyakarta: 26-28 Juli 1999), hlm. 12.

¹³⁸Dias Satria, "Menghargai Kompetensi Seorang Ekonom", (*online*), (<http://www.diassatria.web.id/?s=PERDAGANGAN+DOMESTIK&submit=Go> dikunjungi 2 Agustus 2009).

kebijakan sistem mengambang terhadap nilai tukar *bath* terhadap *dollar* Amerika. Kondisi ini memacu kesulitan para debitor di negeri ini dalam membayar hutang-hutang mereka kepada investor. Untuk mengamankan aset-aset mereka, para investor baik dari Asia Tenggara maupun dari negara-negara lain mulai menarik investasi mereka dari kawasan ini termasuk Malaysia, Singapura, Indonesia, dan Filipina. Dampaknya sangat jelas yaitu bahwa nilai tukar mata uang negara-negara ini merosot yang pada gilirannya menyebabkan problem hutang yang semakin membengkak.¹³⁹

Indonesia merupakan negara Asia yang paling parah terkena dampak krisis 1997 ini. Hal ini antara lain disebabkan oleh struktur ekonomi Indonesia yang didominasi oleh kekuatan '*crony capitalism*' yang berpusat di lingkungan kekuasaan.¹⁴⁰ *International Monetary Fund* (IMF) telah mencoba untuk membantu mengatasi krisis ekonomi di Indonesia namun tidak berhasil. Demikian juga pemerintah juga berusaha menyelamatkan sektor konglomerasi moderen dengan berbagai macam kebijakan. Namun demikian upaya ini juga tidak menemui keberhasilan. Mata uang rupiah kehilangan nilai sekitar 80 persen nilai tukarnya dalam pasar uang internasional. Nilai rupiah anjlok dari sekitar Rp. 2.600,- menjadi Rp. 18.000,- per *dollar* Amerika. Dari bulan Desember 1997 hingga Juli 1998 angka inflasi mencapai 59,1 persen.¹⁴¹ Secara umum ekonomi Indonesia mengalami kontraksi hingga 13,7%.¹⁴²

¹³⁹Robert Cribb, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000), hlm. 188.

¹⁴⁰Booth, *loc. cit.*

¹⁴¹ Priyono Tjiptoherijanto, "Economic Crisis in Indonesia: General Consequence of People's Life and Policy Implications", paper dipresentasikan pada

Krisis ekonomi yang tidak segera terselesaikan akhirnya menyulut krisis-krisis di bidang lainnya, seperti krisis politik yang digerakkan oleh kekuatan moral (*moral force*) kelompok mahasiswa serta didukung kelompok oposan yang menuntut reformasi di segala bidang. Kejadian insiden Trisakti 12 Mei 1998 menyulut demonstrasi besar-besaran yang berbuntut kerusuhan-kerusuhan besar yang akhirnya memaksa pengunduran diri Presiden Suharto pada tanggal 21 Mei 1998 dan menyerahkan tampuk kekuasaannya kepada Habibie sebagai pertanda runtuhnya pemerintahan Orde Baru.¹⁴³ Selain itu juga terjadi krisis yang lain seperti krisis kepemimpinan, krisis kepahlawanan, krisis kepercayaan, dan moralitas sehingga sering kali dikatakan bahwa Indonesia sedang mengalami “kristal” atau krisis total.¹⁴⁴

Euforia reformasi yang dimulai sejak tahun 1998 juga menyebabkan terjadinya anomali masyarakat yang termanifestasikan dalam bentuk-bentuk pelanggaran hukum oleh kelompok masyarakat yang mengekspresikan rasa frustrasi sosial setelah tiga dekade terkekang oleh rezim otoriter.¹⁴⁵ Banyak kejadian demonstrasi berujung anarkhis, pembalakan liar (*illegal logging*) yang menjurus pada penjarahan hutan,

The Conference on the Modern Economic History of Indonesia (Yogyakarta: 26-28 Juli 1999), hlm. 1.

¹⁴²Cribb, *loc. cit.*

¹⁴³Redi Panuju, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat* (Yogyakarta: Pustaka Book Publisher, 2009), hlm 43.

¹⁴⁴Jeroen Touwen, “The Economic History of Indonesia”, (*online*), (<http://eh.net/encyclopedia/article/touwen.indonesia>), dikunjungi tanggal 21 November 2009).

¹⁴⁵Saiffudin Mahyudin, “Jatuhnya Kekuasaan Lima Presiden Republik Indonesia”, *Buletin Historisme, Edisi 21 Tahun X*, (Fakultas Sastra USU, 2005), hlm. 82.

termasuk maraknya praktik-praktik perjudian gelap dan premanisme yang menjadi fenomena umum di sebagian besar wilayah Indonesia menjalar di wilayah Rembang. Di lain pihak, aparat pemerintah sendiri tidak kuasa mengendalikan aksi-aksi tersebut.¹⁴⁶

Pada tataran kebangsaan, berbagai konflik sosial dan politik di Republik ini juga memiliki potensi yang mengancam persatuan bangsa seperti yang pernah terjadi di Aceh yang pada waktu itu ditandai dengan berkembangnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM), di Maluku dengan berkembangnya gerakan Republik Maluku Selatan (RMS), di Poso dengan adanya konflik yang mengarah kepada suku, agama, dan ras (SARA), di Papua Barat dengan merebaknya gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM), dan sebagainya. Beberapa gerakan rakyat bahkan menuntut kemerdekaan, lepas dari kesatuan Republik Indonesia. Mereka ingin mendirikan negara sendiri sebagaimana yang telah terjadi dengan lepasnya Timor Timur. Hal ini masih terjadi di kawasan Maluku Selatan dan Papua Barat.

Terjadinya krisis multidimensi yang menyertai runtuhnya rezim orde baru tersebut menjadi pelajaran yang sangat berharga atas penerapan sistem pemerintahan sentralistik di Indonesia yang diartikan bahwa ternyata pemerintah dianggap gagal memahami dan membaca berbagai kecenderungan global terutama di bidang ekonomi dan keuangan. Kegagalan ini dipandang karena pemerintah pusat telah menggunakan

¹⁴⁶Yesmil Anwar, "Kejahatan dan Urat Leher Manusia", (*online*), (<http://www.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=23572>, dikunjungi 14 Oktober 2009).

terlalu banyak waktu dan enerjinya untuk mengurus masalah-masalah domestik yang sebetulnya sudah mampu diurus oleh pemerintah daerah.¹⁴⁷

Dengan runtuhnya pemerintahan Orde Baru itu maka dimulailah sebuah babak baru dalam sejarah Indonesia yaitu periode Reformasi. Gema kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sangat mewarnai masa-masa awal reformasi bahkan cenderung menimbulkan ekses negatif. Hal ini terjadi karena masyarakat tampaknya memanasifasikan rasa kebebasan dalam masa reformasi secara berlebihan bahkan cenderung kebablasan. Di sisi positifnya, menjelang pemilu 1999 mulai bermuculan partai-partai politik baru sebagai kendaraan politik tokoh-tokoh reformis dengan mengusung beragam ideologi serta *platform* politik untuk bersiap berlaga pada ajang pesta demokrasi pertama di era reformasi.¹⁴⁸

Lima partai politik utama akhirnya muncul yaitu Partai Amanat Nasional (PAN) dengan ideologi sekularisme demokratik kapitalis yang didirikan Amien Rais dengan dukungan anggota Muhammadiyah. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dengan basis NU-nya mendirikan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang mengusung pandangan toleransi dan pluralisme. Megawati Sukarnoputri dengan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) yang mendapat dukungan luas karena kepemimpinannya. Golongan Karya (Golkar) terus maju dengan menampilkan dirinya sebagai 'Golkar baru' untuk

¹⁴⁷Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan", dalam Syamsuddin Haris, ed., *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2007).

¹⁴⁸Panuju, *op. cit.*, hlm. 43.

menghapus stigma sebagai partai warisan Orde Baru. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) juga bertahan sebagai partai politik.¹⁴⁹

Terselenggaranya pemilu legislatif tahun 1999 yang diikuti 48 partai politik merupakan tonggak awal demokratisasi politik nasional yang menjadi kesempatan bagi anak bangsa untuk mengatur kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelaksanaan Pemilu 1999 tersebut akhirnya menghasilkan pergeseran konstelasi politik nasional yang sangat signifikan dengan munculnya kekuatan politik baru. Fakta ini dapat digambarkan dari kemenangan telak PDI-P meraih 33,7 % suara yang notabene bersama PKB, PAN, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan (PK) adalah partai baru dalam percaturan politik nasional. Kemenangan PDI-P pada pemilu 1999 dipandang karena partai ini memperoleh momentum yang sangat tepat dan diuntungkan secara politis. Citra Megawati sebagai figur pemimpin partai politik yang selalu "teraniaya" atau *dikuya-kuya* oleh rezim Orde Baru yang layak dibela oleh rakyat kecil.¹⁵⁰ Keberhasilan partai-partai baru dalam meraup suara rakyat pada masa ini dianggap sebagai simbol pembebasan dari rezim Orde Baru yang selama berkuasa selalu dibayang-bayangi oleh kekuasaan otoriter dan represif dengan dominasi kendaraan politik Golkar. Partai Golkar sendiri masih mampu bertahan sebagai pemenang kedua dengan perolehan suara 22,4 % suara.¹⁵¹

¹⁴⁹ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, terjemahan Satrio Wahono, *et. al.*, (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2005), hlm. 665-666.

¹⁵⁰ Panuju, *op. cit.*, hlm. 45.

¹⁵¹ Ricklefs, *op. cit.*, hlm. 669.

Di samping berhasil mendorong proses demokratisasi di Indonesia, gerakan reformasi juga membawa implikasi yang sangat signifikan dengan semakin merebaknya tuntutan otonomi daerah. Paradigma sentralistik-otoritarian yang diterapkan selama pemerintahan Orde Baru hendak diganti dengan paradigma otonomi-demokratis. Sebagai respon tuntutan reformasi tersebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI hasil pemilu 1999 bersama pemerintahan yang baru berusaha untuk merumuskan pelaksanaan otonomi daerah melalui penggodogan undang-undang. Akhirnya pada tahun 1999 berhasil ditetapkan Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur pemberian kewenangan dalam Otonomi Daerah.¹⁵²

Pada hakikatnya implementasi Undang-undang Otonomi Daerah ini merupakan pilihan para pendiri bangsa Indonesia. Hal ini antara lain tampak dari adanya cita-cita desentralisasi yang senantiasa menjadi bagian integral dalam praktik pemerintahan Negara RI sejak merdeka hingga sekarang. Hal itu dapat disimak dari beberapa produk perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah, seperti UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 tahun 1948, UU No. 1 tahun 1957, UU No. 18 tahun 1965, UU No. 5 tahun 1974, dan terakhir UU No. 22 tahun 1999. Terlepas dari berbagai eksekusi yang muncul sebagai akibat dari pelaksanaannya, otonomi daerah telah memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk menentukan arah kebijakan dan implementasinya dalam pembangunan daerah.

¹⁵²Mahfud MD, "Otonomi Daerah sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru", *Jurnal Administrasi Negara UNIBRAW*, Vol I, No. 1, September 2000, hlm. 1-10.

Pasal 7 ayat 1 Undang-undang No. 22 tahun 1999 menyatakan tentang pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah di semua bidang pemerintahan kecuali pertahanan dan keamanan, peradilan, agama serta kebijakan fiskal dan moneter nasional. Adanya pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten ini, memunculkan harapan bahwa struktur pemerintah yang baru akan memberikan pelayanan publik yang lebih efisien dan merata. Munculnya harapan ini lebih didasari oleh pemikiran bahwa sistem desentralisasi akan membawa proses pengambilan keputusan lebih mendekati konstituennya dengan demikian akan mengurangi biaya dan meningkatkan partisipasi segenap pemangku kepentingan dalam pembuatan suatu kebijakan sehingga diharapkan pemerintah akan lebih akuntabel.¹⁵³

Perubahan konstelasi politik nasional hasil Pemilu 1999 memberikan warna baru dalam iklim politik Indonesia. Keunggulan PDI-P yang mendapat simbolisasi sebagai partainya "wong cilik" dengan dominasi jumlah perolehan kursi di parlemen sangat berpengaruh terhadap posisi tawar partai ini di parlemen. Fenomena politik nasional ini juga menjalar sampai di tingkat daerah seperti juga kondisi politik di Kabupaten Rembang yang mengalami situasi yang tidak jauh berbeda. PDI-P juga menjadi partai pemenang pemilu dan menguasai kursi terbanyak dalam struktur DPRD Kabupaten Rembang yang disusul oleh partai Golkar dan PPP dengan konstelasi sebagaimana tabel 16.

**Tabel 16. Perwakilan Partai Politik (Parpol) dalam Struktur
DPRD Kabupaten Rembang Periode 1999-2004**

¹⁵³Yurdi Yasmi, *et al.*, *The Complexities of Managing Forest Resources in Post-Decentralization Indonesia* (Jakarta: CIFOR, 2005), hlm 1.

No.	Partai Politik	Jumlah kursi DPRD
1.	PDI-P	13
2.	GOLKAR	12
3.	PPP	10
4.	PAN	1
5.	PBB	1
6.	PKB	7
	JUMLAH	44

Sumber: "Buku Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 23.

Perubahan komposisi perolehan kursi DPRD tersebut jelas sangat mempengaruhi orientasi kebijakan publik pada masa itu. Jabatan ketua DPRD Kabupaten Rembang periode 1999-2004 berhasil dipegang oleh kader PDI-P yaitu Tahar HP yang juga menjabat sebagai Ketua PC PDI-P. Namun demikian adanya dominasi dalam konstelasi politik DPRD ini belumlah didukung dengan kematangan berpolitik bagi elemen partai politik dalam menyikapi perbedaan pandangan dan memahami permasalahan pembangunan di daerah terutama bagi partai baru. Sri Wahyuni yang saat ini menjabat Kepala Bidang Pemerintahan Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Rembang, menilai bahwa partai-partai baru yang muncul di awal masa reformasi tampaknya belum cukup berpengalaman serta kurang didukung dengan kapasitas sumberdaya manusia (SDM) partai yang memadai.¹⁵⁴

¹⁵⁴Wawancara dengan Sri Wahyuni (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2008), 8 September 2009.

Mendukung pernyataannya, Sri Wahyuni memberikan contoh berdasarkan data yang dimilikinya bahwa tingkat pendidikan para elit partai seperti PDI-P rata-rata masih di bawah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA).¹⁵⁵ Konsekuensinya elit partai belum mempunyai kematangan politik tercermin dalam proses pengambilan kebijakan publik terutama di DPRD masa itu masih sangat dipengaruhi oleh tarik ulur kepentingan internal partai dan antar partai. Kebanyakan politisi-politisi partai yang duduk di lembaga legislatif pada masa awal reformasi dipandang lebih mengutamakan kepentingan kelompoknya dan mabuk kekuasaan. Faktanya di kemudian hari banyak anggota DPRD tersangkut masalah hukum karena penyalahgunaan wewenang.¹⁵⁶

Terdapat fenomena yang cukup menarik yang menggambarkan kondisi demokrasi pada masa awal reformasi ini yaitu sebuah kenyataan bahwa partai-partai warisan Orde Baru masih unggul dalam pengalaman dan soliditas dalam bermanuver politik. Keunggulan pengalaman memainkan peran dalam "berpolitik" dan soliditas partai warisan Orde Baru sudah ditunjukkan sejak awal masa Reformasi. Puncaknya dalam pergelaran politik nasional terjadi ketika PDI-P gagal menempatkan kadernya, yaitu Megawati sebagai presiden RI dalam ajang Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI tahun 1999 yang dikalahkan aliansi "poros tengah" yang digalang oleh Amien Rais yang berhasil mengusung Aburrahman Wahid sebagai Presiden RI ke empat¹⁵⁷ Peristiwa serupa terjadi pula di Kabupaten Rembang yang

¹⁵⁵Wawancara dengan Sri Wahyuni (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2008), 8 September 2009.

¹⁵⁶Tujuh Mantan Anggota DPRD Ditahan", *Suara Merdeka*, 31 Agustus 2007.

¹⁵⁷Panuju, *op. cit.*, hlm. 44.

dapat digambarkan dalam proses pemilihan Bupati Kepala Daerah pertama yang pada masa reformasi.

Pada saat itu pemilihan Kepala Daerah belum dipilih secara langsung oleh rakyat melainkan melalui mekanisme pemungutan suara di tingkat DPRD Kabupaten Rembang hasil pemilu tahun 1999. Dari penuturan Sri Wahyuni yang sempat memantau proses pemilihan Bupati Rembang periode 2000-2005 ketika masih bertugas di Bagian Hukum Setda Kabupaten Rembang diperoleh keterangan yang cukup jelas kronologi proses pemilihan Bupati tersebut. Pada saat itu, koalisi partai Golkar yang mengusung pasangan Hendarsono dan Nasirul Mahasin justru yang memenangi pemilihan Bupati Rembang dengan unggul suara melalui voting atas koalisi partai PDI-P yang dianggap sebagai simbol partai reformis dan diperkirakan unggul di atas kertas karena memiliki jumlah kursi DPRD lebih banyak. Pasangan Hendarsono dan Nasirul Mahasin yang didukung oleh Partai Golkar dan PPP akhirnya dilantik sebagai Bupati dan Wakil Bupati Rembang periode 2000-2005 pada tanggal 13 Januari 2000.¹⁵⁸

Seiring dengan situasi pemerintahan nasional dan gejolak politik pada masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid yang digambarkan sebagai gabungan dari harapan, janji, visi, kebingungan dan kekecewaan, namun pemerintahan Gus Dur dinilai membuka jalan bagi terciptanya demokrasi dan desentralisasi dengan tekadnya yang kuat untuk menghapus unsur sentralitas dan hirarkis yang opresif.¹⁵⁹ Salah satu

¹⁵⁸Wawancara dengan Sri Wahyuni (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2008), 8 September 2009.

¹⁵⁹Ricklefs, *op. cit.*, hlm. 670.

cerminan perubahan demokratisasi politik dalam pemerintahan pada masa transisi adalah relatif kuatnya posisi tawar (*bargaining position*) lembaga legislatif dengan segala hak parlementernya terhadap lembaga eksekutif dalam setiap proses pengambilan keputusan untuk sebuah kebijakan publik. Sikap kritis anggota legislatif sebenarnya sangat positif dalam mekanisme kontrol setiap kebijakan pemerintah meskipun kadang kurang dilandasi dengan argumentasi yang memadai.

Gaya demokrasi parlementer seperti ini juga cukup mewarnai dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk Kabupaten Rembang. Kuatnya posisi tawar lembaga DPRD menjadi karakteristik utama iklim demokrasi di daerah pada masa itu. Nuansa ini tercermin dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik terutama yang memerlukan proses legislasi seperti dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) maupun dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dari pengalaman Hari Susanto, yang pada saat ini menjabat Kepala Bappeda Kabupaten Rembang, sering kali penyusunan APBD yang telah yang dilaksanakan secara teknokratis-partisipatif melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang berjenjang dapat berubah untuk mengakomodasi tekanan-tekanan kepentingan politis di lembaga legislatif hasil pemilu 1999 yang begitu kuat saat itu.¹⁶⁰ Posisi eksekutif kadang tak mampu membendung tekanan politis DPRD, bahkan pada saat itu disinyalir pengangkatan pejabat pemerintah daerah yang

¹⁶⁰Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 8 September 2009.

merupakan wewenang prerogatif kepala daerah tidak terlepas dari intervensi politis legislatif.¹⁶¹

Kentalnya intervensi DPRD terhadap pemerintahan daerah tersebut dirasakan pula oleh Hamzah Fatoni yang saat itu masih menjabat Assisten II Sekda bahwa faktor tekanan politis yang sarat berbagai kepentingan seperti inilah yang dianggap menjadi hambatan kebijakan pemerintah daerah di era Bupati Hendarsono.¹⁶² Hendarsono mantan Bupati Rembang periode 2000-2005 ketika diwawancarai membenarkan pernyataan Hamzah Fatoni bahwa dalam masa pemerintahannya, banyak kebijakan pemerintah daerah yang harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan politis sehingga kebijakan-kebijakan pembangunan yang dilaksanakan seringkali tidak berjalan sesuai yang direncanakan.¹⁶³

Sebagaimana terjadi di daerah lain, euforia yang mengiringi gerakan reformasi di Kabupaten Rembang juga berimplikasi di berbagai sendi pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat. Sisi positif dari masa euforia reformasi adalah munculnya keberanian menyuarakan ide-ide kreatif tentang arah pembangunan Kabupaten Rembang yang selama masa sebelumnya masih terpendam oleh kebijakan sentralistik. Kondisi demikian juga menjadi tuntutan bagi birokrasi untuk beradaptasi dengan perkembangan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan daerah.

