

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada tanggal 12 Februari 2020, Kepala Kesayabandaran Utama Kota Makassar mengeluarkan surat pemberitahuan terkait keberadaan kapal *Queen of the Netherland* milik PT Royal Boskalis. Kapal tersebut ditujukan untuk melakukan aktivitas pertambangan pasir laut di wilayah perairan Spermonde Pulau Kodingareng, Kecamatan Sangkarrang, Kota Makassar, Sulawesi Selatan guna mendukung proyek strategis nasional yaitu Makassar New Port, yang secara normatif diatur dalam Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Namun, aktivitas pertambangan tersebut menuai konflik di masyarakat karena merusak ekosistem laut yang berdampak pada menurunnya hasil tangkap nelayan setempat (Kurniawati dkk, 2021; Megawati, 2022). Alhasil, efektivitas kebijakan pemerintah yaitu Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) yang menjadi payung hukum dari aktivitas pertambangan pasir tersebut dipertanyakan.

Jika dikaji lebih lanjut, kebijakan RZWP3K ini bertujuan untuk perlindungan lingkungan, pembangunan sosial ekonomi, pemberdayaan masyarakat, penataan dan kelembagaan, sesuai apa yang tertera pada Pasal 6 yang secara rinci kemudian dijelaskan pada Pasal 7 RZWP3K. Sehingga ketika diimplementasikan, seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan dan menjaga kualitas lingkungan. Sayangnya, disatu sisi pemerintah menetapkan zona tambang pasir laut dan zona tangkap nelayan pada satu wilayah yang sama. Hal tersebut diatur dalam Pasal 19 Tentang Zona Pertambangan Laut ayat (2) bagian a dan Pasal 20 tentang Zona Perikanan Tangkap ayat (2) huruf b dan c. Alhasil, ketika aktivitas tambang laut dilakukan, maka zona tangkap nelayan akan tercemar dan berpengaruh pada hasil tangkap nelayan. Terbukti pada perubahan lingkungan yang terlihat semenjak adanya pertambangan pasir ialah keruhnya air laut, kedalaman laut meningkat, rusaknya terumbu karang, dan tingginya ombak hingga menurunkan populasi ikan (Kurniawati dkk, 2022; Erlangga 2022; Pemerintah daerah, 2019). Bagi masyarakat Pulau Kodingareng yang hampir seluruhnya menggantungkan hidup sebagai nelayan, hal seperti ini tidak dapat disepelekan. Menurunnya hasil tangkap nelayan setempat membuat roda perekonomian terhambat, masyarakat tertatih-tatih mencari pemasukan tambahan hingga hutang pun bertumpuk. Para perempuan Kodingareng bahkan harus berhenti berjualan karena tidak adanya modal. Lebih parahnya anak-anak terpaksa harus putus sekolah (Al Amin dkk, 2021).

Secara tidak langsung, ambiguitas RZWP3K yang diterapkan melalui kebijakan pemerintah setempat telah memicu konflik berkepanjangan. Bahkan setelah aktivitas pertambangan tersebut dihentikan, masyarakat masih tetap merasakan dampaknya. Tidak sedikit waktu yang dibutuhkan untuk memulihkan kondisi laut, perekonomian, dan keadaan sosial masyarakat tentunya. Oleh karena itu, hal seperti ini sangat perlu diantisipasi kedepannya agar masyarakat tidak kembali merasakan hal yang serupa. Pertimbangan dalam menerapkan suatu kebijakan perlu didalami kembali secara matang. Sebisa mungkin implementasi dari suatu kebijakan yang diterapkan mampu berlangsung

tanpa adanya konflik yang bisa membuat masyarakat sengsara. Maka dari itu, peneliti melakukan riset mendalam mengenai kebijakan RZWP3K ini di Pulau Kodingareng.

Riset sebelumnya secara kontekstual telah membahas terkait dengan dampak aktivitas penambangan pasir laut terhadap wilayah tangkap dan kehidupan Masyarakat kodingareng, konflik masyarakat nelayan Pulau Kodingareng, serta pengaruh penambangan pasir terhadap hak nelayan (Amin, dkk. 2021; Kurniawati, dkk. 2021; Erlangga, dkk. 2022;). Melihat bahwa dari semua riset yang dilakukan sebelumnya hanya berfokus pada dampak yang timbul dari regulasi yang menjadi payung hukum aktivitas penambangan pasir di Pulau Kodingareng tanpa menganalisa lebih jauh kesalahan yang terdapat pada regulasi tersebut hingga mampu menimbulkan konflik yang besar. Sehingga kebaruan riset yang dilakukan adalah berfokus pada evaluasi terhadap kebijakan yang menjadi payung hukum aktivitas penambangan laut agar mampu memberikan rekomendasi terhadap pertimbangan yang perlu didalami ketika akan menyusun suatu kebijakan sehingga dapat meminimalisir konflik yang akan terjadi dalam pengimplementasiannya.

