

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki wilayah pesisir dan laut yang sangat luas serta strategis bagi pembangunan nasional. Pengelolaan wilayah pesisir yang berkelanjutan menjadi penting karena tidak hanya berkaitan dengan perlindungan lingkungan, tetapi juga menyangkut keberlangsungan hidup masyarakat pesisir yang menggantungkan mata pencahariannya pada sumber daya laut. Pada tanggal 12 Februari 2020, Kepala Kesyahbandaran Utama Kota Makassar menerbitkan surat pemberitahuan mengenai keberadaan kapal *Queen of the Netherlands* milik PT Royal Boskalis. Kapal tersebut ditugaskan untuk melakukan aktivitas penambangan pasir laut di perairan Spermonde, Pulau Kodingareng, Kecamatan Sangkarrang, Kota Makassar, Sulawesi Selatan, guna mendukung proyek strategis nasional *Makassar New Port*. Aktivitas ini secara normatif berlandaskan Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Namun, pelaksanaannya menimbulkan konflik di masyarakat karena berdampak pada kerusakan ekosistem laut dan penurunan hasil tangkap nelayan setempat.¹ Dengan demikian, implementasi dari Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 yang menjadi dasar hukum bagi aktivitas tersebut layak dikaji kembali karena cukup merugikan masyarakat sekitar.

Secara konseptual, RZWP3K dirancang sebagai instrumen tata ruang laut yang berfungsi mengharmoniskan berbagai kepentingan di wilayah pesisir, mulai dari konservasi, perikanan, pariwisata, pelabuhan, hingga pemanfaatan sumber daya mineral. Tujuan normatifnya sudah jelas ditegaskan dalam Pasal 6 yang menekankan perlindungan lingkungan, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan penataan kelembagaan.² Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 7, tujuannya lebih diperinci yakni untuk mendorong pembangunan sosial-ekonomi berkelanjutan, menjamin keterlibatan masyarakat lokal, serta mengintegrasikan aspek ekologi dengan kepentingan pembangunan.³ Dengan dasar itu, seharusnya RZWP3K menjadi jaminan hukum bagi nelayan untuk tetap dapat mengakses dan memanfaatkan ruang tangkapnya tanpa terganggu oleh aktivitas lain yang merusak. Namun, masalah muncul ketika implementasi kebijakan justru menghasilkan konfigurasi zonasi yang kontradiktif secara normatif. Dalam kasus Kodingareng,

¹ A. Kurniawati, et.al. "Pengaruh Penambangan Pasir Laut Terhadap Hak Nelayan," *Jurnal Tinjauan Hukum Mulawarman* 6, No. 2 (2021): 69.

² Pasal 6, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2019–2039.

³ Pasal 7, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2019–2039.

penetapan Zona Pertambangan Laut sebagaimana Pasal 19 ayat (2) huruf a ditempatkan berdekatan, bahkan tumpang tindih, dengan Zona Perikanan Tangkap sebagaimana Pasal 20 ayat (2) huruf b dan c. Artinya, dalam satu ruang yang sama negara sekaligus mengakui hak untuk melakukan eksploitasi pasir laut dan hak masyarakat untuk melakukan penangkapan ikan. Ini bukan sekadar konflik teknis peta, melainkan kontradiksi regulative. Kontradiksi normatif ini menimbulkan implikasi serius. Dari aspek pemerintahan, tumpang tindih zonasi menandakan lemahnya mekanisme partisipasi dan konsultasi publik. Jika tujuan Pasal 7 adalah pemberdayaan masyarakat, mengapa nelayan sebagai pihak yang paling terdampak tidak memiliki jaminan pengutamaan ruang tangkap mereka. Dari sisi lingkungan, kontradiksi pasal ini membuka legitimasi hukum bagi aktivitas tambang yang pada praktiknya mengganggu hak konstitusional nelayan atas lingkungan hidup yang baik dan berkelanjutan, serta memperburuk kerusakan ekosistem laut. Pada dasarnya yang menjadi permasalahan dalam RZWP3K bukan hanya soal pelaksanaan yang buruk, melainkan kontradiksi normatif dalam desain hukumnya sendiri, dimana yang awalnya ditujukan untuk perlindungan dan pemberdayaan sebagaimana diatur dalam Pasal 6–7, namun disaat bersamaan dilemahkan oleh pengaturan zonasi yang memperbolehkan tumpang tindih antara fungsi eksploitasi pada Pasal 19 dan fungsi keberlanjutan di Pasal 20.