¹⁶¹“Tak Ada Intervensi Pemilihan Kepala Bappeda”, *Suara Merdeka*, 18 September 2002.

¹⁶²Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 8 September 2009.

¹⁶³Wawancara dengan Hendarsono (Bupati Rembang tahun 2000-2005), 8 September 2009.

Di tingkat masyarakat, gejala perubahan dalam masa awal reformasi dirasakan semakin meningkatkan tekanan kepada birokrasi dengan lebih menyoroti transparansi pengelolaan pembangunan di daerah. Sentimen dan ketidakpercayaan publik terhadap birokrasi seringkali memicu munculnya aksi demonstrasi yang 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. Tercatat 15 LSM lokal dan 14 LSM nasional bekerja di wilayah Kabupaten Rembang selama kurun waktu tersebut.¹⁶⁴ Dari pengamatan Hari Susanto yang saat itu masih menjabat Kasubdin Perkebunan, keberadaan berbagai LSM ini tidak semuanya berperilaku baik tak jarang mereka hanya memperjuangkan kepentingan sesaat sekelompok masyarakat meskipun masih ada LSM yang benar-benar memperjuangkan idealisme dari *platform* organisasinya.¹⁶⁵

Masa awal reformasi dirasakan sebagai potret masa-masa sulit bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, di tengah keterbatasan kemampuan keuangan serta kegamangan pemahaman berbagai aturan, pemerintah daerah harus menentukan arah kebijakan pembangunan daerah untuk bertahan dalam badai krisis. Pemerintah pusat tampaknya menyadari hal tersebut dan banyak menggelontorkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dari pinjaman Bank Dunia dan program-program

¹⁶⁴“Buku Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008), hlm. 24.

¹⁶⁵ Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 8 September 2009.

pemberdayaan ekonomi masyarakat untuk mengatasi dampak krisis ekonomi di daerah yang pelaksanaannya selalu melibatkan unsur LSM.¹⁶⁶ Seperti contohnya program Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE) sebagai kebijakan pemerintah pusat yang juga dilaksanakan di Kabupaten Rembang dengan fokus pada pemberian kredit mikro serta pembangunan fisik di wilayah Kecamatan dan perdesaan. PDMDKE dalam pelaksanaannya didampingi fasilitator dari unsur LSM untuk mengawal transparansi pelaksanaan proyek pembangunan.¹⁶⁷

Adanya delegasi kewenangan melalui pelaksanaan otonomi daerah membawa angin segar kepada Pemerintah Daerah tidak terkecuali bagi Pemerintah Kabupaten Rembang untuk meningkatkan pembangunan perekonomian daerah. Selama masa Orde Baru perekonomian Kabupaten Rembang cenderung statis dan bahkan mengalami pertumbuhan ekonomi negatif pada masa krisis moneter tahun 1998 yaitu minus 9,96 persen yang hampir terjadi di setiap sektor.¹⁶⁸ Menurut Hari Susanto bila dicermati lebih jauh beberapa sektor justru mengalami pertumbuhan positif seperti pada sub sektor perikanan, perkebunan dan peternakan dengan tingginya harga komoditas tersebut di tingkat pasar ekspor. Peningkatan harga komoditas ekspor sebenarnya membawa berkah tersendiri bagi sekelompok masyarakat seperti petambak udang,

¹⁶⁶ Almisar Hamid, "Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan: Dari Jaringan Pengaman Sosial Hingga PR", (*online*), (<http://www.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=464>, dikunjungi 8 September 2009).

¹⁶⁷ Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 8 September 2009.

¹⁶⁸ "Indikator Sosial Ekonomi Kabupaten Rembang Tahun 2000" (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 146-147.

pengusaha mebel, dan pengusaha perikanan dengan meningkatnya keuntungan mereka.¹⁶⁹

Upaya untuk mengembalikan kehidupan perekonomian daerah pada masa reformasi dan otonomi daerah ini tampaknya tidak terlalu mudah untuk dilaksanakan. Hal ini disebabkan 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. Kendala-kendala tersebut masih diperberat dengan paradoks kebijakan dan ketergantungan pembiayaan pembangunan dari Pemerintah Pusat yang masih membayangi langkah-langkah Pemerintah Daerah untuk benar-benar mewujudkan daerah yang mandiri serta menyejahterakan seluruh masyarakatnya.

N. Pemerintah Kabupaten Rembang pada Masa Awal Reformasi

Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru pada dekade 1980-an telah menimbulkan paradoks. Di satu sisi, pembangunan bercita-cita untuk menciptakan kemakmuran, tetapi ternyata juga masih menghasilkan suatu kenyataan bahwa banyak rakyat yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Di sisi lain, pembangunan yang mengidealkan adanya aspek pemerataan juga telah menghasilkan jurang yang semakin menganga antara si kaya dengan si miskin baik secara sosial (vertikal) maupun geografis (horizontal). Paradoks juga terjadi dalam hal strategi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada masa Orde Baru. Oleh karena

¹⁶⁹Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 8 September 2009.

kurangnya pemerataan secara regional, maka wilayah yang semestinya kaya namun berpenduduk jarang, maka pembangunan juga tidak semaju di daerah-daerah yang meskipun agak miskin tetapi berpenduduk padat seperti Jawa dan Madura. Dengan demikian sering kali terjadi bahwa daerah yang kaya dengan kekayaan alam tetapi penduduknya miskin secara ekonomi.¹⁷⁰

Ketimpangan juga terjadi dalam pemilihan prioritas pembangunan. Pada masa pemerintahan Orde Baru, sektor pertanian masih mendapatkan tempat yang lebih tinggi dalam rangka mengatasi persoalan pangan yang masih rawan pada waktu terjadi pergantian kekuasaan dari pemerintahan presiden Soekarno ke Orde Baru. Kenyataan bahwa sebagian besar (2/3) wilayah Republik Indonesia terdiri dari laut tidak menempatkan prioritas pembangunan pada sektor kelautan. Bahkan dapat dikatakan bahwa pembangunan sektor kelautan dan perikanan mendapatkan perhatian yang tidak proporsional.¹⁷¹ Kebijakan pemerintah dirasakan kurang optimal dalam menggarap sektor yang sangat potensial ini untuk mendorong perekonomian nasional keluar dari krisis. Menggalakkan pembangunan pada sektor pertanian dan perkebunan memang sangat penting dan harus dilakukan, tetapi pembangunan sektor kelautan dan perikanan mestinya juga tidak kalah penting.

¹⁷⁰Lihat misalnya B. Napitupulu, *Paradoks Pembangunan (Tesis-Antitesis Pragmatis)* (Jakarta: Soeroengan, 1980), hlm. 5. Lihat juga “Dua Paradoks Pembangunan Ekonomi”, (online), (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1994/10/30/0006.html>), dikunjungi tanggal 15 November 2009).

¹⁷¹Singgih Tri Sulistiyono, “Krisis, Ekspansi, dan Integrasi Ekonomi: Refleksi Historis mengenai Wacana Membangun Indonesia sebagai Negara Maritim”, dalam Margana dan Widya Fitriyaningsih, *Sejarah Indonesia: Perspektif Lokal dan Global Persembahan untuk 70 Tahun Prof. Dr. Djoko Suryo* (Yogyakarta: Ombak, 2010), hlm. 156-171.

Perhatian yang kurang terhadap sektor kelautan dan perikanan mengakibatkan masyarakat pantai yang memiliki potensi kekayaan alam yang cukup besar berupa berbagai jenis flora dan fauna laut, serta potensi keindahan alam yang merupakan sumber ekonomi dan modal dasar dalam menyejahterakan masyarakat belum dapat dimanfaatkan secara penuh. Potensi kekayaan alam yang berlimpah belum dapat diandalkan sebagai pemicu peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, telah terjadi paradoks di mana wilayah pantai yang kaya dengan sumberdaya alam tetapi belum dapat menyejahterakan masyarakat pesisir terutama nelayan kecil yang selalu miskin dan bahkan sering kali dijadikan sebagai ikon kemiskinan.¹⁷²

Paradoks dalam hal prioritas pembangunan juga dirasakan di Kabupaten Rembang. Hari Susanto yang telah menjadi PNS Kabupaten Rembang sejak 1986 mengungkapkan bahwa sebelum masa Reformasi, meskipun Kabupaten Rembang memiliki potensi laut yang besar (dengan panjang pantai sekitar 65 km), namun prioritas pembangunan masih dititikberatkan pada sektor pertanian. Menurut Hari Susanto untuk merubah paradigma pembangunan yang telah mengakar pada kultur masyarakat agraris memang memerlukan kerja keras dan komitmen yang kuat dari pimpinan daerah.¹⁷³ Ditambahkan pula oleh Hamzah Fatoni yang saat ini menjabat

¹⁷²Pujo Semedi, *Close to the Stone, Far from the Throne: The Story of A Javanese Fishing Community 1820s-1990s* (Yogyakarta: Benang Merah, 2003), hlm. 301. Lihat juga Ramli, *Program Agromenirepolitan: Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dalam Pembangunan Ekonomi Wilayah Pesisir* (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pertanian pada Fakultas Ekonomi Universitas Sumatra Utara Medan, 5 April 2008), hlm. 2.

¹⁷³Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 8 September 2009.

Sekretaris Daerah Kabupaten Rembang, sebenarnya Pemerintah Kabupaten Rembang menyadari memiliki potensi yang besar di bidang kelautan namun tampaknya masih sulit untuk menemukan kebijakan yang tepat untuk mengembangkan sektor ini secara massif, 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.¹⁷⁴

Pertanyaan yang menarik adalah mengapa sektor perikanan ini tidak dapat berkembang sebelum masa Reformasi? Hal ini berkait dengan kenyataan bahwa pada waktu itu kantor pemerintah yang mengurus perkembangan sektor kelautan ada beberapa macam, yaitu bidang transportasi laut termasuk pelabuhan laut yang dikelola oleh Dinas Perhubungan Laut, Departemen Perhubungan, sedangkan perikanan di bawah Dinas Perikanan yang berada di bawah Departemen Perikanan. Dinas Perikanan Kabupaten Rembang sendiri tidak ditempatkan langsung di bawah Bupati tetapi berada di bawah Dinas Perikanan Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan informasi yang diberikan oleh Siswanto, Kepala Bidang Bina Usaha dan Pengolahan Hasil Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, pada waktu itu TPI (Tempat Pelelangan

¹⁷⁴Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 8 September 2009.

Ikan) masih merupakan kantor cabang dari provinsi. Sebagai kantor pelaksana teknis, Dinas Perikanan Kabupaten Rembang pada waktu itu memperoleh anggaran yang kurang memadai yang semua bergantung kebijakan pemerintah provinsi dan pusat.¹⁷⁵

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. Seperti yang diungkapkan Siswanto, hal ini dapat dilihat dari anggaran sektor perikanan yang sangat rendah. Contohnya, dengan pegawai yang berjumlah 35 orang Kantor Dinas Perikanan Kabupaten Rembang pada tahun 1999 hanya mendapatkan anggaran rutin sebesar 13 juta rupiah. Padahal Rembang memiliki potensi perikanan yang besar seperti jumlah nelayan, kapal, pulau-pulau kecil, terumbu karang, potensi pasar, dan sebagainya. Persoalan minimnya anggaran juga dialami Balai Benih Udang (BBU) yang berada di Kecamatan Sluke. Pada saat itu, BBU dengan karyawan tujuh orang hanya mendapatkan dana rutin sebesar 14 juta rupiah yang dirasakan kurang memadai untuk membiayai seluruh kebutuhan operasional balai.¹⁷⁶

Dampak kedua, bahwa model pembangunan dengan menggunakan paradigma *top-down* juga mengakibatkan semangat inisiatif dan inovatif menjadi rendah. Hal ini

¹⁷⁵Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 19 Oktober 2009.

¹⁷⁶Wawancara dengan Siswanto (Kepala Bidang Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 19 Oktober 2009.

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. Diceritakan oleh Hamzah Fatoni bahwa kadang-kadang Dinas Perikanan Kabupaten diberi kesempatan untuk mengajukan usulan program namun pada akhirnya Dinas Perikanan Provinsi atau pun Pusat yang menentukan baik jenis proyek atau programnya maupun pendanaannya. Paradigma pembangunan yang seperti inilah yang menyebabkan inisiatif para birokrat perikanan dan kelautan di tingkat lokal menjadi rendah.¹⁷⁷

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. Oleh karena itu bisa dikatakan selama periode sebelum masa Reformasi, pemerintah Kabupaten Rembang tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk merumuskan berbagai kebijakan di bidang perikanan dan kelautan. Dengan demikian tidak mengherankan jika sektor perikanan dan kelautan tidak mengalami perkembangan yang signifikan.

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

¹⁷⁷Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

memberikan kontribusi yang signifikan dalam kehidupan ekonomi rakyat dan pendapatan bagi pemerintah Kabupaten Rembang yang tercermin baik dari kontribusi sektoral maupun sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut catatan Hari Susanto, sumbangan PAD dari sektor kelautan dan perikanan hanya berkisar empat persen selama lima tahun terakhir.¹⁷⁸

Rendahnya kontribusi sektor kelautan dan perikanan diperjelas kembali dengan keterangan Siswanto. Siswanto yang sudah bertahun-tahun bergelut dengan dunia perikanan dan kelautan, menyatakan bahwa sesungguhnya kontribusi sektor perikanan dan kelautan yang kecil tersebut salah satunya disebabkan oleh teknologi dan metode penangkapan ikan yang masih tradisional misalnya dengan kapal-kapal kecil yang daya jelajahnya terbatas. Padahal sebetulnya pada waktu itu Laut Jawa masih cukup menyediakan sumberdaya alam yang berupa berbagai biota laut yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi.¹⁷⁹ Jadi ada semacam lingkaran setan dalam pembangunan sektor perikanan dan kelautan. Di satu sisi, program pembangunan pemerintah di sektor perikanan dan kelautan belum menyentuh akar potensi lokal, di sisi lain masyarakat masih memiliki kemampuan yang sangat terbatas untuk memanfaatkan sumberdaya laut yang pada gilirannya berujung pada pandangan sebelah mata bahwa sektor kelautan dan perikanan tidak memiliki kontribusi yang signifikan bagi ekonomi rakyat dan selanjutnya pemerintah lokal pun enggan untuk memprioritaskan pembangunan sektor ini.

¹⁷⁸Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 19 Oktober 2009.

¹⁷⁹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 19 Oktober 2009.

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). Berdasarkan catatan Mustain yang pernah bertugas pada Bagian Organisasi dan Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang, pada masa sebelum berlakunya UU No. 22 tahun 1999 instansi vertikal di daerah sebagai kepanjangan pemerintah pusat dari asas dekonsentrasi mulai dilimpahkan kepada daerah beserta segenap aset fisik dan kepegawaiannya.¹⁸⁰

Mustain menambahkan bahwa respon terhadap perubahan aturan ini adalah terbentuknya Dinas Perikanan pada tahun 1999 sebagai lembaga otonom yang dipimpin pejabat eselon IIIb yang terbentuk atas inisiatif Pemerintah Pusat pada masa transisional sebagai metamorfosa struktur organisasi dari Cabang Dinas Provinsi dan Dinas Perikanan Daerah Tingkat II (Dati II).¹⁸¹ Penghapusan istilah Daerah Tingkat (Dati) II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni kabupaten dan kota dimaksudkan untuk mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom. Hal ini juga

¹⁸⁰Wawancara dengan Mustain (Kasubag Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 20 Oktober 2009.

¹⁸¹Wawancara dengan Mustain (Kasubag Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 20 Oktober 2009.

untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan
Dati II.¹⁸²

Selanjutnya pada tahun 2001, baru dilaksanakan pembahasan SOTK untuk penyesuaian bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah (Lemtekda) di tingkat Kabupaten Rembang sebagai amanat kewenangan yang dilimpahkan melalui UU No. 22 tahun 1999. Perumusan SOTK sendiri dilaksanakan oleh sebuah Tim dari unsur birokrasi yang dibentuk Bupati Hendarsono dan difasilitasi Universitas Diponegoro Semarang. Proses penyusunan SOTK pada saat itu melewati tahapan yang relatif panjang serta proses yang cukup alot. Seperti dikemukakan oleh Mustain yang juga pernah menjadi anggota Tim SOTK tahun 2001 menggambarkan bahwa proses penyusunan SOTK harus dilalui dengan mengelompokkan terlebih dahulu pelimpahan kewenangan kabupaten yang harus dirumuskan sendiri oleh Tim SOTK dengan tingkat pemahaman yang berbeda-beda. Perbedaan pemahaman ini kadang menyebabkan tarik ulur berbagai kepentingan dengan masih kentalnya semangat "ego sektoral" baik di antara lembaga teknis daerah maupun aparatur lembaga vertikal untuk mempertahankan eksistensinya dalam pembentukan Badan, Dinas atau Kantor di lingkungan Pemerintah Daerah.¹⁸³

Terbentuknya Dinas Perikanan dan Kelautan melalui ketetapan Peraturan Daerah

Nomer 7 tahun 2001, memiliki arti yang cukup penting bagi pelaksanaan otonomi di

¹⁸²Ghulam Manar, "Otonomi Daerah dalam Kerangka SDM: Diantara Harapan dan Kenyataan", (Makalah disampaikan pada *Studium General 2008* Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, Semarang, 18 November 2008).

¹⁸³Wawancara dengan Mustain (Kasubag Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 20 Oktober 2009.

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.¹⁸⁴ 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. Regulasi tersebut pada intinya mengatur tiga isu strategis yaitu konservasi sumberdaya laut dan perikanan, kewenangan daerah dalam mengelola sumberdaya laut dan perikanan serta isu pengakuan terhadap hak pengelolaan sumberdaya laut dan perikanan oleh masyarakat setempat. Sebagai gambaran sejauhmana implikasi adanya pelimpahan kewenangan di sektor kelautan dan perikanan kepada daerah dapat dianalogikan dengan merujuk pada sebuah studi kasus di provinsi NAD. Kajian tersebut menemukan kaitan substansi pokok dari sejumlah peraturan perundangan pada periode tahun 1999–2003 terhadap kewenangan daerah seperti dapat disajikan pada tabel 17 di bawah ini.

¹⁸⁴Wawancara dengan Mustain (Kasubag Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 20 Oktober 2009.