1.2 Tujuan Riset

1. Mengidentifikasi kondisi sosial-ekonomi masyarakat Pulau Kodingareng pasca-konflik yang terjadi.
2. Menganalisis tindak pidana PT Royal Boskalis terhadap kerusakan lingkungan akibat aktivitas penambangan pasir laut di perairan Spermonde.
3. Mendeskripsikan model penilaian Kebijakan Publik yang efektif hasil dari evaluasi kebijakan RZWP3K berdasarkan Teori *The Ambiguity-Conflict* oleh Richard E. Matland.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. *Previous Studies*

Riset sebelumnya dilakukan oleh Kurniawati dkk yang membahas pengaruh penambangan pasir laut terhadap hak nelayan dengan temuan bahwa penambangan pasir laut menyebabkan degradasi laut dan degradasi ekonomi nelayan yang sangat berdampak pada kesejahteraan nelayan yang telah dijamin oleh undang-undang (Kurniawati dkk, 2021). Selain itu, oleh Erlangga dalam risetnya terhadap konflik sosial masyarakat nelayan Pulau Kodingareng PT. Royal Boskalis atas penambangan pasir laut di pesisir kota Makassar menemukan bahwa meskipun implementasi kebijakan RZWP3K memberi beberapa dampak positif di sektor ekonomi dan investasi bagi daerah, namun nyatanya juga menimbulkan dampak negatif seperti konflik manifes dan konflik laten (Erlangga, 2022).

Berdasarkan riset terdahulu ditemukan kesimpulan bahwa dampak yang diakibatkan dari pengimplementasian kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah dalam hal ini RZWP3K sangatlah besar. Oleh karena itu, peneliti menawarkan kebaruan dengan melakukan riset lebih dalam tentang RZWP3K dengan terlebih dahulu mengevaluasi kebijakan tersebut menggunakan Model Matriks Ambiguitas-Konflik oleh Richard E. Matland sehingga mampu memberikan rekomendasi berupa solusi bagi pemerintah kedepannya dalam mengoptimalkan efektivitas selama perencanaan kebijakan dan implementasi kebijakan.

2.2. *Teori The Ambiguity Conflict Richard E. Matland*

Teori The Ambiguity–Conflict Model merupakan salah satu teori dalam studi implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Richard E. Matland pada tahun 1995. Teori ini muncul sebagai upaya untuk menjembatani perbedaan pendekatan dalam studi implementasi kebijakan, khususnya antara pendekatan top-down yang menekankan peran pembuat kebijakan di tingkat pusat dan pendekatan bottom-up yang menitikberatkan pada peran aktor di tingkat pelaksana. Melalui model ini, Matland berusaha memberikan kerangka analisis yang lebih komprehensif dengan menekankan pentingnya dua variabel utama dalam proses implementasi kebijakan, yaitu tingkat ambiguitas (*ambiguity*) dan tingkat konflik (*conflict*) yang terdapat dalam suatu kebijakan.

Dalam model tersebut, ambiguitas kebijakan merujuk pada tingkat ketidakjelasan tujuan maupun cara pelaksanaan kebijakan. Ambiguitas dapat muncul dalam bentuk ketidakjelasan mengenai tujuan kebijakan (*goal ambiguity*) maupun ketidakjelasan mengenai metode atau sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut (*means ambiguity*). Sementara itu, konflik kebijakan berkaitan dengan adanya perbedaan kepentingan atau pertentangan pandangan di antara para aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Konflik dapat terjadi apabila terdapat ketidaksesuaian tujuan, kepentingan organisasi, ataupun perbedaan pandangan mengenai cara pelaksanaan suatu kebijakan.