Bagi masyarakat Pulau Kodingareng yang hampir seluruhnya menggantungkan hidup pada sektor perikanan, kondisi tersebut tidak dapat dianggap remeh. Penurunan hasil tangkapan berdampak pada terhambatnya perputaran ekonomi lokal, meningkatnya beban utang rumah tangga, serta hilangnya sumber modal usaha. Perempuan di Pulau Kodingareng bahkan banyak yang terpaksa menghentikan aktivitas berdagang karena keterbatasan modal, sementara sebagian anak-anak harus putus sekolah.⁴ Dengan demikian, dapat dilihat bahwa ambiguitas dalam kebijakan RZWP3K justru memicu konflik berkepanjangan. Bahkan setelah aktivitas penambangan dihentikan, masyarakat tetap merasakan dampak buruknya. Pemulihan kondisi laut, ekonomi, dan sosial membutuhkan waktu yang tidak singkat. Oleh sebab itu, kebijakan serupa perlu diantisipasi dengan pertimbangan matang agar implementasinya tidak kembali menimbulkan konflik yang merugikan masyarakat.

Penelitian ini berangkat dari kondisi tersebut dengan fokus menganalisis kebijakan RZWP3K dan bagaimana implementasinya di Pulau Kodingareng. Kajian terdahulu memang banyak menyoroti dampak penambangan pasir laut terhadap wilayah tangkap dan kehidupan masyarakat, konflik sosial nelayan, serta pengaruh penambangan terhadap hak-hak nelayan.⁵ Akan tetapi, belum banyak studi yang

⁴ M. A. Amin dan S. Didi Riadi, *Panraki Pa'boya-Boyangang, Oligarki Proyek Strategis Nasional dan Kerusakan Laut Spermonde Sulawesi Selatan* (Makassar: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, 2021), 5–7.

⁵ R. Erlangga dan Ariana Sukri, "Konflik Sosial Masyarakat Nelayan Pulau Kodingareng–PT Royal Boskalis atas Penambangan Pasir Laut di Pesisir Kota Makassar," *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 8, No. 1 (2022): 10.

secara kritis mengurai kelemahan regulasi sebagai akar konflik. Di sinilah letak kebaruan tulisan ini, yakni menempatkan kebijakan RZWP3K sebagai objek analisis, bukan semata praktik penambangan. Sehingga, dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih responsif, partisipatif, dan minim konflik. Untuk itu, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi kondisi sosial-ekonomi masyarakat Pulau Kodingareng, tetapi juga menguji sejauh mana efektivitas implementasi kebijakan RZWP3K dapat dipahami melalui kerangka *Ambiguity–Conflict Model* yang dikemukakan oleh Richard E. Matland.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana dinamika kebijakan RZWP3K berdampak pada hak dan kehidupan sosial-ekonomi nelayan?
2. Bagaimana model *ambiguity-conflict* dapat digunakan untuk menilai sekaligus menawarkan optimalisasi kebijakan publik agar lebih adil dan berkelanjutan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dinamika kebijakan RZWP3K yang berdampak pada hak dan kehidupan sosial-ekonomi.
2. Untuk mengurai model *ambiguity-conflict* yang dapat digunakan menilai sekaligus menawarkan optimalisasi kebijakan publik agar lebih adil dan berkelanjutan.

Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap pengetahuan yang bermanfaat bagi kajian ilmu hukum dan politik di masa yang akan datang.
2. Bagi Akademisi
Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur untuk para akademisi baik pelajar, mahasiswa, serta guru/dosen, dimana penelitian ini dapat menjadi referensi dan motivasi untuk lebih sadar dan peduli terhadap problematika yang ada di masyarakat.
3. Bagi Masyarakat
Penelitian ini diharapkan mampu membantu meminimalisir konflik yang terjadi di masyarakat dari suatu penerapan kebijakan pemerintah sehingga mampu menciptakan kedamaian antara masyarakat dan pemerintah.

D. Landasan Teori/Konseptual

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:

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*).