Tabel 17. Isu –Isu Strategis dalam Peraturan Pemerintah di Bidang Kelautan dan Perikanan Tahun 1999-2003

PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut	
Isu Strategis	Isi
Kewenangan Pemerintah Daerah	Menetapkan status mutu laut berdasarkan pedoman teknis penetapan status mutu laut yang ditetapkan oleh kepala instansi yang bertanggung jawab
PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom	
Isu Strategis	Isi
Kewenangan Pemerintah Daerah	Kewenangan provinsi dalam mengelola sumberdaya laut dan perikanan: Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut Provinsi. a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut kewenangan provinsi. b. Konservasi dan pengelolaan plasma nutfah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan provinsi. c. Pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah laut kewenangan provinsi. d. Pengawasan pemanfaatan sumberdaya ikan di wilayah laut kewenangan provinsi. e. Pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non-migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut dari empat sampai dengan 12 mil. f. Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumberdaya laut 4 mil sampai dengan 12 mil. Kewenangan daerah kabupaten/kota di luar kewenangan provinsi dan pemerintah pusat.
PP No. 141 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan	
Isu Strategis	Isi
Kewenangan Pemerintah Daerah	Membagi kewenangan pemerintah menjadi dua kewenangan provinsi dan kewenangan kabupaten/ kota. Kewenangan provinsi: 1. Mengeluarkan Izin Usaha Perikanan (IUP), Surat Penangkapan Ikan (SPI), Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPII) dan Surat Izin kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII) kepada perusahaan perikanan atau perorangan yang melakukan penangkapan ikan atas wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau

	<p>ke arah perairan kepulauan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan kapal perikanan bermotor dalam (<i>inboard motor</i>) yang tidak lebih dari 30 GT dan atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK) dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p> <p>2. Mengeluarkan IUP kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan pembudidayaan ikan di air tawar, di air payau dan di wilayah laut provinsi yang tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p> <p>Kewenangan Pemerintah Kabupaten/ Kota:</p> <p>1. Mengeluarkan Izin Usaha Perikanan (IUP), Surat Penangkapan Ikan (SPI), Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPII) dan Surat Izin Kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII) kepada perusahaan dan perorangan yang melakukan penangkapan ikan di wilayah laut Kabupaten/Kota yang berdomisili di wilayah administrasinya yang menggunakan kapal perikanan bermotor dalam berukuran tidak lebih dari 10 GT dan atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 30 Daya Kuda (DK) dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p> <p>2. Mengeluarkan IUP kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan pembudidayaan ikan di air tawar, di air payau dan di wilayah laut Kabupaten/Kota serta yang tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p>
PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan	
Isu Strategis	Isi
Konservasi	Tidak diatur
Kewenangan Pemerintah Daerah	<p>Kewenangan pemerintah daerah sudah dibagi dalam kewenangan Provinsi dan kabupaten. Kewenangan Provinsi:</p> <p>1. Mengeluarkan Izin Usaha Perikanan (IUP), Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) kepada perusahaan perikanan Indonesia dan atau pengangkutan ikan yang dalam yang berukuran di atas 10 GT dan tidak lebih dari 30 GT dan atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK) dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal dan</p>

	<p>atau tenaga asing.</p> <p>2. Mengeluarkan IUP kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan pembudidayaan ikan di air tawar, di air payau dan di laut yang tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p> <p>Kewenangan Pemerintah Kabupaten/ Kota:</p> <p>1. Mengeluarkan Izin Usaha Perikanan (IUP), Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan (SIKPI) kepada perusahaan perikanan Indonesia dan atau pengangkutan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar dan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 10 GT dan atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 30 Daya Kuda (DK) dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.</p> <p>2. Mengeluarkan IUP kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan pembudidayaan ikan di air tawar, di air payau dan di laut yang tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing</p>
--	---

Sumber: "Dokumen Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Provinsi NAD", Oxfam, 2007.

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 antarnelayan, seperti terjadinya konflik penggunaan jenis alat tangkap dalam konteks pemanfaatan sumberdaya perikanan tersebut, meskipun hal itu telah diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih teknis.

O. Implementasi Otonomi Daerah

Euforia politik dan kehidupan demokrasi menyebabkan pembangunan berbagai sektor mengalami hambatan. Banyak perhatian dicurahkan untuk kepentingan politik dan kekuasaan. Sebagaimana dijelaskan oleh Hamzah Fatoni bahwa sektor-sektor riil yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat seperti perikanan dan kelautan sering kali luput dari perhatian.¹⁸⁵ 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).

Diungkapkan oleh Hamzah Fatoni, 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

¹⁸⁵Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

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 menggagas program pembangunan apa yang akan dijadikan sebagai ikon bagi Kabupaten Rembang.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷

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

¹⁸⁶Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

¹⁸⁷Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

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.¹⁸⁸

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 pemilihan 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 Bupati Hendarsono membentuk Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu Kabupaten Rembang yang diketuai oleh Bupati Rembang sendiri dengan 23 anggota.¹⁸⁹

¹⁸⁸Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

¹⁸⁹Tentang susunan anggota tim lihat “Surat Keputusan Bupati Rembang No. 188.4/3178/2001 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu Kabupaten Rembang”.

Sejak awal menjadi Bupati Rembang, Hendarsono yang pernah menjabat Komandan Komando Distrik Militer (KODIM) 0720 Rembang, telah terobsesi melaksanakan pembangunan sektor maritim di dalam arah kebijakan pembangunan daerah yang didukung sektor-sektor unggulan sebagai pusat pertumbuhan wilayah timur Jawa Tengah.¹⁹⁰ Bahkan dalam suatu kesempatan pada wawancara dengan harian *Suara Merdeka* pada bulan Juli 2002 misalnya, Bupati Hendarsono pernah mengungkapkan “mimpi”-nya untuk membangun sebuah kompleks *rest area* di kawasan perbatasan dengan Provinsi Jawa Timur. Di sana kelak akan dibangun sebuah tempat rekreasi dengan dermaga yang bisa menunjang berbagai kegiatan dalam wisata bahari, seperti berenang, menyelam, berselancar, berperahu, memancing, menikmati keindahan batu serta binatang karang, serta adanya restoran khusus untuk menikmati produk laut (*seafood*). Bagi wisatawan yang senang berperahu bisa dilanjutkan dengan berkunjung ke Pulau Gede dan Marongan. Tempat itu kelak diharapkan tidak hanya untuk istirahat wisatawan atau pengendara mobil yang sedang dalam perjalanan, tetapi benar-benar menjadi tujuan wisata tersendiri.¹⁹¹

Disampaikan pula oleh Hamzah Fatoni bahwa obsesi pembangunan maritim Bupati Hendarsono dalam meletakkan tumpuan pada sektor kelautan dan perikanan menjadi salah satu sektor unggulan yang diharapkan mampu menjadi sektor pengungkit perekonomian Rembang. Pemikiran Bupati Hendarsono ini akhirnya termanifestasikan dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang memuat langkah

¹⁹⁰“Pembangunan Sektor Unggulan”, *Suara Merdeka*, 9 Agustus 2002.

¹⁹¹“Sebuah Impian Bupati Hendarsono”, *Suara Merdeka*, 16 Juli 2002.

strategis untuk mengimplementasikan kewenangan daerah di berbagai sektor serta penjabarannya dalam program dan kegiatan tahunan.¹⁹² 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".¹⁹³

Visi politis Bupati Hendarsono tersebut 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. Boleh dikatakan bahwa visi ini tumbuh dari kesadaran historis bahwa Rembang pernah mengalami kejayaan maritim di masa lampau atau dapat disetarakan dengan kondisi masa kejayaan maritim kerajaan Lasem dengan dermaga perdagangan yang sangat maju dan didukung perkembangan sektor agraris di daerah belakangnya. Visi kemudian dijabarkan dalam delapan misi yaitu:¹⁹⁴

1. Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;

¹⁹²Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

¹⁹³"Renstrada Kabupaten Rembang 2002-2004" (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2001), hlm. 38.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

3. Meningkatkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif;
4. Meningkatkan kemandirian keuangan daerah;
5. Mengembangkan kapasitas kelembagaan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah;
6. Memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi daerah, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi;
7. Pengentasan kemiskinan di wilayah-wilayah terpencil, terisolasi dan tertinggal melalui pemerataan pembangunan dengan membantu kemudahan akses pada sumberdaya informasi, modal, dan teknologi;
8. Peningkatan kemampuan sumberdaya manusia birokrasi, sehingga tercipta aparat yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta profesional memberikan pelayanan publik yang pada gilirannya akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas manajemen pembangunan.

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 (*waterfront city*) yang tumbuh (*growth pole*), menggembarakan (*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.¹⁹⁵

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

¹⁹⁵“Laporan Akhir: Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang”, (Rembang: Pemerintah Kabupaten Dati II Rembang, 2000), hlm 1.

Tasikagung, dan Pelabuhan Karanggeneng dikembangkan secara sektoral dan mandiri serta kurang relatif terencana.¹⁹⁶

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:¹⁹⁷

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

Hamzah Fatoni yang pernah menjabat sebagai Kepala Bappeda Kabupaten Rembang menyatakan bahwa sesuai kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Rembang maka penganggaran APBD untuk rencana pembangunan KBT ini pun diajukan ke dalam sidang DPRD sejak tahun 2000. Akan tetapi karena kondisi keuangan daerah yang belum stabil selama masa krisis ekonomi serta nuansa sidang-sidang DPRD masa reformasi yang sarat kepentingan, menyebabkan realisasi

¹⁹⁶Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 19 Oktober 2009.

¹⁹⁷“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.

pembangunan KBT ini menjadi sangat tersendat. Namun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa DPRD mendukung sepenuhnya rencana untuk membangun KBT sebagai ikon Kabupaten Rembang sebagai daerah yang memiliki potensi yang besar di bidang kelautan dan perikanan.¹⁹⁸ Dalam kesempatan yang sama, Hamzah Fatoni mengatakan bahwa untuk menyiasati 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.¹⁹⁹

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.²⁰⁰ 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

¹⁹⁸Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

¹⁹⁹Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 19 Oktober 2009.

²⁰⁰Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 20 Oktober 2009.

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.²⁰¹

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. Adapun nilai investasi Pemerintah selama tahun anggaran 2000-2003 dapat dilihat pada tabel 18 berikut ini.

Tabel 18. Total Anggaran Pembangunan KBT Tahun 2000-2003

TA	Uraian Kegiatan		Sumber dana dan jumlahnya (Rupiah)			
			APBN	APBD I	APBD II	LAINNYA
1	2		3	4	5	6
2000	A	Kegiatan Utama Fisik	2,324,000,000	1,400,000,000	165,000,000	1,925,497,000
	B	Kegiatan Penunjang KBT		229,311,000	378,100,000	
	Jumlah		2,324,000,000	1,629,311,000	543,100,000	1,925,497,000
2001	A	Kegiatan Utama Fisik	949,262,000	2.250,000,000	900,000,000	
	B	Kegiatan Penunjang KBT	1,300,000,000	729,311,000	260,000,000	
	Jumlah		2,249,262,000	2,979,311,000	1,160,000,000	
2002	A	Kegiatan Utama Fisik	1,592,000,000	1,581,052,000	2.450,000,000	
	B	Kegiatan Penunjang KBT	1,600,000,000	1,000,000,000	1.155,000,000	
	Jumlah		3,192,000,000	2,581,052,000	3,605,000,000	
2003	A	Kegiatan Utama Fisik	4,000,000,000	1.545,000,000	2,950,000,000	
	B	Kegiatan Penunjang KBT		600,000,000	1.400.000.000	
	Jumlah		4,000,000,000	1,545,000,000	4,350,000,000	

Sumber: "Laporan Realisasi Keterpaduan Daerah" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2009).

²⁰¹Wawancara dengan Hamzah Fatoni (Sekda Kabupaten Rembang dan Kepala Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2005), 20 Oktober 2009.

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 yang juga anggota klaster pengolahan hasil perikanan bahwa sebelum adanya proyek KBT lingkungan tepi pantai banyak berdiri WC, banyak sampah rumah tangga berserakan, serta banyak perilaku warga yang memasang *rajeg* bambu untuk membuat lahan pemukiman sehingga lingkungan menjadi kumuh. Namun sejak proyek KBT berjalan kondisi pemukiman dan lingkungan menjadi lebih tertata.²⁰² Hal senada disampaikan oleh Hari Susanto yang saat itu masih menjabat Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kabupaten Rembang bahwa 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.²⁰³

²⁰²Wawancara dengan Nurul Qomar (warga Desa Tasikagung Kecamatan Rembang), 25 Oktober 2009.

²⁰³Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 25 Oktober 2009.

Keberhasilan program KBT mendorong Pemerintah Kabupaten Rembang untuk mengembangkan konsep serupa di kawasan lain yaitu Bonang Binangun Sluke (BBS) yang direncanakan dengan pengembangan Zona I dan II. Dari keterangan Drupodo yang saat itu menjadi salah satu Kasubid pada Bidang Fispra Bappeda Kabupaten Rembang, pada tahun 2002 mulai dilakukan penyusunan *Detail Engineering Design* (DED) BBS Zona I yang dikembangkan dari dukungan potensi wisata Pasujudan Sunan Bonang yang ditunjang oleh letak geografis di wilayah pegunungan di tepi pantai yang sangat menarik. Daya tarik lain dari kawasan ini adalah pada ragam wisata religi yang telah dikenal sampai dengan skala nasional, dalam paket wisata “Walisongo”. Sementara itu pekerjaan fisik pembangunan *rest stop area* (RSA) Zona I telah dilaksanakan mulai tahun 2003.²⁰⁴

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.

1. Pengembangan Produksi Perikanan

²⁰⁴Wawancara dengan Drupodo (Kasubid Tata Ruang dan Perkim tahun 1998-2007), 25 Oktober 2009.

Pengembangan produksi perikanan telah ditempuh melalui program peningkatan produksi dan produktivitas usaha yang sekaligus diharapkan dapat meningkatkan pendapatan petani nelayan. Produksi perikanan di sini mencakup perikanan laut dan perikanan darat.

a. Perikanan Laut

Pengembangan bidang perikanan laut sepanjang tahun 2000-2003 lebih fokus pada usaha penangkapan ikan selain juga usaha budidaya laut. Dengan kapasitas armada penangkapan yang relatif sederhana, kapal penangkap ikan di Kabupaten Rembang kebanyakan beroperasi di jalur penangkapan I (4 mil laut) yang dapat dikatakan sudah padat tangkap sehingga kemampuannya dalam memanfaatkan potensi perikanan laut belum dapat optimal. Oleh karena itu, kebijakan pada bidang penangkapan ikan pada masa ini diarahkan untuk mendorong bertambahnya usaha penangkapan melalui diversifikasi dan modernisasi alat tangkap pada perairan laut menyangkut jalur penangkapan I dan II di perairan laut Jawa. Jalur Penangkapan Ikan I meliputi Perairan pantai diukur dari permukaan air laut pada surut terendah pada setiap pulau sampai dengan enam mil laut ke arah laut, Jalur Penangkapan Ikan II meliputi Perairan di luar

Jalur Penangkapan I sampai dengan 12 mil laut ke arah laut.²⁰⁵

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Rembang dilaksanakan dengan program modernisasi armada tangkap yaitu dengan pergantian dari motor tempel menjadi kapal motor untuk meningkatkan kapasitas jelajah kapal. Sementara itu pengembangan perikanan lepas pantai diarahkan untuk memperbesar jumlah kapal motor berukuran di

²⁰⁵Lihat “Keputusan Menteri Pertanian No. 607 Tahun 1975 *jo* No 392 Tahun 1999 tentang Jalur-Jalur Penangkapan Ikan”.

atas 10 GT. Kebijakan modernisasi armada tangkap dengan adanya motorisasi ini telah meningkatkan kecenderungan jumlah armada kapal penangkap ikan di Kabupaten Rembang selama tahun 2000-2003, terutama untuk kapal motor di mana mesin kapal yang dulunya motor tempel (*out board*) berubah penggunaannya menjadi mesin motor dalam (*in board*) yang terdapat dalam kapal motor, sedangkan jumlah perahu layar cenderung mengalami penurunan.²⁰⁶

Dengan adanya motorisasi maka kegiatan penangkapan tidak hanya terkonsentrasi di jalur penangkapan I melainkan bisa meluas hingga ke jalur penangkapan II atau pun III. Dengan adanya armada penangkapan yang semakin moderen, maka akan semakin jauh dan luas pula jangkauan *fishing ground* yang kemudian akan mempengaruhi produksi perikanan laut yang dihasilkan. Jaring *gill net* merupakan alat tangkap yang paling dominan dioperasikan di perairan Kabupaten Rembang, disusul dengan alat tangkap *trammel net*, pancing, dan *dogol*.²⁰⁷

Pada tahun 2001, Pemerintah Kabupaten Rembang mengeluarkan regulasi berupa Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2001 tentang Pelarangan Penggunaan Jaring *Cotok* untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang. Peraturan ini merupakan respon Pemerintah Kabupaten Rembang dalam menjawab persoalan konflik nelayan yang sering terjadi di wilayah perairan laut Rembang. Perda 14 Tahun 2001 pasal 3 menyebutkan pelarangan penggunaan jaring *cotok* dan sejenisnya untuk penangkapan ikan di perairan Kabupaten Rembang yang berjarak empat mil laut.

²⁰⁶“Laporan Tahunan 2005” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 18.

²⁰⁷*Ibid.*, hlm. 19.

Selanjutnya pasal 5 menyebutkan ketentuan pidana kurungan enam bulan atau denda Rp 5.000.000,00.²⁰⁸ Jaring *cotok* adalah hasil modifikasi nelayan lokal pada jaring *trawl* (pukat harimau) yang sudah dilarang penggunaannya secara bertahap oleh Pemerintah melalui Keppres 39/1980 yang diikuti Inpres 11/1982 dan SK Menteri Pertanian No. 545/Kpts/Um/8/1982 tentang penghapusan jaring *trawl* di seluruh perairan Indonesia terhitung mulai 1 Januari 1983.²⁰⁹

b. Perikanan Darat

Kebijakan pengembangan perikanan darat sepanjang tahun 2000-2003 mencakup intensifikasi usaha budidaya tambak, kolam, dan penangkapan di perairan umum yang meliputi sungai, rawa, dan waduk serta beberapa *embung* dengan luasan secara keseluruhan mencapai 251,25 ha namun berfluktuasi sesuai dengan genangan air yang ada. Sebagaimana penegasan yang disampaikan Siswanto bahwa fokus kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah pada masa ini lebih diutamakan pada usaha budidaya tambak.²¹⁰ Kegiatan budidaya tambak merupakan kegiatan budidaya perikanan darat yang dilaksanakan di daerah pantai atau air payau. Beberapa komoditas yang dibudidayakan di tambak ini antara lain udang dan bandeng serta komoditas selain

²⁰⁸Lihat dalam “Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Pelarangan Penggunaan Jaring *Cotok* untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang”.

²⁰⁹Ari Prabowo, “Respon Negatif Nelayan Skala Kecil dan Penurunan Stok Sumberdaya Ikan di Tengah Modernisasi Perikanan sebagai Kegagalan Negara”, (Makalah Ekonomi Politik Program Pascasarjana Studi Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin, 2007), hlm. 5.

²¹⁰Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

udang dan bandeng, seperti nila, tawes, dan juga kakap putih. Disampaikan pula oleh Siswanto, usaha budidaya ini didukung dengan *hatchery* dan *backyard* untuk penyediaan benih udang yang di antaranya terdapat di Kecamatan Sluke. Sementara itu untuk benih bandeng biasanya diperoleh dari hasil penangkapan di sepanjang pantai (nener alam).²¹¹

Meskipun sudah ada upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah namun masih banyaknya kendala yang bersifat faktor alam serta kondisi tambak itu sendiri yang justru menjadi ancaman usaha budidaya tambak di Kabupaten Rembang. Menurut keterangan Siswanto, terjadinya musim kemarau yang panjang mengakibatkan suhu air tambak akan meningkat dan salinitas air tambak juga mengalami peningkatan. Kondisi ini kurang mendukung untuk kehidupan udang, sehingga petani tambak lebih cenderung untuk membudidayakan ikan bandeng yang nilai jualnya relatif lebih rendah dibandingkan dengan udang; di samping itu juga karena adanya virus atau pun hama penyakit ikan dan udang.²¹²

Untuk mendorong para petani tambak agar dapat meningkatkan produksi udang dan bandeng di tambak, menurut Siswanto, Pemerintah Kabupaten Rembang melalui Dinas Perikanan dan Kelautan melaksanakan program Intensifikasi Tambak (Intam).²¹³ Program Intam ini ditempuh melalui penyediaan sarana produksi perikanan, pemberian

²¹¹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

²¹²Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

²¹³Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

kredit, dan bimbingan penyuluhan tentang teknologi Sapta Usaha Pertambakan yang mencakup: 1) perbaikan konstruksi tambak; 2) penyediaan dan pengaturan air sesuai kebutuhan; 3) pengolahan tanah, pemupukan dan pemberian pakan; 4) penebaran benih/ unggul; 5) pengendalian hama/ penyakit yang merugikan bagi udang/ bandeng; 6) pengolahan dan pemasaran hasil, dan 7) manajemen usaha.²¹⁴ Program ini dinilai cukup berhasil meningkatkan *trend* produksi tambak selama tahun 2000-2003 bahkan nilai produksi pada tahun 2003 mencapai angka tertinggi sejak tahun 1999.²¹⁵

Sementara itu untuk budidaya kolam Pemerintah Kabupaten Rembang mengupayakan optimalisasi Balai Benih Ikan (BBI) yang berada di Kecamatan Pamotan untuk penyediaan benih bagi masyarakat.²¹⁶ Budidaya kolam di Kabupaten Rembang merupakan kegiatan budidaya perikanan darat yang dilakukan di lokasi yang agak jauh dari pantai, dengan memanfaatkan air saluran irigasi dan tadah hujan sebagai sumber airnya. Jenis ikan yang dapat dibudidayakan di kolam antara lain tawes, nila, mujahir, dan lele. Dari jenis-jenis ikan tersebut, yang paling banyak dibudidayakan adalah jenis nila dan lele. Hal ini karena faktor pemeliharaan kedua jenis ini relatif

²¹⁴“Intensifikasi Tambak di Jawa Tengah” (*online*), (<http://www.pustaka-deptan.go.id/agritek/jwtg0101.pdf>, dikunjungi 1 September 2009).