Berdasarkan tingkat ambiguitas dan konflik tersebut, Matland membagi proses implementasi kebijakan ke dalam empat tipe utama, yaitu *administrative implementation* (ambiguitas rendah dan konflik rendah), *political implementation* (ambiguitas rendah dan konflik tinggi), *experimental implementation* (ambiguitas tinggi dan konflik rendah), serta

symbolic implementation (ambiguitas tinggi dan konflik tinggi). (Richard E Matland, 2013) Pembagian ini menunjukkan bahwa karakteristik kebijakan akan sangat mempengaruhi cara kebijakan tersebut diimplementasikan, termasuk aktor yang dominan, mekanisme pengambilan keputusan, serta faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan tersebut.

2.2.1 Penerapan teori *The Ambiguity-Conflict Model* dalam proses perancangan kebijakan atau peraturan

Berdasarkan kajian dalam artikel Richard E. Matland, *The Ambiguity–Conflict Model* pada dasarnya digunakan sebagai kerangka analisis untuk memahami proses implementasi kebijakan publik, bukan secara langsung sebagai teori utama dalam perancangan peraturan perundang-undangan. Model ini menekankan bahwa keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh dua variabel utama, yaitu tingkat ambiguitas kebijakan dan tingkat konflik antar aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya. Dengan menganalisis kedua variabel tersebut, peneliti atau pembuat kebijakan dapat memprediksi bagaimana suatu kebijakan akan dilaksanakan serta faktor-faktor apa yang paling mempengaruhi hasil implementasinya.

Meskipun teori ini berfokus pada tahap implementasi, konsep yang terkandung di dalamnya tetap relevan dalam proses perancangan kebijakan atau peraturan, karena tingkat kejelasan tujuan dan potensi konflik antar kepentingan sering kali sudah muncul sejak tahap perumusan kebijakan. Dalam praktik politik dan legislasi, bahasa yang bersifat ambigu kadang digunakan sebagai bentuk kompromi untuk meredakan konflik antar pihak yang berkepentingan sehingga suatu kebijakan dapat disepakati dan disahkan. Oleh karena itu, ambiguitas dalam suatu kebijakan tidak selalu dipandang sebagai kelemahan, melainkan dapat menjadi bagian dari dinamika proses politik dalam pembentukan kebijakan publik.

Berdasarkan hal tersebut, teori *The Ambiguity–Conflict Model* dapat digunakan dalam pembahasan Naskah Akademik, khususnya sebagai kerangka analisis untuk menjelaskan potensi konflik kepentingan serta tingkat kejelasan norma dalam suatu rancangan peraturan. Melalui teori ini, penyusun Naskah Akademik dapat mengkaji bagaimana tingkat ambiguitas dalam rumusan norma dan potensi konflik antar pihak dapat mempengaruhi efektivitas implementasi peraturan di masa mendatang, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan norma hukum yang lebih jelas dan implementatif. Richard E. Matland mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan publik yang dikenal sebagai Model Matriks Ambiguitas-Konflik, yaitu sebuah model yang berfokus pada signifikansi teoritis dari adanya ambiguitas dan konflik selama kebijakan pemerintah diimplementasikan dengan menilai efektivitas sebuah kebijakan melalui prinsip empat tepat. (Ade dkk, 2020; Shopiatul, 2020; Wahyuni, 2022).

1. Ketepatan Kebijakan

Prinsip ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang dapat memecahkan masalah yang hendak diselesaikan. Pertanyaannya adalah: *how excellent is the policy*. Apakah kebijakan tersebut telah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak diselesaikan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Implementor tidak hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (privatization atau contracting out).

3. Ketepatan Target

Prinsip ini berkenaan dengan tiga hal, yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan apa yang telah direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, dan apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Kesiapan tidak hanya dalam arti secara alami, tetapi juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.

4. Ketepatan Lingkungan

Pada prinsip ini ada dua lingkungan yang menjadi penentu, yaitu lingkungan kebijakan, dimana ini menyangkut interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang ikut andil dan lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri dari public opinion, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institution yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, dan individuals, yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

2.3. Dampak Aktivitas Penambangan Pasir Laut bagi masyarakat Pulau Kodingareng

Aktivitas penambangan pasir laut menyebabkan air laut menjadi keruh hingga merusak habitat ikan-ikan yang ada. Perubahan drastis juga terjadi pada gelombang dan arus air laut disekitaran perairan Spermonde. Hal tersebut tentu mempengaruhi hasil tangkap nelayan yang berdampak pada penurunan perekonomian Masyarakat Pulau Kodingareng hingga merembet pada masalah sosial seperti meningkatnya utang rumah tangga, peralihan profesi kerja, hingga beberapa anak terpaksa putus sekolah (Amin, dkk. 2021; Zulkarnain, 2022).