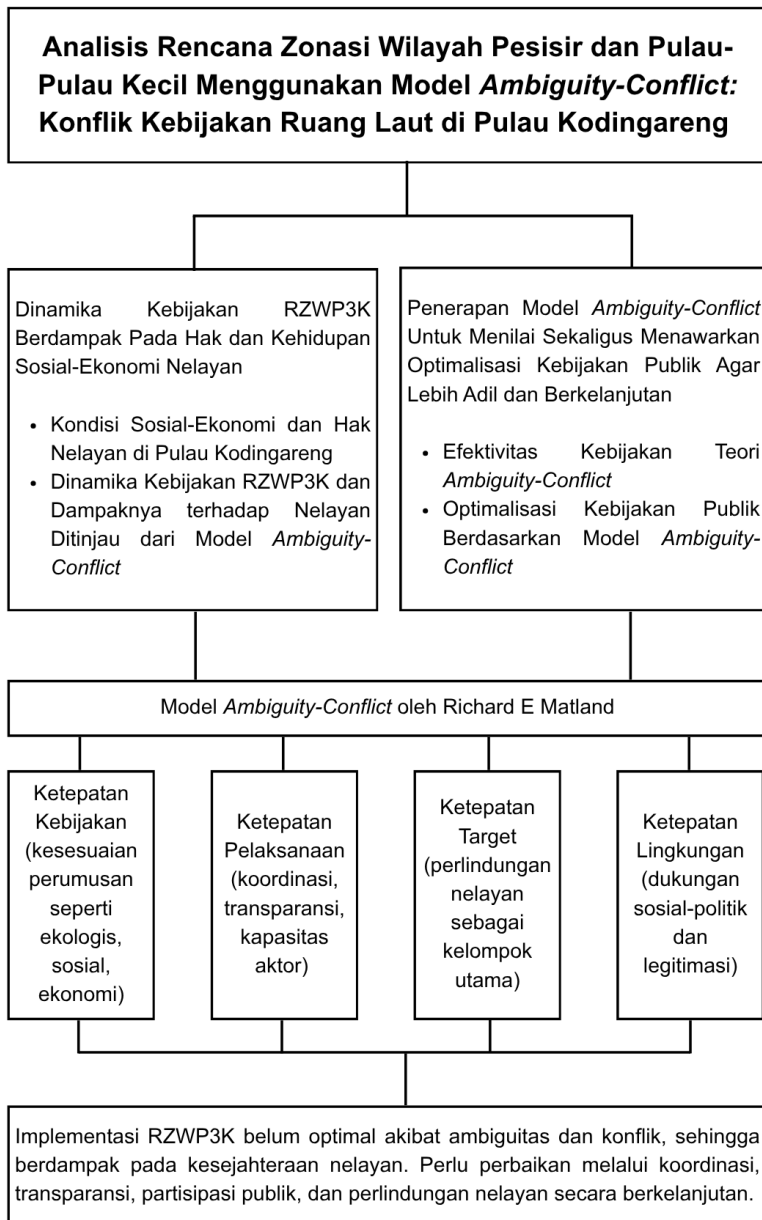
3. Ketepatan Target

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.

E. Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris. Tipe ini dipilih karena fokus penelitian tidak hanya berhenti pada analisis peraturan perundang-undangan, melainkan juga meneliti bagaimana implementasi kebijakan tersebut dalam realitas sosial di masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini membedah hubungan antara norma hukum dengan kondisi nyata yang dialami oleh masyarakat nelayan di Pulau Kodingareng. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris, dengan rincian sebagai berikut:

1. Pendekatan Yuridis, digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan seperti kebijakan RZWP3K Sulawesi Selatan serta teori hukum yang relevan khususnya *Ambiguity-Conflict Model* oleh Richard E Matland untuk menilai kejelasan tujuan kebijakan dan pertentangan kepentingan.
2. Pendekatan Empiris, digunakan untuk mengumpulkan fakta-fakta lapangan mengenai dampak sosial-ekonomi penambangan pasir laut terhadap kehidupan nelayan Pulau Kodingareng sehingga efektivitas hukum dapat dinilai secara objektif.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian bertempat di Pulau Kodingareng, Kecamatan Kepulauan Sangkarrang, Kota Makassar, Sulawesi Selatan. Lokasi tersebut dipilih dengan alasan peneliti menemukan bahwasanya meski aktivitas penambangan pasir telah dihentikan namun ternyata dampaknya masih dirasakan oleh masyarakat Pulau Kodingareng dan menjadi wilayah terdampak kebijakan zonasi ruang laut dalam RZWP3K Sulawesi Selatan.