²¹⁵Lihat dalam ”Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009).

²¹⁶Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

mudah dan hanya memerlukan waktu yang singkat, yaitu dalam kurun waktu tiga sampai empat bulan sudah dapat dipanen.²¹⁷

Perkembangan produksi kolam sepanjang tahun 2000-2003 cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan produksi kolam ini menunjukkan semakin tingginya minat masyarakat untuk melakukan kegiatan budidaya kolam dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan gizi dan meningkatkan pendapatan mereka. Perkembangan produksi dan nilai produksi budidaya kolam ini sangat berfluktuasi yang disebabkan oleh faktor alam (musim) yang sangat berpengaruh terhadap ketersediaan air tawar seperti terjadi pada tahun 2003 yang menyebabkan penurunan produksi. Di samping itu juga harga dan tingkat ekonomis ikan yang dihasilkan juga mempunyai pengaruh terhadap fluktuasi nilai produksi ikan.²¹⁸

Pengembangan Sumberdaya Manusia

Di sektor perikanan dan kelautan, dukungan SDM sebagai pelaku utama sangat mempengaruhi jumlah hasil produksi. Oleh karenanya kebijakan pengembangan SDM sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang dilaksanakan dalam konteks yang lebih luas dan menyeluruh yaitu tidak hanya dalam kaitannya manusia sebagai faktor produksi, tetapi juga berkaitan dengan fungsi manusia sebagai anggota keluarga dan masyarakat yang mempunyai aspirasi yang terus meningkat. Dengan demikian kebijakan ini tidak hanya mencakup dimensi teknis seperti peningkatan penguasaan

²¹⁷“Aquakultur” (online), (http://www.idepfoundation.org/download_files/permakultur/MOD11-aquakultur.pdf, dikunjungi 8 Oktober 2009).

²¹⁸“Laporan Tahunan 2005” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 25.

ilmu pengetahuan dan teknologi atau pun peningkatan ketrampilan, namun juga mencakup dimensi yang lebih mendasar, antara lain peningkatan motivasi dan kepercayaan terhadap diri sendiri, peningkatan kemampuan berwiraswasta dan peningkatan tanggung jawab baik sebagai anggota keluarga maupun sebagai masyarakat.

Selama kurun waktu 2000-2003 telah dilaksanakan berbagai kegiatan baik pelatihan teknis maupun penguatan kapasitas SDM yang diselenggarakan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan seperti pelatihan budidaya perikanan, pengolahan hasil serta *Achievement Motivation Training* (AMT). Siswanto mengemukakan bahwa AMT di bidang perikanan mempunyai arti penting terutama ditujukan kepada para pelaku usaha perikanan untuk meningkatkan potensi diri sendiri, mengenal potensi lingkungannya serta mencoba memadukan keduanya untuk kualitas hidup yang lebih baik. Dengan pelatihan ini para pelaku usaha perikanan dapat mengetahui kelebihan dan kekurangannya sebagai sesuatu yang melekat secara alami serta mempunyai motivasi kuat untuk berusaha dan berprestasi. Melalui berbagai pelatihan tersebut telah terjadi kecenderungan peningkatan produktivitas unit-unit usaha perikanan serta bermunculan pengusaha-pengusaha perikanan di Kabupaten Rembang bahkan di antaranya menjadi pengusaha besar berskala ekspor. Menurut Siswanto usaha pengolahan ikan yang telah berkembang meliputi pengeringan ikan/pengasinan, pemindangan, pemanggangan/pengasapan, terasi, kerupuk ikan/udang, dan sebagainya. Hingga tahun

2003 tercatat sekitar 1.100 unit usaha perikanan aktif berproduksi yang melibatkan lebih dari 5.000 orang.²¹⁹

Sumberdaya Alam dan Lingkungan

Pelestarian sumberdaya perikanan dan kelautan, telah dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Rembang dengan langkah-langkah ke arah pengaturan dan pengawasan secara terpadu terhadap lingkungan perairan darat, penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap illegal, perusakan batu karang dan mangrove serta kerusakan lingkungan daerah aliran sungai (DAS). Dalam hal ini menurut Siswanto, upaya yang dilaksanakan Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang adalah kegiatan konservasi secara terus menerus dan berkelanjutan serta menjalankan usaha preventif dengan menggiatkan sosialisasi untuk menggugah kesadaran lingkungan bagi masyarakat pesisir Rembang.²²⁰

Dalam hubungan antara kualitas sumberdaya manusia, kemiskinan dan rendahnya pengetahuan petani nelayan yang merupakan salah satu penyebab timbulnya degradasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup, Pemerintah Kabupaten Rembang dalam kurun tahun 2000-2003 melaksanakan kebijakan preventif untuk peningkatan wawasan sumberdaya manusia agar mempunyai kemampuan menejemen pengelolaan lingkungan pesisir yang memadai dalam pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan. Sementara dalam tahap mitigasi Dinas Perikanan dan Kelautan telah melaksanakan

²¹⁹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

²²⁰Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

kegiatan konservasi yang disertai sosialisasi di wilayah pesisir terutama pada pelestarian hutan bakau (mangrove) di tengah semakin menipisnya koloni hutan bakau.²²¹

Pada tahun 2000 hanya terdapat koloni kecil hutan bakau di Kabupaten Rembang berada di Kecamatan Kaliori, Kecamatan Rembang dan Kecamatan Lasem dengan total luas 16,6 ha dari jenis *Rhizophora* dan *Aviceni*.²²² Penyusutan hutan bakau disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: abrasi, penebangan, dan perubahan tata guna lahan. Oleh karena itu, pelestarian hutan bakau dilakukan kembali oleh Pemerintah Daerah dengan penanaman kembali hutan bakau di sepanjang garis pantai. Penghijauan hutan bakau ini sangat berdampak terhadap peningkatan kualitas lingkungan perairan pantai dan proses sedimentasi, di samping bermanfaat pula dalam pengembangan kegiatan diversifikasi hutan industri. Dari keterangan Siswanto diketahui bahwa pada tahun 2003 telah ditanam sekitar 25.000 batang bibit *mangrove* di beberapa lokasi sepanjang pantai Rembang yang dilaksanakan dalam rangka restorasi hutan *mangrove*.²²³

Kelembagaan

Dalam pengembangan kelembagaan perikanan dan kelautan selama periode tahun 2000-2003, Siswanto yang menangani pembinaan Usaha Perikanan menjelaskan bahwa

²²¹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

²²²“Laporan Peluang dan Potensi Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 55.

²²³Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

Pemerintah Kabupaten Rembang telah mengoptimalkan pendekatan kelembagaan kepada keluarga petani nelayan dengan menghimpun mereka dalam wadah Koperasi Unit Desa (KUD) Mina. Pembentukan KUD Mina dimaksudkan untuk menciptakan lembaga yang kuat dan dapat menjadi penyalur serta menjamin kebutuhan usaha petani nelayan dalam kegiatan-kegiatan produksi dan pascapanen.²²⁴ Pendekatan kelompok untuk penguatan kelembagaan petani nelayan ini dilakukan mengingat bahwa karakteristik masyarakat pesisir yang masih memiliki ikatan patron-klien yang kuat. Wujud ikatan ini menyebabkan masyarakat pesisir memiliki ketergantungan kepada juragan/pemilik modal untuk kelangsungan perekonomian keluarganya. Hubungan patron-klien digambarkan melalui karakteristik masyarakat pesisir yang direpresentasikan kaum nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan yang hingga saat ini masih bersifat *open access* yang menyebabkan nelayan harus berpindah-pindah untuk memperoleh hasil yang maksimal dengan elemen risiko yang sangat tinggi serta ketidakpastian pendapatan. Untuk itu, terbentuknya KUD diharapkan dapat berperan sebagai patron bagi masyarakat nelayan meskipun tidak dapat menggantikan sepenuhnya.²²⁵

Pemasaran dan Perniagaan

Pemasaran dan perniagaan menjadi faktor penentu keberhasilan peningkatan produksi perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang yang didukung dengan ketersediaan

²²⁴Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 27 Oktober 2009.

²²⁵Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 30 Oktober 2009.

potensi sumberdaya yang ada. Oleh karena itu, sebagaimana dijelaskan oleh Siswanto, dalam mengatasi hambatan pengelolaan hasil dan pemasaran secara berkesinambungan selama periode 2000-2003, Pemerintah Kabupaten Rembang memberikan perhatian yang serius melalui kebijakan pemasaran dan perniagaan yang diarahkan untuk memperbaiki iklim usaha yang menarik para pelaku usaha perikanan dalam mengembangkan usahanya di wilayah Rembang.²²⁶

Sampai dengan Tahun 2005 tercatat beberapa usaha perikanan yang telah menjadi perusahaan besar di Kabupaten Rembang sebagaimana tabel 19.

Tabel 19. Perusahaan Perikanan Berskala Ekspor di Kabupaten Rembang

No	Nama Perusahaan	Industri Pengolahan
1.	CV. Karya Mina Putra	Ikan
2.	CV. Sumber Bahari Makmur	Teri dan Cumi
3.	CV. Mahera Putra	Teri Nasi
4.	CV. Tonga Tiur	Teri nasi dan ikan
5.	CV. Winac	Terinasi dan ikan
6.	CV. Windika Utama	Teri nasi
7.	PT. Metropolitan	Teri nasi
8.	ICS	Teri nasi

Sumber: "Laporan Studi Pemetaan Digital dan Sumberdaya Hayati Wilayah Pesisir Kabupaten Rembang" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 41

Pola kemitraan yang dibangun oleh perusahaan-perusahaan ini dirasakan sangat membantu kelompok nelayan untuk memperoleh penghasilan yang layak atas hasil tangkapannya seperti salah satu contohnya yang dilakukan oleh CV. Karya Mina Putra

²²⁶ Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 30 Oktober 2009.

selama bertahun-tahun. Dari keterangan Kasnadi yang sejak tahun 1995 bekerja sebagai General Manager CV. Karya Mina Putra, diperoleh penjelasan tentang bagaimana pola kemitraan yang telah dibangun antara perusahaannya dengan nelayan. Menurutnya CV. Karya Mina Putra telah melakukan banyak hal bagi nelayan sekitar dengan perannya sebagai bapak angkat yang bersedia menampung semua hasil tangkapan nelayan dengan harga yang disepakati bersama. Bahkan ketika harga ikan anjlok, perusahaan ini mau menyimpan hasil tangkapan nelayan dalam *cold storage* hingga harga kembali stabil. Diutarakan pula oleh Kasnadi bahwa sebagai pemilik kapal peran bapak angkat juga mencakup pemberian modal untuk pembiayaan perbekalan nelayan selama melaut, melengkapi fasilitas kapal mulai dari perijinan usaha perikanan sampai dengan sertifikasi kelaikan nahkoda kapal.²²⁷

Menyadari posisi strategis dari keberadaan perusahaan-perusahaan tersebut sudah dapat berfungsi dalam peningkatan harga jual komoditas perikanan, maka Pemerintah Kabupaten Rembang melalui Dinas Perikanan dan Kelautan menempuh kebijakan yang lebih terkait dengan fasilitasi aspek pemasaran dan perniagaan yang mencakup pada pembinaan kualitas dan standardisasi hasil perikanan, informasi dan promosi pasar, perluasan pasar serta tata niaga hasil perikanan.²²⁸

Pengembangan Wilayah Pesisir

²²⁷ Wawancara dengan Kasnadi (*General Manager CV. Karya Mina Putra*), 30 Oktober 2009.

²²⁸ Wawancara dengan Siswanto (*Kabid dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang*), 30 Oktober 2009.

Dalam upaya mewujudkan desentralisasi dan pemerataan pembangunan perikanan dan kelautan di setiap wilayah di Kabupaten Rembang dilakukan upaya pengembangan sentra produksi dan spesifikasi komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif di setiap wilayah. Masing-masing kecamatan di wilayah pesisir Rembang menunjukkan besarnya sumberdaya, potensi unggulan, dan prioritas pengembangan. Oleh karenanya kebijakan Pemerintah Kabupaten Rembang di bidang kewilayahan selama tahun 2000-2003 secara konsisten mengupayakan kawasan pesisir yang menjadi kawasan unggulan (*the priority of area*) di Kabupaten Rembang. Dari data potensi yang ada, daerah pesisir Rembang dapat dikelompokkan menjadi tiga kawasan unggulan, yaitu:²²⁹

a). Kawasan Unggulan Kaliori-Rembang-Lasem, meliputi: Kecamatan Kaliori, Kecamatan Rembang dan Kecamatan Lasem bagian barat; memiliki potensi untuk pengembangan perkotaan/ permukiman moderen, industri menengah, pelabuhan antarpulau, konservasi lahan, budidaya laut (*marineculture*) untuk ikan hias, kerang dan rumput laut dan industri kelautan dan air bersih. Kecamatan Kaliori menjadi pusat pengembangan wisata bahari karena mempunyai terumbu karang terluas. Kecamatan Kaliori tetap sebagai daerah "lambung garam" Kabupaten Rembang yang perlu dilestarikan dan perlu peningkatan kegiatan pengelolaan dan pengolahan garam (industri garam), sehingga mempunyai nilai tambah yang lebih besar. Kecamatan Rembang menjadi kawasan pendukung wisata bahari. Kecamatan Lasem sebagai daerah unggulan pengembangan air bersih.

²²⁹“Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. 134-136.

b) Kawasan Unggulan Lasem-Sluke-Kragan, meliputi: Kecamatan Lasem (bagian timur), Kecamatan Sluke dan Kecamatan Kragan (bagian barat), sebagai kawasan kehutanan dan konservasi air dikembangkan dengan melestarikan fungsi hutan. Pada daerah yang mengalami penggundulan perlu langkah penghijauan. Pada daerah ini, terdapat berbagai jenis batuan beku dan pasir besi, maka kegiatan penambangan dapat pula diarahkan pada penambangan batuan beku dan pasir besi dengan tetap menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan.

c) Kawasan Unggulan Kragan-Sarang, meliputi: Kecamatan Kragan (bagian timur) dan Kecamatan Sarang memiliki potensi pengembangan kota baru/ permukiman moderen, industri kecil, konservasi, kawasan wisata terpadu, perikanan laut, pertambangan pasir kuarsa dan andesit serta industri kelautan. Daerah ini juga dapat menjadi kawasan penyangga dengan kabupaten tetangga (Tuban – Jawa Timur) dan menjadi pintu gerbang ke arah Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan mengembangkan kegiatan jasa kelautan dan pengolahan hasil tangkapan ikan.

Kaitan dengan Sektor lain

Pembangunan sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang tidak dapat berdiri sendiri mengingat sektor ini mempunyai banyak kaitan dengan sektor lain, seperti perindustrian, perdagangan dan koperasi, pendidikan, perbankan, pertambangan dan lingkungan hidup, perhubungan dan pelabuhan, dinas kesehatan dan sebagainya. Dalam upaya meningkatkan kontribusi sektor perikanan dan kelautan dalam pembangunan daerah, Pemerintah Kabupaten Rembang telah melakukan peningkatan koordinasi

lintas sektoral baik vertikal maupun horisontal dalam rangka mengatasi hambatan serta meningkatkan sinergi pembangunan daerah.²³⁰

Dalam pengendalian kebijakan pembangunan daerah termasuk di sektor kelautan dan perikanan, Pemerintah Daerah menyelenggarakan Rapat Koordinasi Pengendalian Operasional Pembangunan (Rakorpop) secara rutin dan berkala dalam rangka monitoring dan evaluasi pelaksanaan program pembangunan secara terpadu guna perbaikan kinerja program serta peningkatan akuntabilitas penggunaan anggaran (APBD). Hasil positif dari terselenggaranya koordinasi lintas instansi ini adalah keberlanjutan dari pembangunan KBT yang didukung oleh kebijakan lintas SKPD seperti selama tahun 2000-2003 secara berkesinambungan dengan melibatkan instansi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Perhubungan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pariwisata dan Seni Budaya, Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta Kantor Kebersihan dan Pertamanan.²³¹

Dari uraian-uraian di atas dapat ditarik benang merah bahwa kebijakan dalam sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang memasuki masa transisi menuju reformasi masih cenderung dipengaruhi oleh dinamika sosial politik yang terjadi di lingkungan pemerintahan daerah seiring arus otonomi-demokrasi yang juga dialami oleh Kabupaten Rembang. Meskipun dengan berbagai kendala dan dinamika reformasi, Pemerintah Kabupaten Rembang telah mampu merumuskan sebuah kebijakan kunci di sektor kelautan dan perikanan yang dibingkai dalam satu program besar pengembangan

²³⁰Wawancara dengan Siswanto (Kabid dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 30 Oktober 2009.

²³¹Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 30 Oktober 2009.

Kawasan Bahari Terpadu (KBT). Pengembangan KBT tampaknya telah dijadikan ikon pembangunan sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang dan telah menjadi konsensus bersama elemen masyarakat Rembang pada awal masa reformasi.

BAB IV
DINAMIKA KEBIJAKAN KELAUTAN DAN PERIKANAN
MASA OTONOMI DAERAH (2003-2008)

e. Dilema Masa Transisi (2003-2005)

Otonomi daerah yang baru memasuki tahap awal pelaksanaan tampaknya justru memunculkan masalah-masalah baru. Pengimplementasian Undang-Undang Otonomi Daerah pada bulan Januari 2001 sebagai konsekuensi logis dari gerakan Reformasi di Indonesia juga telah membangkitkan euforia masyarakat yang menjadi semangat pelaksanaan otonomi daerah yang disemangati nilai-nilai kebebasan. Munculnya euforia juga banyak menimbulkan ekses yang tidak terkontrol dan bahkan mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah, sehingga dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elit kecil dari masyarakat, baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga, atau militer. Model budaya politik yang dominan pada aspek pola kepengikutan (*patronase*), memunculkan kecenderungan perekrutan elit politik yang didominasi kalangan tertentu saja.²³²

Sejak masa transisi mulai tahun 1999 yang ditandai dengan kelahiran UU No. 22 dan No. 25/1999, terjadilah pergolakan politis-yuridis administratif dalam hubungan antara Pusat dan Daerah, bahkan antara provinsi dengan kabupaten/ kota, dan antara sesama kabupaten/ kota itu sehingga terjadilah semacam keterputusan hubungan

²³²Barrul Fuad, "DPRD dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi", *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. I, No. 1, September 2000, hlm. 19-27.

hierarkis secara vertikal dan terhapusnya hubungan koordinator dan subordinatif di antara sesama pemerintah di daerah-daerah pada waktu itu.²³³

Kerunyaman ini ditandai oleh timbulnya berbagai aktivitas yang dipoles dengan slogan reformasi dan euforia demokrasi yang justru menimbulkan persoalan seperti: *pertama*, masalah yang berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan yang ditandai dengan “desentralisasi korupsi” ke berbagai kabupaten/ kota dan provinsi atas alasan apa pun. Bukan hanya modus operandinya yang berkembang, tetapi juga pelaku, jenis dan nilai yang dikorupsi juga menunjukkan tingkatan yang lebih variatif dan intensif dari masa-masa sebelum otonomi diberlakukan. Sebagai fakta banyak diberitakan di berbagai media surat kabar maraknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat publik daerah yang notabene adalah produk reformasi.²³⁴

Kedua, masalah yang berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten. Otonomi daerah yang berada di kabupaten menyebabkan koordinasi dan hierarki kabupaten - provinsi berada dalam stagnasi. Akibatnya posisi dan peran pemerintah provinsi menjadi sekunder dan kurang diberi tempat oleh kabupaten dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya. Hal itu tidak hanya menyangkut hubungan antara provinsi dan kabupaten, tetapi juga antarkabupaten. Keterpaduan pembangunan untuk kepentingan satu kawasan sering kali macet akibat dari egoisme lokal terhadap kepentingan pembangunan wilayah lain. Konflik lingkungan atau sumberdaya alam

²³³Solly Lubis, “Masalah-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah” (Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 18 Juli 2003).