C. Jenis dan Sumber Data

Untuk menjawab permasalahan penelitian, data yang digunakan terdiri atas:

1. Data Primer, diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan observasi non-partisipatif. Informan penelitian dipilih menggunakan teknik *purposive* dengan kriteria: (a) nelayan berusia 25-65 tahun yang berdomisili di Pulau Kodingareng; (b) masyarakat yang terdampak langsung penambangan pasir; (c) nelayan dengan teknik tangkap memanah, pancing, jarring, dan bagang; (d) telah menetap minimal 30 tahun; serta (e) *stakeholder* pemerintah dan perwakilan organisasi non-pemerintah (WALHI Sul-Sel).

2. Data Sekunder, mencakup:
 - a. Bahan Hukum Primer: Peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
 - b. Bahan Hukum Sekunder: *Teori The Ambiguity-Conflict Model* oleh Richard E Matland, buku, jurnal ilmiah, laporan resmi pemerintah dan organisasi non-pemerintah, dan catatan penelitian terdahulu.

D. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Wawancara Terbuka
 Kegiatan wawancara dalam penelitian ini menggunakan tipe wawancara semi terstruktur yaitu wawancara yang berlangsung mengacu pada satu rangkaian pertanyaan terbuka yang memungkinkan pertanyaan baru muncul karena jawaban yang diberikan oleh informan sehingga selama sesi berlangsung penggalian informasi dapat dilakukan lebih mendalam. Wawancara dilakukan dengan berhadapan (*face-to-face*). Adapun pertanyaan yang diberikan mengenai kondisi sosial-ekonomi masyarakat sebelum, saat, dan setelah kegiatan penambangan pasir tersebut beroperasi. Wawancara ini juga menghadirkan organisasi non pemerintah pemerhati lingkungan yaitu Wahana Lingkungan Indonesia (WALHI) Provinsi Sulawesi Selatan yang diwakili oleh Kepala Departemen Riset dan Keterlibatan Publik atas nama Slamet Riyadi dan Hikmawaty Sabar. Sebelum dilangsungkan wawancara mendalam, tim peneliti memberikan sekilas gambaran ringkas dan jelas mengenai topik penelitian sehingga diperoleh keterangan yang komprehensif untuk menjawab rumusan masalah pertama.
2. Observasi Lapangan
 Dari observasi ini, peneliti menemukan bahwa adanya dampak nyata dari penambangan pasir tersebut seperti daerah gusung yang terancam tenggelam akibat abrasi, tanggul pemecah ombak yang sudah rusak, tepi pantai yang terus-menerus mengikis sehingga garis pantai Pulau Kodingareng semakin mendekati pemukiman warga.
3. Dokumentasi
 Dokumentasi dalam penelitian ini yaitu dengan mengambil, melihat, dan menganalisis dokumen-dokumen yang diperoleh melalui dokumen-dokumen selama kegiatan penelitian. Data yang didapatkan berupa hasil rekaman dari wawancara serta foto-foto yang mendukung adanya kerusakan akibat penambangan.
4. Studi Kepustakaan
 Peneliti melakukan studi kepustakaan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan pemerintah dan Teori *Matriks Ambiguity Conflict-Model* oleh Richard E Matland. Selain itu, peneliti juga memanfaatkan data yang dihasilkan oleh

lembaga pemerintah maupun swasta, media massa, jurnal, penelitian terdahulu, dan berbagai literatur pendukung lainnya dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir.

E. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Proses analisis dilakukan melalui tahapan:

1. Reduksi Data: Mengelompokkan data lapangan dan dokumen hukum yang relevan.
2. Kategorisasi: Mengaitkan data lapangan dengan variable independent (implementasi kebijakan) dan variable dependen (kondisi sosial-ekonomi nelayan).
3. Interpretasi: Menjelaskan fenomena berdasarkan kerangka *Ambiguity-Conflict Model* untuk menarik kesimpulan mengenai mengapa kebijakan yang bertujuan normatif baik justru menimbulkan konflik sosial dan kerusakan lingkungan.