²³⁴“Tujuh Mantan Anggota DPRD Ditahan: Kasus Dugaan Korupsi”, *Suara Merdeka*, 31 Agustus 2007.

yang kerap terjadi antarkabupaten adalah gambaran bagaimana otonomi hanya dipahami oleh kabupaten secara sempit dan primordial. Contoh konkretnya seperti desentralisasi pengaturan kewenangan daerah dalam pengelolaan laut melalui pasal 3 dan 10 UU No. 22/1999 malah justru membuka ruang pengkavlingan wilayah laut oleh daerah-daerah yang memiliki wilayah laut yang bahkan memicu timbulnya konflik nelayan.²³⁵

Ketiga, masalah yang berhubungan dengan hubungan antara legislatif dan eksekutif, terutama berkaitan dengan wewenang legislatif. Ketegangan yang sering kali terjadi antara legislatif dan eksekutif dalam pengambilan kebijakan menyebabkan berbagai ketegangan berkembang selama pelaksanaan otonomi. Legislatif sering dituding sebagai penyebab berkembangnya stagnasi politik di tingkat lokal.

Keempat, masalah yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam untuk kepentingan (atas nama) Pendapatan Asli Daerah (PAD). Eksploitasi sumberdaya alam untuk memperbesar PAD berlangsung secara masif ketika otonomi daerah diberlakukan. Bukan hanya itu, alokasi kebijakan anggaran yang dipandang tidak produktif dan berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat juga marak di berbagai daerah.²³⁶

Otonomi daerah yang diberlakukan di tengah krisis ekonomi yang demikian parah juga menimbulkan dilema baru terkait upaya penggalian sumber-sumber PAD. Meskipun tidak diharapkan, gejala ini dapat dimengerti karena di satu sisi daerah

²³⁵Arief Satria, *Ekologi Politik Nelayan* (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2009), hlm. 269.

²³⁶“Laporan Penelitian Desentralisasi”, (online), (<http://yappika.or.id/index.php>, dikunjungi 20 September 2009).

otonom memerlukan dana yang besar untuk membiayai berbagai keperluan pembangunan daerah, sementara itu di sisi lain sumber pendapatan daerah yang terbatas memunculkan kecenderungan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD dengan cara ekstensifikasi retribusi (pungutan) dan pajak daerah.

Sejalan dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengenakan pungutan dan pajak daerah, dalam pelaksanaannya cenderung menimbulkan permasalahan karena banyak daerah menghidupkan kembali pungutan-pungutan yang sebenarnya telah dilarang melalui Perda-Perda yang justru menghambat investasi.²³⁷ Sementara itu pemberian kewenangan perpajakan (*taxing power*) kepada daerah yang pada hakikatnya dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pembiayaan daerah, namun pada kenyataannya masih berkontribusi rendah terhadap pendapatan daerah. Rata-rata kontribusi PAD masih di bawah 10 persen dari total pendapatan dalam APBD.²³⁸ Kondisi ini tidak mendukung akuntabilitas penggunaan anggaran daerah yang idealnya PAD dapat menutup keterbatasan transfer dari pusat dengan penyesuaian basis pajak atau tarif pajak daerah sesuai kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang.

Dengan melihat berbagai fenomena yang muncul menyusul gerakan Reformasi dan otonomi daerah, muncul anggapan di dalam masyarakat bahwa ekses-ekses negatif tersebut lebih disebabkan oleh ketidakjelasan ketentuan yang dibuat oleh pemerintah

²³⁷Syamsuddin Haris. *ed.*, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2003), hlm. 270.

²³⁸*Ibid.*

dan pemberian kewenangan yang terlalu luas di dalam UU No. 22/1999. Penentuan waktu dimulainya otonomi daerah sendiri ditandai dengan dialihkannya secara instan kewenangan kepada daerah.²³⁹ Ketidakjelasan peraturan inilah yang mendorong Pemerintah Daerah mengambil langkah-langkah berdasarkan interpretasi mereka sendiri-sendiri. Hasil evaluasi terhadap tahap awal pelaksanaan otonomi daerah memunculkan tuntutan dari berbagai pihak untuk penyempurnaan aturan dalam UU No. 22/1999 tersebut.

Menjelang pelaksanaan Pemilu 2004, Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melakukan revisi terhadap UU No. 22/1999. Tanggal 29 September 2004 bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan anggota DPR periode 1999-2004, Sidang Paripurna DPR menyetujui rancangan perubahan (revisi) terhadap UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004. Tanggal 1 Oktober, anggota DPR baru hasil pemilu 2004 dilantik. Secara *de facto* DPR pemilu 1999 sudah kehilangan relevansinya untuk menyusun dan mengagendakan pembahasan kebijakan yang sangat krusial. Pemerintahan hasil pemilu 2004 telah terbentuk. Walaupun masih banyak kekurangan, namun Pemilu 2004 sebagai proses pembentukan demokrasi (kelembagaan demokrasi) banyak dinilai telah berjalan cukup baik. Proses yang dinamis yang terbentuk menunjukkan bahwa mayoritas massa rakyat mulai menyadari pentingnya pembentukan demokrasi yang jauh dari kekerasan dan menghargai pluralitas politik. Pasang surut desentralisasi yang diwarnai dengan tarik ulur kepentingan pusat dan

²³⁹Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia* (Malang: UMM Press, 2005), hlm. 91.

daerah dipandang perlu oleh banyak pihak untuk digantikan dengan penciptaan sistem pemerintahan di tingkat lokal yang demokratis.²⁴⁰

Di antara polemik terhadap proses penyusunan serta perdebatan atas substansinya, keluarnya UU No. 32/2004 diyakini sebagai upaya mengatur kembali hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan serta kelembagaan Pemerintah Daerah sebagai hasil revisi Undang-Undang otonomi daerah sebelumnya. Substansi Undang-undang ini pada hakikatnya menentukan 16 urusan wajib untuk provinsi dan kabupaten/ kota, dan selain itu provinsi maupun kabupaten/ kota mendapat “kewenangan” untuk menangani urusan yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumberdaya yang dimilikinya.²⁴¹ Dalam konteks pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan, UU No. 32/2004 juga mengatur batas-batas kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya di wilayah laut. UU No. 32/2004 menyatakan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumberdaya alam di bawah dasar dan/ atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada UU No. 32/2004 Pasal 18 ayat (1) meliputi: a) eksplorasi, eksploitasi,

²⁴⁰“Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah”, (online), (<http://yappika.or.id/index.php?>, dikunjungi 3 Oktobr 2009).

²⁴¹“Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah”, (online), (<http://yappika.or.id/index.php?>, dikunjungi 3 Oktober 2009).

konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; b) pengaturan administratif c) pengaturan tata ruang; d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi; e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara. Kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.²⁴²

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.²⁴³

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

²⁴²Lihat “Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”.

²⁴³I 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).

No. 32/2004 sebenarnya merupakan *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*).²⁴⁴ 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.²⁴⁵

Apabila dikaji lebih dalam, pasal-pasal tersebut pada intinya mengatur sistem pengelolaan sumberdaya perikanan berdasar pendekatan hak-hak memanfaatkan sumberdaya perikanan (*fishing right*) yang implementasinya diwujudkan dalam regulasi akses terkontrol demi tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan serta terjaminnya kelestarian sumberdaya ikan termasuk aturan-aturan pembatasan-pembatasan. Pasal 7 misalnya menjabarkan regulasi akses terkontrol yang dapat berupa (1) pembatasan *input (input restriction)*, yakni membatasi jumlah pelaku, jumlah jenis

²⁴⁴Yanis Rinaldi, *et al.*, *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Kabupaten Nias Propinsi Sumatra Utara* (Bogor: Wetlands International, 2007), hlm. 9.

²⁴⁵Pasal 6 sampai dengan pasal 24 Undang-Undang 31/2004 tentang Perikanan.

kapal, dan jenis alat tangkap, (2) pembatasan *output* (*output restriction*), yakni membatasi berupa jumlah tangkapan bagi setiap pelaku berdasarkan kuota.²⁴⁶ Salah satu formulasi dari pembatas input itu adalah *territorial use right* yang menekankan penggunaan *fishing right* dalam suatu wilayah tertentu dalam yurisdiksi yang jelas. Pola *fishing right system* ini menempatkan pemegang *fishing right* yang berhak melakukan kegiatan perikanan di suatu wilayah, sementara yang tidak memiliki *fishing right* tidak diizinkan beroperasi di wilayah itu. Selain diatur siapa yang berhak melakukan kegiatan perikanan, juga diatur kapan dan dengan alat apa kegiatan perikanan dilakukan. Sistem yang menjurus pada bentuk pengkavlingan laut ini menempatkan perlindungan kepentingan nelayan kecil yang beroperasi di wilayah pantai-pesisir serta kepentingan kelestarian fungsi sumberdaya sebagai fokus perhatian.²⁴⁷

Dengan dilatarbelakangi berbagai perubahan dalam regulasi tersebut, pada tahun 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 UU No. 32/2004 serta memperhatikan regulasi sektoral seperti UU No. 31/2004 tentang Perikanan.²⁴⁸ Perubahan SOTK ini

²⁴⁶Rinaldi, *op. cit.*, hlm. 9.

²⁴⁷Satria, *op. cit.*, hlm. 361.

²⁴⁸Wawancara dengan Mustain (Kasubag Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 2 November 2009.

tidak menyebabkan 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 konflik-konflik nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan terutama penggunaan jenis alat tangkap ikan dan wilayah penangkapan ikan (*fishing ground*) masih sering terjadi di berbagai wilayah.²⁴⁹

Permasalahan konflik nelayan adalah masalah klasik yang sulit diselesaikan dengan tuntas. Menurut pengamatan Siswanto, hampir setiap hari terjadi konflik nelayan di wilayah perairan Rembang bahkan dialami oleh nelayan-nelayan yang melaut di luar perairan Rembang.²⁵⁰ 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.

²⁴⁹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 2 November 2009.

²⁵⁰Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 2 November 2009.

Siswanto memberi contoh 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.²⁵¹

Sementara itu mendekati akhir masa Jabatan Bupati Hendarsono antara tahun 2004-2005, pada tataran kebijakan pembangunan wilayah selain pembangunan BBS zona I, Pemerintah Kabupaten Rembang pada waktu itu juga mulai membangun BBS zona II yang terutama mencakup kawasan perbatasan dengan Provinsi Jawa Timur. Sebagai daerah pinggiran, Kabupaten Rembang merupakan pintu Gerbang Wilayah Timur Jawa Tengah. Fenomena inilah yang menjadi semangat bagi pemerintah Kabupaten Rembang dalam menyusun visi jangka menengahnya dalam rangka mengembangkan potensi lokal yang bersinergi dengan lingkup pelayanan regional. Harapan bagi dikembangkannya BBS Zona II yang terletak di wilayah Perbatasan Jawa Tengah dan Jawa Timur ini adalah menata *tetenger (landmark)* wilayah pintu gerbang Jawa Tengah dengan nilai tambah pengembangan potensi lain di sekitar wilayah itu. Konsep sinergi antarsektor antarwilayah juga dikembangkan dalam kawasan yang sering disebut sebagai *water front rest area* ini. Dari keterangan Hari Susanto diperoleh gambaran bahwa Kawasan BBS II direncanakan akan dibangun dengan

²⁵¹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 2 November 2009.

mengambil wilayah *hinterland* beberapa kecamatan di sekitar kawasan itu serta lingkup pelayanan sampai pada tingkatan regional. Kawasan ini dibangun di area seluas \pm 3 ha dengan kegiatan antara lain: penataan lingkungan perumahan dan permukiman nelayan, pembangunan kompleks penginapan, kolam renang, restoran, kios-kios, pangkalan angkutan barang, kantor desa, pos polisi perintis, dan Puskesmas Pembantu.²⁵²

Selain pembangunan kawasan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, pemerintah Kabupaten Rembang juga membangun kawasan yang disebut sebagai Kawasan *Karangsari Park*. Kawasan ini dikembangkan sebagai penyeimbang orientasi kawasan prioritas yang pada tahap awal sampai dengan jangka menengah ini masih berorientasi di wilayah pesisir sesuai dengan visi pembangunan daerah Kabupaten Rembang yang ditetapkan. Kegiatan-kegiatan yang diwadahi dalam kawasan ini lebih berorientasi pada kawasan pendidikan yang meliputi pembangunan Bumi Perkemahan, Desa Wisata Buku, dan Kebon Raya. Pada awalnya *Karangsari park* dikembangkan dari modifikasi konsep *ecotourism* dan konsep *social capital* dalam satu kawasan yang hingga tahun 2005 telah menyerap dana kurang lebih Rp. 2 Milyar dari anggaran Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Pusat.²⁵³

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

²⁵²Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

²⁵³“Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Rembang 2006-2010”, (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2005), hlm. II-65 – II-67.

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 tahun 2005 bertepatan dengan 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 2005.²⁵⁴

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 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

²⁵⁴“Bupati Pocokan”, *Suara Merdeka*, 27 Januari 2005.

Tasikagung dan Pandangan.²⁵⁵ 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.²⁵⁶

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

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung Kabupaten Rembang untuk pertama kalinya terselenggara pada tanggal 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. Hasil dari penghitungan suara Pilkada tersebut pasangan Moch. Salim dan Yaqut Cholil Qoumas meraih suara terbanyak dari pasangan lainnya. Rinciannya, Moch. Salim-Yaqut Cholil Qoumas meraih 157.946 suara atau 46,69 persen, kemudian disusul H. Hendarsono-K.H. Abdullah Ubab meraih 111.954 suara (33,09 persen), H. Wiratmoko-H.A. Djoemali meraih 56.996 suara (16,85 persen) dan

²⁵⁵“Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang”, (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 37.

²⁵⁶Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 4 November 2009.

H. Nasirul Mahasin-Alwin Basri meraih 11.416 suara (3,37 persen).²⁵⁷ 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 berasal dari latar belakang keluarga pengusaha perikanan. Bagi Moch. Salim yang pernah mendapatkan pelatihan AMT, sektor Perikanan dan Kelautan bukan menjadi persoalan baru 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 dianugrahi penghargaan Upakarti sebagai pemuda pelopor oleh Presiden Suharto pada tahun 1996.²⁵⁸

Kisah suksesnya sebagai pengusaha perikanan membuat Moch. Salim paham setiap seluk beluk dunia kebaharian dan memahami kebutuhan masyarakat pesisir. Moch. Salim melihat bahwa pembangunan KBT khususnya TPI/PPI Tasikagung belum berdampak optimal bagi kebutuhan masyarakat nelayan. Atas perhatian ini maka semenjak masa pemerintahannya, Moch Salim mempeluas cakupan konsep KBT yang bukan hanya mengacu kepada kawasan TPI Tasikagung dan sekitarnya saja, tetapi

²⁵⁷“Salim-Gus Tutut Pemenang di Rembang”, *Suara Karya*, 4 Juli 2005.

²⁵⁸“Profil Bupati”, (online), (<http://www.rembangkab.go.id/pemerintahanpemerintahan-daerah/profil-bupati>, dikunjungi 2 Nopember 2009).

KBT dijadikan sebagai suatu konsep yang luas. Dalam hal ini ada kecenderungan bahwa Kabupaten Rembang yang merupakan kabupaten pantai secara keseluruhan harus diperlakukan sebagai sebuah kawasan bahari terpadu. Dengan demikian seluruh kawasan pantai Rembang dengan segala potensi perikanan dan kelautannya merupakan suatu kawasan bahari yang secara utuh 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 kawasan Tasikagung saja, tetapi juga di kawasan lain seperti bagian timur wilayah Rembang. 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.²⁵⁹

Pemikiran Moch. Salim tersebut menjadi strategi pembangunan sebagaimana yang digambarkan di atas. Hal itu tercermin dari 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

²⁵⁹Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

yang lain. Konsep pembangunan kawasan ini sebetulnya beranjak dari upaya untuk mengurangi semangat pembangunan yang berbasis 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.²⁶⁰

Guna mewujudkan visi tersebut, telah dijabarkan tiga misi yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang yaitu:

- C. Kemandirian daerah yang bertumpu pada kekuatan sumberdaya lokal;
- D. Peningkatan kesejahteraan melalui partisipasi masyarakat dalam berbagai segi kehidupan; dan
- E. Pengembangan sinergitas sistem ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam pembangunan kawasan.

²⁶⁰Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

Fokus utama pembangunan kawasan ini merupakan usaha untuk mengembangkan dan meningkatkan hubungan saling tergantung dan interaksi antara sistem ekonomi (*economic system*), masyarakat (*social system*), dan lingkungan hidup beserta sumberdaya alam (*ecosystem*) yang ada di Kabupaten Rembang. Dengan visi dan misi ini diharapkan percepatan pembangunan daerah Kabupaten Rembang dapat lebih ditingkatkan.²⁶¹

Adapun tujuan Pembangunan Kawasan di Kabupaten Rembang dalam hal ini adalah :

1. Membangun masyarakat pedesaan, beserta sarana dan prasarana yang mendukungnya;
2. Mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan;
3. Mengurangi tingkat kemiskinan melalui peningkatan pendapatan masyarakat;
4. Mendorong pemerataan pertumbuhan dengan mengurangi disparitas antar daerah;
5. Meningkatkan kualitas SDM dan konservasi SDA demi kesinambungan pembangunan daerah;
6. Lebih mempercepat kelangsungan sinergi antarsektor antarwilayah;
7. Mendorong pemanfaatan ruang wilayah yang efisien dan berkelanjutan.²⁶²

Dengan menyadari bahwa Rembang memiliki potensi bahari yang sangat signifikan, maka pembangunan Rembang perlu memperhitungkan potensi itu. Namun demikian bukan berarti bahwa sektor nonkelautan harus diabaikan. Keduanya dapat

²⁶¹“Validasi RPJMD Kabupaten Rembang 2006-2010” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2008), hlm. III-1.

²⁶²*Ibid.*, hlm. IV-3.

dikembangkan secara sinergis dengan pembangunan *Integrated Maritime Zone* dengan perpektif baru yaitu kawasan yang mampu mengintegrasikan potensi kelautan dan sekaligus potensi daerah belakangnya (*hinterland*).

Tersusunnya dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kabupaten Rembang Tahun 2006-2010 yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2006 yang disempurnakan dengan Validasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Rembang Tahun 2006-2010 yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2008 merupakan landasan legal formal yang menunjukkan adanya komitmen baru Pemerintah Daerah yang dipimpin Moch. Salim dalam mencapai visi pembangunan daerah termasuk di sektor Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Rembang.²⁶³ Substansi pokok dari RPJMD tersebut dalam implementasinya diwujudkan dalam gebrakan "Program Empat Pilar Percepatan Pembangunan Kabupaten Rembang" sebagai langkah akselerasi pembangunan di Kabupaten Rembang.²⁶⁴

Gebrakan Program Empat Pilar yang ditempuh Moch. Salim mendapatkan momentum yang sangat tepat, mengingat pada tahun 2005 Kabupaten Rembang mendapat predikat sebagai Daerah Tertinggal yang ditetapkan oleh Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) berdasarkan beberapa kriteria ketertinggalan di antaranya kondisi fiskal dan infrastruktur. Oleh karenanya, pelaksanaan Program Empat Pilar yang mencakup program-program penyediaan

²⁶³Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

²⁶⁴Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

infrastruktur publik (peningkatan jalan, jembatan, irigasi, perumahan dan pemukiman), pelayanan kesehatan dan pendidikan serta pengembangan ekonomi Rembang (PER), juga dimaksudkan agar Kabupaten Rembang dapat segera keluar dari predikat Daerah Tertinggal. Dalam sebuah wawancara dengan surat kabar *Wawasan*, Bupati Moch. Salim menuturkan bahwa implementasi program empat pilar yang di antaranya diwujudkan dalam program kesehatan gratis yang diimplementasikan lewat Jaminan Kesehatan Rembang Sehat (JKRS) itu, digunakan untuk melayani seluruh masyarakat Rembang di luar Askeskin dan Askes serta program sekolah gratis bermutu untuk siswa SD/MI dan SMP/MTs di seluruh Kabupaten Rembang. Melalui program sekolah gratis tersebut, sekolah tidak dibenarkan menarik dana operasional dari wali murid, seperti uang pangkal, iuran BP3, biaya ulangan/tes akhir belajar dan pembelian buku pelajaran dan LKS. Program-program ini sudah mulai bisa dirasakan manfaatnya oleh warga

Rembang dan perlu disempurkan demi peningkatan pelayanan kepada masyarakat.²⁶⁵

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

²⁶⁵“Empat Pilar Jadi Program Andalan Rembang”, *Wawasan*, 30 Juli 2007.

kerangka program dan kegiatan lintas sektoral pada urusan perhubungan serta kelautan dan perikanan.²⁶⁶

Obsesi Moch. Salim untuk membangun Pelabuhan Niaga di wilayah timur Kabupaten Rembang didasari oleh 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 zaman dahulu, seperti pelabuhan teluk Regol dan Kairingan di wilayah Lasem.²⁶⁷ Dari latar belakang sosial ekonomi masyarakat pesisir di sekitar lokasi pelabuhan, tampaknya masyarakat cenderung menerima rencana kebijakan ini disertai harapan besar masyarakat akan adanya perubahan status ekonomi mereka dengan terbangunnya pelabuhan ini.

Dengan pertimbangan teknis bahwa keberadaan pelabuhan niaga Tanjung Agung yang 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.²⁶⁸ Dari hasil studi-studi tersebut dapat ditarik kesimpulan

²⁶⁶“Validasi RPJM Kabupaten Rembang 2006-2010” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2008), hlm. VI-6.

²⁶⁷Akrom Unjiya, *Lasem Negeri Dampoawang Sejarah yang Terlupakan* (Yogyakarta: Eja Publisher, 2008), hlm. 28.

²⁶⁸“Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. II-1.

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.²⁶⁹

Dari beberapa alternatif lokasi ditentukan lokasi yang memenuhi kelayakan yaitu 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,

²⁶⁹Secara 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.

sehingga peluang itu dapat ditangkap oleh pelabuhan Rembang.²⁷⁰ Selain itu, akses jalan menuju ke pelabuhan ini juga tidak menghadapi kendala yang berarti. Apalagi Rembang juga memiliki potensi sebagai pintu gerbang bagi ekspor dan impor daerah pedalaman yaitu daerah Blora dan Cepu yang sedang mengeksploitasi sumber minyak bumi yang sangat kaya.²⁷¹

Berkaitan dengan eksploitasi minyak blok Cepu ini, Pemerintah Kabupaten Rembang berupaya mensinergikan rencana pembangunan Pelabuhan Umum Nasional di Desa Sendangmulyo Kecamatan Sluke senilai Rp 49,34 miliar yang salah satu fungsinya menyediakan fasilitas pendukung dalam rangka eksplorasi-produksi minyak. 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, Pemerintah Kabupaten Rembang telah merencanakan penyediaan lahan untuk kilang minyak di kawasan pelabuhan tersebut.²⁷²

Suatu pelabuhan yang efisien merupakan prasyarat bagi perkembangan ekonomi dari suatu kawasan, karena dengan adanya pelabuhan yang efisien berarti komponen

²⁷⁰Lihat “Rangkuman Laporan (*Summary Report*) Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang” (Rembang: Kerja sama Pemerintah Kabupaten Rembang dan Fakultas Teknik Universitas Diponegoro), hlm. 1.

²⁷¹“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.

²⁷²“Tiga Kabupaten Berebut Blok Cepu”, *Kompas*, 18 Juni 2008.

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 di mana Pemerintah Daerah mulai mengubah orientasi kebijakan dengan berupaya meningkatkan kembali produktivitas perikanan tangkap dan pengolahan hasil perikanan.²⁷³

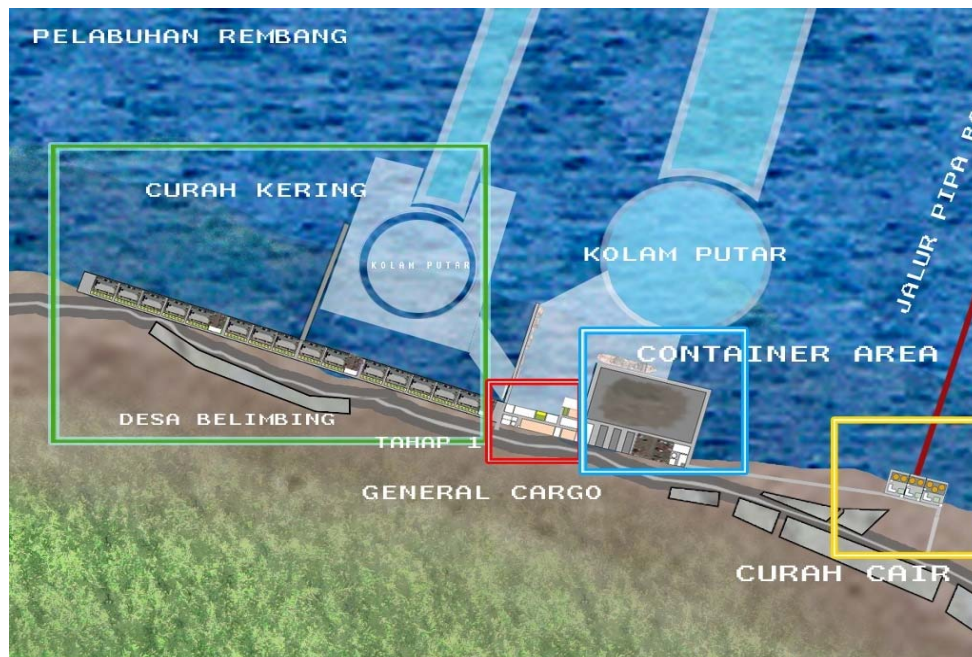
Adapun berdasarkan kajian potensi komoditas muat barang dapat diketahui arus muat barang yang kemungkinan dapat mendukung keberadaan pelabuhan niaga meliputi komoditas unggulan dalam sektor pertanian yakni komoditas padi dan garam, perkebunan yaitu kebun buah-buahan, perikanan yaitu perikanan tangkap, bahan tambang yaitu tambang galian C yang ada di Kabupaten Rembang terutama batu kapur, trass, pasir kuarsa dan andesit, serta yang paling penting rencana pemuatan bahan bakar minyak oleh *Exxon Mobile Oil* blok migas Cepu.²⁷⁴ Pergerakan arus barang melalui pelabuhan ini diproyeksikan akan mampu mendorong kegiatan ekonomi di kawasan yang bersangkutan serta memicu perkembangan daerah-daerah belakangnya .

Dari penuturan Hari Susanto diperoleh keterangan bahwa rencana pengembangan dan pembangunan pelabuhan baru akan menjadi kawasan andalan di Kabupaten Rembang. Pelabuhan Rembang yang terletak di Desa Tasikagung Kecamatan Rembang

²⁷³“Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. I-1.

²⁷⁴“Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. IV-28.

akan ditingkatkan fungsinya sebagai Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) serta pelabuhan penumpang di sebelah baratnya. Sedangkan pelabuhan baru untuk fungsi arus barang curah kering dan kontainer akan dibangun di Kecamatan Sluke.²⁷⁵ Rencana desain pembangunan pelabuhan niaga Rembang yang berlokasi di Desa Sendangmulyo Kecamatan Sluke akan dilakukan secara bertahap dengan reklamasi pantai dan pembangunan dermaga jetty sebagaimana diilustrasikan melalui gambar 7 berikut ini.



Gambar 7. Rencana Pembangunan Pelabuhan Rembang

Sumber: “Rencana Induk Pembangunan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. V-2.

Review kebijakan sektor kelautan dan perikanan yang dilakukan Moch. Salim ini tampaknya mendapat sambutan positif dari berbagai pihak. Kondisi ini ditunjukkan

²⁷⁵ Wawancara dengan Hari Susanto (Kepala Bappeda Kabupaten Rembang dan Kabid Fispra Bappeda Kabupaten Rembang tahun 2004-2007), 4 November 2009.

dengan dukungan DPRD yang menyetujui rencana pembangunan daerah di sektor kelautan dan perikanan untuk dapat direalisasikan melalui pembiayaan APBD Kabupaten Rembang. Bahkan rencana pemerintah daerah untuk membangun pelabuhan dan merehabilitasi TPI-TPI yang berada di wilayah Rembang juga mendapat dukungan anggaran dari pemerintah provinsi maupun pusat.

g. Pengembangan Kebijakan Kelautan dan 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 tahun 2008 fokus pengembangan KBT adalah optimalisasi fungsi Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) dan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) diseluruh wilayah Kabupaten Rembang terutama PPI/TPI Tasikagung yang sudah meningkat statusnya menjadi Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) dengan proyek penambahan panjang *jetty*. Kebijakan ini berawal dari pemikiran Moch. Salim bahwa kebutuhan yang mendesak bagi nelayan adalah dermaga yang memadai agar kapal ikan bertonase besar dapat bersandar untuk bongkar muat ikan dan perbekalannya.

Dengan alasan tersebut, pada tahun 2006 mulai dibangun penambahan panjang *jetty* yang hingga tahun 2008 telah menyerap anggaran sekitar Rp 7,3 milyar dari sumber dana APBD Kabupaten Rembang. Proyek ini didukung pula pemerintah pusat dengan menyediakan dana untuk perluasan kawasan melalui reklamasi pantai yang menyerap anggaran Rp 3,4 milyar dari APBN.

Dengan penambahan fasilitas PPI dan TPI Tasikagung hingga tahun 2008 telah dapat meningkatkan kapasitas pelabuhan untuk bersandar kapal ikan bermuatan lebih besar yang berdampak meningkatkan efisiensi biaya bongkar muat ikan dan perbekalan. Kegiatan-kegiatan penunjang lain adalah rehabilitasi TPI dan pembangunan kios-kios KBT. Adapun total pembiayaan untuk pengembangan KBT pada tahun 2006-2008 bersumber dari pembiayaan ABPN dan APBD Kabupaten sebagaimana terlihat dalam tabel 20.

Tabel 20. Total Anggaran Pembangunan KBT Tahun 2006-2008

Tahun	Uraian Kegiatan		Sumber dana dan jumlahnya (Rupiah)			
			APBN	APBD I	APBD II	LAINNYA
1	2		3	4	5	6
2006	A	Kegiatan Utama Fisik			4,353,000,000	
	B	Kegiatan Penunjang KBT			195,000,000	
Jumlah					4,548,000,000	
2007	A	Kegiatan Utama Fisik	4,000,000,000		458,506,000	
	Jumlah			4,000,000,000		458,506,000
2008	A	Kegiatan Utama Fisik	3,400,000,000		1,177,000,000	
	Jumlah			3,400,000,000		1,177,000,000

Sumber: "Laporan Realisasi Keterpaduan Daerah" (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2009).

Rencana relokasi pembangunan pelabuhan Rembang sebagai pelabuhan umum tersier skala nasional di Desa Sendangmulyo Kecamatan Sluke Kabupaten Rembang mulai direalisasikan dalam tahap konstruksi. Rencana Pembangunan Pelabuhan Umum tersebut dimaksudkan sebagai wujud kebijakan strategis dan akurat yang berorientasi jangka panjang guna pengembangan perekonomian wilayah dalam rangka peningkatan pendapatan serta taraf hidup masyarakat. Pelabuhan Umum Rembang sebagai

infrastruktur pemicu pertumbuhan perekonomian wilayah dengan membuka pintu gerbang akses transportasi laut guna mengangkut arus barang komoditas *hinterland* Kabupaten Rembang, dan menangkap keunggulan komparatif lokasi yang berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Timur.²⁷⁶

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 pada masa-masa ini, 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.

Kebijakan Pengembangan Perikanan Laut/ Tangkap

Pengembangan perikanan laut ini ditempuh melalui beberapa aspek seperti peningkatan sumberdaya manusia yang bergerak di sektor perikanan. Seperti diketahui bahwa kualitas sumberdaya manusia perikanan dan kelautan di Kabupaten Rembang masih rendah. Hal ini terlihat dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata masih mencapai bangku Sekolah Dasar, terutama nelayan.²⁷⁷ Kondisi ini menyebabkan para pelaku kegiatan kelautan dan perikanan tersebut kurang mampu mengadopsi teknologi yang

²⁷⁶“Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005), hlm. III-10.

²⁷⁷“Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang” (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 35.

lebih moderen untuk meningkatkan usahanya. Tantangan dalam persaingan untuk memanfaatkan daerah penangkapan ikan pada jalur 4 mil dan 12 mil sebagai akibat adanya anggapan bahwa sumberdaya ikan dan habitatnya merupakan *common property* yaitu sumberdaya dengan akses terbuka dan menjadi milik bersama dan tidak memiliki batas nyata pada wilayah penangkapannya (*fishing ground* dan *fishing area*).

P. Selain itu, pembinaan perikanan tangkap juga ditempuh melalui pengembangan armada dan alat tangkap untuk meningkatkan kapasitas jumlah armada dan alat tangkap yang masih didominasi oleh armada dan alat tangkap yang berskala kecil sementara kemajuan teknologi yang telah memodernisasi armada dan alat tangkap di daerah lain. Diturunkan oleh Siswanto bahwa tantangan dalam mengembangkan armada dan alat tangkap ikan adalah ketidaksiapan nelayan dalam mengimplementasikan teknologi baru dalam bidang penangkapan ikan dan kerusakan kelestarian sumberdaya ikan dan kerusakan habitatnya, kerusakan karena pencemaran air dan kerusakan ekosistem khas di pantai akibat semakin berkembang dan banyaknya limbah dari perikanan tangkap. Dengan demikian jika tidak ada pembinaan, maka nelayan Rembang yang mayoritas merupakan nelayan kecil akan semakin tersingkir.²⁷⁸ Tantangan akan semakin berat jika diingat bahwa ekspansi nelayan luar negeri sudah sulit untuk dibendung lagi yang memerlukan campur tangan pemerintah dalam mengembangkan kebijakan yang dipandang relevan untuk mengatasi persoalan tersebut.

²⁷⁸Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 4 November 2009.

Situasi tersebut terjadi dalam bidang perikanan khususnya armada kapal dan atau perahu perikanan karena hingga tahun 2002 belum ada peraturan pemerintah yang mengatur armada perikanan kecil (di bawah 7 gross tons). Oleh karena itu, melalui Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 2002 pemerintah pusat mengeluarkan peraturan tentang perkapalan. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa kapal berukuran di bawah 7 GT diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten. Sudah barang tentu pengaturan terhadap armada perikanan ini bukan semata-mata untuk penarikan retribusi, tetapi lebih jauh daripada itu adalah untuk ketertiban administrasi dan perlindungan terhadap keamanan dan keselamatan armada perikanan kecil itu sendiri.²⁷⁹

Mengingat bahwa Kabupaten Rembang memiliki potensi yang sangat besar dalam bidang perikanan dalam skala menengah dan kecil ini, maka Pemerintah Kabupaten sangat responsif terhadap Peraturan Pemerintah tersebut. Oleh karena itu, sebagaimana disampaikan oleh Siswanto bahwa setelah melalui perencanaan dan diskusi yang panjang akhirnya Pemerintah Kabupaten Rembang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2005 tentang Retribusi Tanda Kebangsaan Kapal. Sudah barang tentu dengan keluarnya Perda tersebut, maka di samping Pemerintah Kabupaten ingin meningkatkan tertib administrasi bisnis perikanan Pemerintah Kabupaten Rembang juga dapat meningkatkan pendapatan daerah.²⁸⁰ Setahun kemudian Peraturan Daerah ini segera disusul dengan Peraturan Bupati No. 001 tahun

²⁷⁹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 4 November 2009.

²⁸⁰Lihat “Perda No. 3/ 2005 tentang Retribusi Surat Tanda Kebangsaan Kapal”.

2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi Surat Tanda Kebangsaan Kapal.²⁸¹

Dengan adanya Petunjuk Pelaksanaan ini maka diharapkan bahwa para petugas di lapangan memiliki pedoman yang jelas sehingga dapat mengurangi terjadinya penyalahgunaan wewenang dan keuangan.

Sepanjang tahun 2006-2008, pemerintah daerah berupaya pula meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana perikanan tangkap yang memadai terkait dengan masih adanya keterbatasan pangkalan pendaratan ikan yang belum mempunyai dermaga sebagai tempat sandar untuk membongkar dan memuat perbekalan melaut bagi nelayan dan belum adanya rambu atau navigasi laut sebagai lampu penunjuk bagi kapal yang akan mendaratkan hasil tangkapannya. Upaya pemerintah daerah juga menyangkut pembinaan kepada *stakeholder* perikanan tangkap dengan adanya tantangan ketidaksiapan nelayan dalam memanfaatkan serta memelihara sarana dan prasarana perikanan yang dibangun.

Memperhatikan aspek-aspek tersebut, maka dalam rangka optimalisasi produksi perikanan laut serta upaya penangkapan ikan, Pemerintah Kabupaten Rembang mengambil berbagai kebijakan perikanan tangkap antara lain: a) melakukan program peningkatan kualitas sumberdaya manusia baik dari segi pengetahuan maupun ketrampilan; b) melakukan program modernisasi penangkapan ikan, sehingga nelayan dapat menangkap ikan pada jalur yang lebih jauh; c) melakukan program peningkatan sarana dan prasarana pelabuhan perikanan pantai yang memadai; d) melakukan penyuluhan tentang peluang dan tantangan ekspor komoditas hasil perikanan; e)

²⁸¹“Peraturan Bupati No. 001 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi Surat Tanda Kebangsaan Kapal”.

melakukan program penataan lingkungan, sehingga produktivitas sumberdaya ikan dapat ditingkatkan; f) melakukan program kerja sama antardaerah, sehingga menjamin keamanan dan kenyamanan dalam usaha penangkapan ikan dan mengatasi konflik yang ditimbulkan akibat salah interpretasi terhadap peraturan; g) mendorong adanya penelitian geofisika, kimia, biota, teknologi, dan sosio-kultural; h) menciptakan lapangan kerja di luar perikanan untuk mengurangi tekanan terhadap sumberdaya ikan; i) melakukan program untuk mengatasi masalah permodalan yang dihadapi oleh pelaku usaha sektor perikanan; j) melakukan program pengembangan sistem informasi manajemen perikanan; dan k) membuat rencana terpadu pengembangan wilayah.²⁸²

Hasil nyata program pembangunan perikanan tangkap hingga akhir tahun 2008 adalah peningkatan fungsi sarana prasarana Pelabuhan Perikanan Pantai (PPI) dan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Tasikagung dengan telah terbangunnya dermaga *jetty* dengan panjang mencapai lebih 500 meter yang mampu menampung kapal-kapal ikan berbobot di atas 30 GT yang juga ditunjang dengan tersedianya fasilitas pergudangan untuk penyimpanan hasil tangkapan serta pengadaan *Collecting ship*. Siswanto memberikan penjelasan bahwa pengadaan *Collecting ship* dimaksudkan untuk membantu nelayan meningkatkan kualitas ikan hasil tangkapan serta menekan biaya operasional nelayan dalam proses penangkapan ikan.²⁸³

Peningkatan kapasitas PPI dan TPI Tasikagung semakin dirasakan mampu menghidupkan aktivitas perekonomian pesisir di wilayah Rembang dengan mengungkit

²⁸²“Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010”, (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 31.

²⁸³Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 4 November 2009.

tumbuhnya usaha-usaha ekonomi berbasis kelautan dan perikanan. Tumbuhnya perekonomian di sekitar Lokasi TPI Tasikagung diungkapkan oleh seorang nelayan Tasikagung bernama Musyafik. Menurutnya sejak dermaga PPI dan gedung TPI terbangun semakin banyak kapal-kapal besar berlabuh dan melelang hasil tangkapannya di TPI Tasikagung yang berarti berkurangnya biaya bongkar muat yang dulu masih dilakukan dengan penambang kapal. Musafik melihat bahwa terbangunnya PPI dan TPI turut menghidupkan usaha-usaha ekonomi lain seperti munculnya usaha persewaan basket tempat ikan, jasa pengangkutan ikan, tumbuhnya usaha kecil pengolahan ikan serta suburnya perkembangan sektor informal lainnya seperti warung-warung makan disekitar tempat tinggalnya.²⁸⁴

Sementara rehabilitasi dan peningkatan sarana prasarana di PPI/TPI di wilayah pesisir lain seperti pembangunan gedung dan dermaga di Kecamatan Kragan juga berdampak positif bagi peningkatan kehidupan masyarakat nelayan. Kecamatan Kragan sendiri memiliki empat PPI/TPI yaitu Padangan, Karang Lincak, Bakung, dan Karang Anyar yang sudah memadai untuk bongkar ikan dan pelelangan. Seorang nelayan yang sempat ditemui di Desa Summersari Kecamatan Kragan bernama Masrokhim mengatakan bahwa pembangunan PPI/TPI di Kecamatan Kragan sangat membantu aktifitas nelayan di kampungnya. Masrokhim yang hanya seorang nelayan kecil yang terbiasa *miang* disekitar pantai Kragan merasa sangat terbantu ketika akan menjual ikan

²⁸⁴Wawancara dengan Musyafik (Nelayan Desa Tasikagung Kecamatan Rembang), 4 November 2009.

hasil tangkapannya dengan tingkat harga yang cukup memadai untuk penghasilan keluarganya.²⁸⁵

Menyadari arti penting sarana dan prasarana pebabuhan perikanan di Kabupaten Rembang, Moch. Salim ke depan berupaya meningkatkan status PPP Tasikagung menjadi Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN). Untuk mewujudkan visinya ini, Moch. Salim berencana membangun fasilitas serta memperluas kawasan PPP Tasikagung sebagai prasyarat untuk peningkatan status PPN. Tidak tanggung-tanggung, Moch. Salim berencana mereklamasi pantai sepanjang Desa Tasikagung untuk keperluan perluasan PPN dengan aktif mengusulkan pembiayaan dari pemerintah provinsi dan pusat maupun berkomitmen untuk mengalokasikan APBD Kabupaten Rembang.

Kebijakan Pengembangan Budidaya Perikanan Air Payau

Pengembangan budidaya perikanan air payau juga menyentuh peningkatan sumberdaya manusia perikanan budidaya ikan air payau mengingat pengetahuan dan ketrampilan sebagian petani budidaya masih rendah. Hal ini dicerminkan dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata masih mencapai bangku Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.²⁸⁶ Kondisi ini menyebabkan para pelaku kegiatan pembudidaya ikan air payau tersebut kurang mampu mengadopsi teknologi yang lebih maju untuk meningkatkan usahanya.

²⁸⁵ Wawancara dengan Masrokhim (Nelayan Desa Summersari Kecamatan Kragan), 5 November 2009.

²⁸⁶“Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang”, (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 36.

Dalam aspek sarana prasarana budidaya ikan air payau, Pemerintah Kabupaten Rembang memberikan bantuan fasilitasi kepada para petambak ikan untuk pemenuhan kebutuhan dalam proses budidaya mengingat risiko dalam pembudidayaan ikan di air payau cukup tinggi. Siswanto menuturkan risiko budidaya ikan air payau berkenaan dengan merebaknya penyakit yang diakibatkan oleh virus dan pencemaran air serta sering terjadinya bencana banjir atau kemarau panjang. Selain itu permasalahan permodalan masih menjadi hambatan klasik pengembangan usaha dengan kurangnya perhatian lembaga keuangan terhadap usaha di sektor budidaya ikan air payau.²⁸⁷

Upaya peningkatan produksi perikanan ikan air payau dan pendapatan petani ikan dengan memanfaatkan faktor-faktor produksi secara optimal dilaksanakan dengan melakukan beberapa kebijakan meliputi: a) melakukan program peningkatan SDM baik dari segi pengetahuan maupun ketrampilan; b) melakukan program modernisasi usaha budidaya ikan air payau dengan program intensifikasi pertambakan; c) meningkatkan prasarana dan sarana tambak terutama saluran tambak; d) melakukan program penataan lingkungan sehingga produktivitas lahan pertambakan dapat ditingkatkan; f) melakukan program penyuluhan terhadap petani tambak tentang peluang dan tantangan ekspor perikanan; g) menyusun suatu konsep terpadu guna mengatasi hama penyakit ikan dan gangguan alam; h) melakukan program untuk mengatasi masalah permodalan yang dihadapi oleh pelaku usaha pertambakan; i) melakukan program pengembangan

²⁸⁷Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

sistem manajemen informasi perikanan; k) membuat rencana terpadu pengembangan wilayah pesisir.²⁸⁸

Khusus mengenai pengembangan wilayah pesisir, Pemerintah Pusat telah mengeluarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Undang-undang ini dalam aspek konservasi memberikan ruang untuk dilakukan dan dipeliharanya kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, melindungi alur migrasi ikan dan biota laut, melindungi habitat biota laut dan melindungi situs budaya tradisional.²⁸⁹ Sementara itu dari sisi kewenangan, undang-undang ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah diberi mandat untuk menetapkan batas sempadan pantai yang disesuaikan dengan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oceanografi, kebutuhan ekonomi dan budaya serta ketentuan lain.
- b. Gubernur berwenang menyusun dan/ atau mengajukan usulan akreditasi program pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah sesuai dengan standar dan pedoman yang ada.
- c. Bupati/ walikota berwenang menyusun dan/ atau mengajukan usulan akreditasi program pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah sesuai dengan standar dan pedoman yang ada.
- d. Gubernur berwenang memberikan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) sampai

²⁸⁸“Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010”, (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 37.

²⁸⁹Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

dengan 12 (dua belas) mil laut.

- e. Bupati/ walikota berwenang memberikan HP3 di wilayah perairan pesisir 1/3 (sepertiga) di wilayah kewenangan provinsi.
- f. Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan oleh pemerintah bersama pemerintah daerah.

Selanjutnya dari sisi pengakuan terhadap hak pengelolaan masyarakat berdasarkan hukum adat yang diatur dalam undang-undang ini antara lain; secara umum undang-undang ini ingin membuka ruang dan akses bagi masyarakat adat, lokal dan tradisional di pesisir untuk tetap bisa mengelola wilayah pesisir dan laut sesuai dengan sistem adat yang sudah turun temurun dipertahankan. Dalam ketentuan umum istilah masyarakat adat dan lokal serta masyarakat tradisional disebutkan dan kemudian dipertegas lagi melalui Pasal 61. Ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap keberadaan mereka. Sebenarnya sejak zaman kolonial berbagai peraturan untuk melindungi kawasan pesisir, laut dan pulau-pulau kecil sudah ada. Namun demikian pada kenyataannya kondisi wilayah pantai dan pulau-pulau kecil banyak mengalami kerusakan. Demikian juga masyarakat yang tinggal di daerah pantai dan pulau-pulau kecil juga kurang mendapatkan perlindungan.

Sebagai konsekuensi potensi wilayah pesisir yang panjang (sekitar 65 km), berarti Kabupaten Rembang memiliki wilayah pengelolaan teritorial laut yang sangat luas yaitu sekitar 260 kilometer persegi serta tebaran pulau-pulau kecil di sekitarnya yang perlu dikelola dengan bijak. Pemerintah Kabupaten Rembang sangat serius dalam mengelola potensi sumberdaya pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil yang dimilikinya. Sebagai bukti keseriusan tersebut, seperti dituturkan Siswanto, Pemerintah Kabupaten

Rembang berinisiatif untuk mengeluarkan regulasi daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil sekaligus merespon permasalahan yang ada. Oleh karena itu, maka pada tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Rembang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Laut, dan Pulau-pulau Kecil di Kabupaten Rembang sebagai ratifikasi Undang-Undang No. 27 Tahun 2007.²⁹⁰

Pada hakikatnya Perda 8/2007 merupakan penegasan kewenangan Kabupaten untuk mengatur ketentuan-ketentuan dalam pengelolaan ekosistem kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil dalam perspektif daerah. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa tujuan pengelolaan wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil di Rembang adalah untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat yang bergantung pada sumberdaya pesisir dan laut, dan sekaligus menjamin keanekaragaman hayati dan produktivitas ekosistem wilayah pesisir dan laut. Pengelolaan itu akan didasari batas asas manfaat, lestari, seimbang, dan berkelanjutan serta berbasis masyarakat dengan prinsip demokrasi. Dalam peraturan itu juga dijelaskan bahwa sasaran pengelolaan wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil di Rembang adalah:

Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungannya;

Terkendalinya pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir dan laut sesuai dengan fungsi dan peruntukannya;

²⁹⁰Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

Terlindunginya wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil dari usaha dan/ atau perusakan lingkungan;

Tercapainya kelestarian fungsi pesisir dan laut baik sebagai penyedia sumberdaya alam maupun penyedia jasa-jasa kenyamanan;

Tercapainya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.²⁹¹

Dengan adanya Peraturan Daerah ini maka pemerintah Kabupaten Rembang telah meletakkan landasan untuk pembangunan wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil yang dimiliki oleh Kabupaten Rembang. Cakupan dari peraturan ini adalah pengelolaan ekosistem wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil. Di samping itu peraturan ini juga mencakup pengelolaan sektor pembangunan wilayah pesisir dan laut yang terdiri dari sektor kehutanan, pertanian, perikanan budidaya, perikanan tangkap, kawasan pemukiman dan perkotaan, pariwisata dan rekreasi, industri pertambangan dan energi, sistem pembuangan limbah cair, jalan raya dan jembatan serta pelabuhan. Dengan demikian peraturan ini sangat lengkap untuk mengendalikan dan mengembangkan Rembang sebagai Kawasan Bahari Terpadu dalam cakupan konsep yang luas.

Kebijakan Pengembangan Budidaya Ikan Air Tawar

Pengembangan budidaya ikan air tawar telah lama diupayakan Pemerintah Kabupaten Rembang di beberapa wilayah Kecamatan yang mempunyai sumber-sumber air yang memadai. Keseriusan Pemerintah Daerah ini menurut Siswanto telah diwujudkan dengan optimasi fungsi Balai Benih Ikan (BBI) di Kecamatan Pamotan dengan

²⁹¹Lihat dalam “Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Laut, dan Pulau-pulau Kecil di Kabupaten Rembang”.

menambah bangunan kolam pemijahan serta penyediaan indukan berkualitas untuk melayani kebutuhan benih baik ikan tawar maupun ikan hias.²⁹² Siswanto menambahkan bahwa mengingat Kabupaten Rembang merupakan daerah kering, kegiatan budidaya air tawar tetap dikembangkan dengan introduksi teknologi dan inovasi untuk mengatasi kendala keterbatasan air. Pada tahun 2007 mulai dilaksanakan diseminasi penggunaan kolam terpal untuk pembudidayaan ikan air tawar.²⁹³

Suherman seorang pembudidaya lele di Kelurahan Sumberjo Kecamatan Rembang saat diwawancarai menuturkan bahwa proyek budidaya lele kolam terpal sangat cocok untuk lahan-lahan yang terbatas dan sangat ekonomis. Menurutnya memulai usaha budidaya lele kolam terpal tidak membutuhkan biaya yang terlalu besar. Dari pengalamannya, Suherman memberi gambaran bahwa usahanya hanya bermodal awal satu juta rupiah setelah mendapat bantuan dan pelatihan dari Dinas Kelautan dan Perikanan dan sekarang kondisinya sudah berkembang baik. Herman yang juga sebagai ketua kelompok tani “Mina Jaya” sangat menyambut baik kelanjutan program budidaya lele kolam terpal ini dan berharap dapat dicontoh di daerah-daerah lain.²⁹⁴

Pembinaan terhadap SDM perikanan air tawar merupakan kesinambungan kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan, mengingat kualitas SDM perikanan budidaya ikan air tawar masih rendah

²⁹²Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

²⁹³Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

²⁹⁴Wawancara dengan Suherman (Ketua Kelompok Tani Budidaya Lele “Mina Jaya” Kelurahan Sumberjo Kecamatan Rembang), 5 November 2009.

baik dari segi pengetahuan maupun ketrampilan. Hal ini terlihat dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata masih mencapai bangku Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Kondisi ini menyebabkan para pelaku kegiatan budidaya ikan air tawar tersebut kurang mampu mengadopsi teknologi yang lebih maju untuk meningkatkan usahanya. Sementara itu, menurut Siswanto, untuk mengatasi kendala mahalannya harga pakan dan minat masyarakat terhadap usaha ikan budidaya air tawar masih rendah, bencana banjir dan kemarau panjang serta masih rendahnya perhatian lembaga keuangan terhadap usaha di sektor budidaya ikan air tawar, Pemerintah Kabupaten Rembang tetap berupaya mengintroduksi teknologi budidaya baru serta memberikan stimulasi sarana prasarana budidaya melalui kegiatan bantuan dan pelatihan untuk kelompok tani perikanan air tawar di Kabupaten Rembang yang sejak tahun 2006 mulai digalakkan kembali.²⁹⁵

Dalam upaya meningkatkan produksi perikanan ikan air tawar dan pendapatan petani ikan dengan memanfaatkan faktor-faktor produksi, Pemerintah Kabupaten Rembang menempuh langkah-langkah yang dirangkum dalam beberapa kebijakan, yaitu: a) melakukan program peningkatan kualitas sumberdaya manusia baik dari segi pengetahuan maupun ketrampilan; b) melakukan program modernisasi dan diversifikasi komoditas perikanan ikan air tawar; c) melakukan program peningkatan peranan balai benih ikan dan usaha pembenihan rakyat; d) meningkatkan prasarana dan sarana perikanan air tawar; e) melakukan program penataan lingkungan untuk meminimalisasi fluktuasi genangan air guna menunjang perikanan air tawar; f) melakukan program

²⁹⁵Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

penyuluhan kepada petani tentang peluang dan tantangan ekspor perikanan; g) menyusun konsep terpadu guna mengatasi hama penyakit ikan dan gangguan alam; h) melakukan program agroindustri yang dapat menghasilkan pakan ikan, pestisida dan insektisida dengan harga murah; i) melakukan program untuk mengatasi masalah permodalan yang dihadapi oleh petani ikan; j) melakukan program pengembangan sistem informasi manajemen perikanan; dan k) membuat rencana terpadu pengembangan perikanan dan budidaya ikan air tawar.²⁹⁶

Dengan adanya intervensi kebijakan-kebijakan tersebut terjadi peningkatan produksi ikan air tawar di Kabupaten Rembang yang cukup signifikan. Data dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang mencatat sepanjang tahun 2006-2008 terjadi peningkatan produksi dan nilai produksi ikan tawar. Bahkan pada tahun 2007 terjadi peningkatan total produksi ikan tawar mencapai lima kali lipat dari keadaan tahun 2003-2005 yang hanya berkisar 8 ton menjadi 41,9 ton.²⁹⁷

Kebijakan Pengembangan Pengolahan Ikan

Pengembangan usaha pengolahan ikan merupakan sektor usaha yang sangat potensial di Kabupaten Rembang. Sebagai penghasil produksi perikanan terbesar kedua di Jawa tengah, usaha pengolahan hasil perikanan logikanya tidak akan kesulitan memperoleh bahan baku. Sementara pada aspek pasar produk olahan ikan sangat terbuka untuk pemenuhan konsumsi masyarakat lingkup lokal bahkan pasar ekspor. Menurut

²⁹⁶“Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 42.

²⁹⁷“Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009), hlm. 17.

Siswanto, pembinaan terhadap pelaku usaha pengolahan ikan di Kabupaten Rembang masih terus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang karena sebagian pelaku usaha terlihat masih banyak menggunakan obat-obatan kimia untuk pengawetan ikan baik dari jenis maupun komposisinya, sehingga produk hasil olahannya masih belum memenuhi standar kualitas yang sesuai aturan kelayakan konsumsi.²⁹⁸ Bahkan sejumlah pengusaha ikan mengaku menggunakan sejenis larutan kimia H₂O₂ dan mungkin larutan formalin untuk membersihkan kotoran ikan atau mengawetkan ikan.²⁹⁹

Kendala ini lebih disebabkan oleh kualitas SDM bidang perikanan terhadap usaha pengolahan ikan atau pengolahan pascapanen masih rendah baik dari segi pengetahuan maupun ketrampilan. Kondisi ini menyebabkan para pelaku kegiatan pengolahan ikan kurang mampu mengadopsi teknologi dan memahami yang sebenarnya diberlakukan dalam pascapanen produk perikanan, termasuk sanitasi terhadap produk olahan. Sementara itu, sifat produksi perikanan tangkap yang bersifat musiman berpotensi menyebabkan hambatan terhadap kontinuitas produksi pengolahan ikan dengan tersendatnya bahan baku pada saat-saat tertentu misalnya musim *baratan*.³⁰⁰ Menyikapi kendala ini, Pemerintah Kabupaten Rembang mengupayakan peningkatan teknologi dan sarana produksi pengolahan ikan dalam rangka perbaikan kualitas dan kontinuitas

²⁹⁸Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

²⁹⁹“Pengusaha Ikan Akui Gunakan H₂O₂: Terkait Isu Formalin”, *Suara Merdeka*, 5 Januari 2006.

³⁰⁰Musim *baratan* (angin barat) adalah masa *paceklik* bagi nelayan karena mereka tidak bisa melaut yang disebabkan oleh ombak yang bisa mencapai tiga meter di Laut Jawa, lihat dalam “Memasuki Musim Hujan dan Datangnya Angin Barat Nelayan diminta kurangi aktivitas”, *Wawasan*, 21 November 2009.

produk pascapanen perikanan yang dapat bersaing di pasaran dengan mencari alternatif sumber bahan baku serta diversifikasi olahan hasil perikanan.³⁰¹

Dalam upaya meningkatkan mutu produk olahan dan peningkatan pendapatan pengolahan ikan tersebut ditempuh antara lain melalui: a) melakukan program peningkatan kualitas SDM baik dari segi pengetahuan dan ketrampilan; b) melakukan program penyuluhan yang dapat meningkatkan mutu serta kebersihan produk perikanan; c) melakukan penyuluhan tentang pengelolaan limbah agar usaha pengolahan tidak mencemari lingkungan, dan d) melakukan program untuk mengatasi masalah permodalan yang dihadapi oleh pelaku usaha pengolahan ikan.³⁰²

Di samping melaksanakan empat kebijakan utama di atas, dalam rangka pengelolaan, pemanfaatan sumberdaya ikan dan pemberdayaan, serta perlindungan nelayan untuk memperoleh manfaat yang optimal dan berkelanjutan serta terjaminnya kelestarian sumberdaya ikan, Pemerintah Kabupaten Rembang mengeluarkan regulasi untuk pendataan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian yang dijabarkan melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan.³⁰³

Seperti diketahui bahwa sejak reformasi perhatian pemerintah terhadap sektor perikanan cenderung meningkat. Namun demikian semangat yang muncul pada waktu itu lebih berkaitan dengan upaya untuk mengeksploitasi kekayaan perikanan untuk

³⁰¹Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

³⁰²“Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006), hlm. 44.

³⁰³Lihat Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan.

mengatasi persoalan ekonomi dan hutang yang sedang dihadapi oleh pemerintah. Sektor perikanan diproyeksikan menjadi sektor alternatif untuk mengatasi krisis ekonomi yang sedang berkejolak. Dalam konteks itu keinginan untuk mengeruk kekayaan perikanan lebih besar daripada keinginan untuk pelestariannya. Oleh karena itu, di bawah Bupati Moch. Salim, Pemerintah Kabupaten Rembang berupaya keras untuk membuat peraturan daerah yang akan mengatur eksploitasi perikanan yang berkelanjutan. Setelah mengalami berbagai diskusi maka pada tanggal 18 September 2006 diundangkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan.³⁰⁴ Peraturan ini kemudian segera disusul dengan Peraturan Bupati dan Keputusan Kepala Dinas Perikanan agar dapat segera diimplementasikan di lapangan.³⁰⁵

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. Jadi pemanfaatannya harus memenuhi azas keberlanjutan. Dalam hal ini dukungan peraturan menjadi sangat penting.

³⁰⁴Lihat “Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan”.

³⁰⁵Lihat “Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan” dan “Keputusan Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Nomor 523/407/2007 tentang Petunjuk Teknis Perijinan Usaha Perikanan”.

Diungkapkan oleh Siswanto bahwa 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.³⁰⁶

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. Mencermati uraian-uraian di atas, beberapa hal yang menjadi catatan pokok dalam 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

³⁰⁶Wawancara dengan Siswanto (Kabid Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang), 5 November 2009.

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.

BAB V

SIMPULAN

Paradoks pembangunan sektor kelautan dan perikanan di Indonesia menjadi fenomena nasional sejak zaman pascakemerdekaan hingga Orde Baru. Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) yang mempunyai potensi maritim yang begitu besar belum mampu menempatkan sektor kelautan dan perikanan sebagai sektor terdepan dan penggerak utama perekonomian nasional. Hal tersebut juga dialami oleh Kabupaten Rembang yang secara historis mewarisi kultur maritim dan mempunyai kawasan pesisir yang relatif dominan namun belum berkontribusi secara optimal dalam pembangunan daerah.

Bergulirnya era reformasi seiring jatuhnya rezim Orde Baru menandai berlakunya desentralisasi dan otonomi daerah. Segenap kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang 22/1999 dan Undang-Undang 32/2004 membawa angin perubahan mendasar terhadap tatanan pemerintahan daerah serta kewenangan pengelolaan sumberdaya yang terwujud dalam kebijakan sektoral termasuk sektor kelautan dan perikanan. Kebijakan bidang kelautan dan perikanan di Kabupaten Rembang pada hakikatnya merupakan wujud kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya laut dan perikanan yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

Memasuki era otonomi daerah dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 22/1999, terjadi berbagai dinamika regulasi dan kebijakan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam mengakomodasi perubahan aturan dan kewenangan. Kegamangan dalam mengartikan ketentuan serta kewenangan dalam masa otonomi

daerah juga dialami oleh Pemerintah Kabupaten Rembang dengan timbulnya berbagai ekses. Namun demikian kegamangan ini juga mampu menghasilkan langkah positif dengan munculnya inisiatif dan kreativitas Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan daerah; seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang yang mulai berupaya memajukan daerahnya melalui pengelolaan potensi maritim yang sebelumnya tidak terlalu diperhatikan.

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 digarisbawahi 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 dengan berlakunya Undang-Undang No 32/2004. Didahului dengan *review* atas pelaksanaan kebijakan sebelumnya, memasuki pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 2005-2008, kebijakan di sektor kelautan dan perikanan ditekankan pada perluasan konsep Kawasan Bahari Terpadu dengan mengoptimalkan sinergi lintas sektor, sehingga akan terwujud KBT yang benar-benar berperan sebagai penggerak utama (*prime mover*) perekonomian wilayah dan berdampak langsung bagi masyarakat.

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.

DAFTAR PUSTAKA

A. Arsip dan Laporan Pemerintah

- “Indikator Sosial Ekonomi Kabupaten Rembang Tahun 2000” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2001).
- “Laporan Akhir Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang (Rembang: Pemerintah Kabupaten Dati II Rembang, 2000).
- “Laporan Studi Pemetaan Digital dan Sumberdaya Hayati Wilayah Pesisir Kabupaten Rembang (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2001).
- “Laporan Studi Potensi dan Peluang Investasi Kelautan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005).
- “Laporan Studi Rencana Induk Pengembangan Pelabuhan Kabupaten Rembang” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2005).
- “Laporan Akhir Kegiatan Penyusunan Review Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Bahari Terpadu Rembang Tahun Anggaran 2005” (Rembang: BAPPEDA Rembang 2005).
- “Laporan Tahunan 2005” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006).
- “Laporan Akhir Penyusunan Rencana Strategis Dewan Maritim Indonesia” (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2007).
- “Laporan Studi Evaluasi Mid Term Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Tahun 2006-2010” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008).
- “Laporan Penyusunan Studi Kelayakan Pengolahan Garam Beryodium” (Rembang: Dinas Perindagkop Kabupaten Rembang, 2008).
- “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2009).
- “Laporan Tahunan 2008” (Rembang: Dinas Pertanian dan Kehutanan, 2009).

- “Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang” (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2005).
- “Memori Serah Terima Jabatan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang” (Rembang: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, 2009).
- “Program dan Kegiatan Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan Tahun 2000-2004” (Jakarta: Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan RI, 2000).
- “Peraturan Daerah No.7 tahun 2001 tentang Pembentukan Dinas-Dinas Daerah” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2001)
- “Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Pelarangan Penggunaan Jaring *Cotok* untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang”, (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2001).
- “Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2005 tentang Retribusi Surat Tanda Kebangsaan Kapal”, (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2005).
- “Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2006).
- “Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi Surat Tanda Kebangsaan Kapal” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2006).
- “Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006 tentang Perizinan Usaha Perikanan” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2007).
- “Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Laut, dan Pulau-pulau Kecil di Kabupaten Rembang” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2007).
- “Profil Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008).
- “PDRB Kabupaten Rembang Tahun 2008” (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, 2009).
- “Renstrada Kabupaten Rembang 2002-2004” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2001).
- “Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006).

- “Rencana Induk Pengembangan Pariwisata” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2007).
- “RKPD Kabupaten Rembang Tahun 2009” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2008).
- “Rangkuman Laporan (*Summary Report*) Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Pantai Tasikagung-Pantai Kartini Rembang” (Rembang: Kerja sama Pemerintah Kabupaten Rembang dan Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 2005).
- “Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan 2006-2010” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2006).
- “Strategi Daerah/ Rencana Aksi Daerah Pembangunan Daerah Tertinggal (STRADA/RAD PDT) Tahun 2007-2009” (Rembang: Bappeda Kabupaten Rembang, 2007).
- “Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 607 Tahun 1975 *jo* No 392 Tahun 1999 tentang Jalur-Jalur Penangkapan Ikan” (Jakarta: Departemen Pertanian, 1999).
- “Surat Keputusan Bupati Rembang No. 188.4/3178/2001 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Bahari Terpadu Kabupaten Rembang” (Rembang : Pemerintah Kabupaten Rembang, 2001).
- “Surat Keputusan Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Nomor 523/407/2007 tentang Petunjuk Teknis Perijinan Usaha Perikanan” (Rembang: Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rembang, 2007).
- “Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan” (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 2004).
- “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah” (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 2004).
- “Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil” (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 2007).
- “Validasi RPJMD Kabupaten Rembang 2006-2010” (Rembang: Pemerintah Kabupaten Rembang, 2007).

B. Buku, Artikel dan Makalah

- Abdullah, Taufik, *ed.*, *Sejarah Lokal di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000).
- Ali, R. Moh., *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2005).
- Booth, Anne, "The Crisis of 1997-1999 and the Way Out: What are the Lessons of History?", (Makalah dipresentasikan pada *The Conference on the Modern Economic History of Indonesia*, Yogyakarta, 26-28 Juli 1999).
- Cribb, Robert, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000).
- Dahuri, Rokhmin, *et al.*, *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu* (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001).
- _____, *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan* (Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor, 2003).
- Damayanti, Rully, *et al.*, "Kawasan Pusat Kota dalam Perkembangan Sejarah Perkotaan di Jawa", *Dimensi Teknik Arsitektur* Vol. 33, No. 1, Juli 2005 (Jurusan Arsitektur, Universitas Kristen Petra, 2005).
- Effendy, Taufiq, *Reformasi Birokrasi* (Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro, 2008).
- Fauzi, Akmad *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu Sintesis dan Gagasan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005).
- Fuad, Barrul, "DPRD dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi", *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. I, No. 1, September 2000.
- Gottschalk, Louis, *Mengerti Sejarah*. Diterjemahan oleh Nugroho Notosusanto (Jakarta : UI Press, 1986)
- Haris, Syamsuddin, *ed.*, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2007).
- 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).

- Indriyanto dan T. Ibrahim Alfian, "Pelabuhan Rembang 1820-1900", *Jurnal Berkala Penelitian Pasca Sarjana* Vol IX No 1 (Program Studi Ilmu Sejarah Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 1996).
- Kartodirdjo, Sartono, *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia: Suatu Alternatif* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 1982).
- Kusnadi, *Akar Kemiskinan Nelayan* (Yogyakarta: LKiS, 2003).
- _____, *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir* (Yogyakarta: AR-RUZZ Media, 2009).
- Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2003).
- Kusumastanto, Tridoyo, *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Lombard, Denys, *Nusa Jawa: Silang Budaya jilid 2*, (Jakarta: PT. Gramedia Pusataka Utama, 1996).
- Lubis, Solly, "Masalah-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah" (Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 18 Juli 2003).
- Manar, Ghulam, "Otonomi Daerah dalam Kerangka SDM: Diantara Harapan dan Kenyataan", (Makalah disampaikan pada *Studium General 2008* Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, Semarang, 18 November 2008).
- Mahfud MD, "Otonomi Daerah sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru", *Jurnal Administrasi Negara UNIBRAW*, Vol I, No. 1, September 2000.
- Mahyudin, Saiffudin, "Jatuhnya Kekuasaan Lima Presiden Republik Indonesia", *Buletin Historisme, Edisi 21 Tahun X*, (Fakultas Sastra USU, 2005).
- Masyuri, *Menyisir Pantai Utara* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama, 1996).
- Napitupulu, B., *Paradoks Pembangunan (Tesis-Antitesis Pragmatis)* (Jakarta: Soeroengan, 1980).
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Grasindo, 2005).

- Panuju, Redi, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat* (Yogyakarta: Pustaka Book Publisher, 2009).
- Prabowo, Ari, “Respon Negatif Nelayan Skala Kecil dan Penurunan Stok Sumberdaya Ikan di Tengah Modernisasi Perikanan sebagai Kegagalan Negara” (Makalah Ekonomi Politik Program Pascasarjana Studi Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin, 2007).
- Pracoyo, Tri Kunawangsih, *Aspek Dasar Ekonomi Makro di Indonesia*, (Jakarta: PT.Grasindo, 2007).
- Pratikno, “Governance dan Krisis Teori Organisasi”, *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik* Vol. 12, No. 2, (MAP UGM, 2007).
- Ramli, *Program Agromenirepolitan: Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dalam Pembangunan Ekonomi Wilayah Pesisir* (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pertanian pada Fakultas Ekonomi Universitas Sumatra Utara, 5 April 2008).
- Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, terjemahan Satrio Wahono (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2005).
- Rinaldi, Yanis, *et al.*, *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Kabupaten Nias Propinsi Sumatra Utara* (Bogor: Wetlands International, 2007).
- Rizal, Ahmad, “Strategi Kebijakan untuk Mendorong Kinerja Sektor Kelautan” (Karya Tulis Ilmiah Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Padjadjaran, 2007).
- Said, Mas’ud, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia* (Malang: UMM Press, 2008).
- Satria, Arief, *Ekologi Politik Nelayan*, (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2009)
- Sedyawati, Edi, (ed.), *Eksplorasi Sumberdaya Budaya Maritim* (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan RI, 2005).
- Semedi, Pujo, *Close to the Stone, Far from the Throne: The Story of A Javanese Fishing Community 1820s-1990s* (Yogyakarta: Benang Merah, 2003).
- Sulistiyono, Singgih Tri, “Penulisan Sejarah Lokal di Era Otonomi Daerah: Metode, Masalah. dan Strategi” (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Peningkatan Kompetensi Penelitian untuk Pengajaran Sejarah di Era Sertifikasi dan Otonomi Daerah, Kudus, 20 Maret 2009).

Sulistiyono, Singgih Tri, “Krisis, Ekspansi, dan Integrasi Ekonomi: Refleksi Historis mengenai Wacana Membangun Indonesia sebagai Negara Maritim”, dalam Margana dan Widya Fitriyaningsih, *Sejarah Indonesia: Perspektif Lokal dan Global Persembahan untuk 70 Tahun Prof. Dr. Djoko Suryo* (Yogyakarta: Ombak, 2010).

Tjiptoherijanto, Prijono, “Economic Crisis in Indonesia: General Consequence of People’s Life and Policy Implications”, (Paper dipresentasikan pada *The Conference on the Modern Economic History of Indonesia*, Yogyakarta, 26-28 Juli 1999).

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

Wahyono SK, *Indonesia Negara Maritim* (Jakarta: Teraju, 2009).

Widodo, Sutejo Kuwat, “Dinamika Kebijakan terhadap Nelayan: Tinjauan Historis pada Nelayan Pantai Utara Jawa, 1900-2000” (Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, 17 Maret 2007).

Wiranto, Tatag, “Pembangunan Wilayah Pesisir dan Laut dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah” (Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 2004).

Yasmi, Yurdi, *et al.*, *The Complexities of Managing Forest Resources in Post-Decentralization Indonesia* (Jakarta: CIFOR, 2005).

C. Majalah dan Surat Kabar

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

“ Bupati Pocokan”, *Suara Merdeka*, 27 Januari 2005.

“Empat Pilar Jadi Program Andalan Rembang”, *Wawasan*, 30 Juli 2007.

Fauzi, Akmad, “Turning the Tide: Kebijakan Ekonomi Perikanan”, *Kompas*, 30 Juli 2003.

“Gerakan Makan Ikan, Budaya Bahari, dan Kualitas Hidup Bangsa”, *Kompas*, 14 Juni 2004.

“Memasuki Musim Hujan dan Datangnya Angin Barat Nelayan diminta kurangi aktivitas”, *Wawasan*, 21 November 2009.

Napitupulu, Ester Lince, “Semangat Bahari: Saatnya Berpaling Lagi ke Laut”, *Kompas*, 28 Agustus 2009).

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

“Pengusaha Ikan Akui Gunakan H₂O₂: Terkait Isu Formalin”, *Suara Merdeka*, 5 Januari 2006.

“Salim-Gus Tutut Pemenang di Rembang”, *Suara Karya*, 4 Juli 2005.

“Sebuah Impian Bupati Hendarsono”, *Suara Merdeka*, 16 Juli 2002.

“Tak Ada Intervensi Pemilihan Kepala Bappeda”, *Suara Merdeka*, 18 September 2002.

“Tujuh Mantan Anggota DPRD Ditahan: Kasus Dugaan Korupsi”, *Suara Merdeka*, 31 Agustus 2007.

D. Internet

Anwar, Yesmil, “Kejahatan dan Urat Leher Manusia”, (*online*), (<http://www.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=23572>, dikunjungi 14 Oktober 2009).

Arsana, I Made Andi, “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).

“Aquakultur” (*online*), (http://www.idepfoundation.org/download_files/permakultur/MOD11-aquakultur.pdf, dikunjungi 8 Oktober 2009).

“Deklarasi Juanda dan Implikasinya terhadap Kewilayahan Indonesia”, (*online*), (www.budpar.go.id/filedata/4547_1355-djuanda.pdf, dikunjungi 6 Agustus 2009).

“Dua Paradoks Pembangunan Ekonomi”, (*online*), (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1994/10/30/0006.html>, dikunjungi tanggal 15 November 2009).

Hamid, Almisar, “Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan: Dari Jaringan Pemanan Sosial Hingga PR”, (*online*),

(<http://www.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=464>, dikunjungi 8 September 2009).

“Intensifikasi Tambak di Jawa Tengah” (*online*), (<http://www.pustaka-deptan.go.id/agritek/jwtg0101.pdf>, dikunjungi 1 September 2009).

“Laporan Penelitian Desentralisasi”, (*online*), (<http://yappika.or.id/index.php>, dikunjungi 20 September 2009).

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

Pratikto, Widi Agoes, “Agenda Kelautan Nasional”, (*online*), (<http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/ekonomi-bisnis/6439-agenda-kelautan-nasional.pdf>, dikunjungi 1 September 2009).

“Produksi dan Nilai Perikanan Laut Menurut Kabupaten/Kota” (*online*), (<http://jateng.bps.go.id/2000/b0417.htm> dikunjungi 8 Agustus 2009).

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

“Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan” (*online*), (www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8132, dikunjungi 25 September 2009).

Rusmana, Nandang, “Konsep Dasar Dinamika Kelompok”, (*online*), (<http://file.upi.edu/Direktori/Konsep%20Dasar%20Dinamika%20Kelompok.pdf>, dikunjungi 3 September 2009).

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

Satria, Dias, “Menghargai Kompetensi Seorang Ekonom”, (*online*), (<http://www.diassatria.web.id/?s=PERDAGANGAN+DOMESTIK&submit=Go>, dikunjungi 2 Agustus 2009).

Taufik, Muhammad, “Nagari Kupak Nagari Kata-Kata”, (*online*), (<http://taufikbaso.wordpress.com/2008/09/30/nagari-kupak-di-negeri-kata-kata/>, dikunjungi 27 September 2009).

Touwen, Jeroen, “The Economic History of Indonesia”, (*online*), (<http://eh.net/encyclopedia/article/touwen.indonesia>, dikunjungi tanggal 21 November 2009).

DAFTAR INFORMAN

1. Nama : Hamzah Fatoni.
Umur : 49 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Sekretaris Daerah Kabupaten Rembang (2005 s/d sekarang).
- Kepala Bappeda Kabupaten Rembang (2004-2005).
- Assisten II Sekda (1998-2004).
Alamat : Jl. HOS. Cokroaminoto No. 53 Rembang.
2. Nama : Hari Susanto.
Umur : 50 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Kepala Bappeda Kabupaten Rembang (2007 s/d sekarang).
- Kepala Bidang Fispra Bappeda Kabupaten Rembang (2004-2007).
- Kepala Sub Dinas Perkebunan Dinas Pertanian Kabupaten Rembang (1999-2004).
- Kepala Seksi Produksi Dinas Perkebunan Kabupaten Rembang (1998-1999).
Alamat : Jl. Kawis No. 5/146 Perum Permata Hijau Rembang.
3. Nama : Suparman.
Umur : 47 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Kepala Bidang Fispra Bappeda Kabupaten Rembang (2007 s/d sekarang).
- Kepala Bagian Infokom Setda Kabupaten Rembang (2005-2007).
- Kepala Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Rembang (2004-2005).
- Kepala Bidang Penelitian Bappeda Kabupaten Rembang (2003-2004).
- Kepala Sub Bidang Pengembangan Sistem Perencanaan Bidang Penelitian Bappeda Kabupaten Rembang (2002-2003).
- Kepala Sub Bidang Pengairan Bidang Fispra Bappeda Kabupaten Rembang (1998-2003).
Alamat : Jl. Pasar Pentungan No.41 Rembang.
4. Nama : Drupodo.
Umur : 43 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kabupaten Rembang (2008 s/d sekarang).
- Kepala Bagian Keuangan Setda Kabupaten Rembang (2007-2008).
- Kepala Sub Bidang Tata Ruang dan Perkim Bidang Fispra

- Alamat : Bappeda Kabupaten Rembang (1998-2007).
: Jl. Bayangkara V/3 Perum Pebabri Rembang.
5. Nama : Mustain.
Umur : 44 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Sekretaris Bappeda Kabupaten Rembang (2008 s/d sekarang).
- Kepala Bagian Tata Usaha Bappeda Kabupaten Rembang (2007-2008).
- Kepala Sub Bagian Kelembagaan Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda Kabupaten Rembang (2004-2007).
- Kepala Seksi Pemakaman DPU Kabupaten Rembang (1998-2004).
- Alamat : Perum Puri Mondoteko No.15 Rembang.
6. Nama : Sri Wahyuni.
Umur : 42 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Kepala Bidang Pemkesos Bappeda Kabupaten Rembang (2008 s/d sekarang).
- Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Setda Kabupaten Rembang (2004-2008).
- Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Sarang (1998-2004).
- Alamat : Desa Kalipang RT 03 RW 2 Kecamatan Sarang, Rembang.
7. Nama : Siswanto.
Umur : 49 tahun.
Pekerjaan : PNS.
- Kepala Bidang Usaha dan Pengolahan Hasil Dislutkan Kabupaten Rembang (2007 s/d sekarang).
- Kepala Bidang Bina Program Diskanlut Kabupaten Rembang (2004-2007).
- Kepala Seksi Perencanaan Diskanlut Kabupaten Rembang (1999 - 2004).
- Alamat : Perum Griya Mukti Rembang.
8. Nama : Hendarsono
Umur : 56 tahun.
Pekerjaan : Pensiunan TNI
- Bupati Rembang periode 2000-2005
- Ketua DPRD Kabupaten Rembang periode 1999-2000
- Alamat : Jl. Zebra Tengah No.1 Perum Pedurungan Semarang.
9. Nama : Kasnadi
Umur : 43 tahun.
Pekerjaan : Pegawai swasta.
- General Manager CV. Karya Mina Putra (1995 s/d sekarang).
- Alamat : Desa Purworejo Kecamatan Kaliori, Rembang.

10. Nama : Nurul Qomar.
Umur : 45 tahun.
Pekerjaan : Wirasawasta.
Alamat : - Anggota klaster pengolahan hasil perikanan
: Desa Tasikagung RT 02 RW 03 Rembang.
11. Nama : Musyafik.
Umur : 33 tahun.
Pekerjaan : Nelayan.
Alamat : Desa Tasikagung RT 02 RW 03 Rembang.
12. Nama : Masrokhim
Umur : 42 tahun.
Pekerjaan : Nelayan.
Alamat : Desa Sumbersari RT 01 RW 01 Kecamatan Kragan, Rembang.
13. Nama : Suherman
Umur : 49 tahun.
Pekerjaan : Pembudidaya lele.
Alamat : Kelurahan Sumberjo RT 04 RW 01 Kecamatan Rembang,
Rembang.

Lampiran B:

**BEBERAPA CONTOH PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN BUPATI
REMBANG DI SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN**