

ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KEPULAUAN SERIBU

Dr. Nandang Najmulmunir, Ir, MS

ABSTRACT

Small island have special characteristic, which have fragile ecosystems. Kepulauan Seribu having developed in one administrative authority. The management of small island was guided by the principle of sustainable development, which expressed in Government Regulation Number 41/ 2000. In the past decade there were many policies did not fulfill the sustainable principle.

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kepulauan Seribu merupakan gugus pulau-pulau kecil yang masuk kedalam wilayah DKI Jakarta, kini wilayah ini telah menjadi wilayah administratif, menjadi Kabupaten administrasi Kepulauan Seribu.

Kepulauan seribu merupakan gugus pulau-pulau kecil merupakan kasus khusus pembangunan karena memiliki ciri khusus yang meliputi sumberdaya alam, ekonomi, dan aspek sosial budaya yang spesifik. Pulau-pulau kecil mempunyai potensi untuk dikembangkan dengan tanpa mengindahkan kaidah-kaidah pembangunan yang *sustainable* secara ekologis maupun ekonomi yang terbatas (Hein, 1990).

Opsi pembangunan pada pulau-pulau kecil pada umumnya hanya ada 3 jenis, yaitu i) aktifitas pembangunan yang tidak berdampak negatif sama sekali pada lingkungan, misalnya dengan menentukan suatu pulau dengan perairannya sebagai kawasan *wildlife sanctuary*; ii) aktifitas yang hanya sedikit dampak negatifnya, misalnya pengembangan subsistem untuk pemenuhan kebutuhan lokal melalui penggunaan sumberdaya alam lokal secara berkelanjutan; iii) aktifitas yang berakibat perubahan radikal dalam lingkungan, seperti pertambangan skala besar, kegiatan militer dan pengujian nuklir dan pengembangan *tourisme* yang intensif.

Keadaan Kepulauan Seribu saat ini tidak dapat dilepaskan dengan kebijakan pada masa lalu, terutama menyangkut penggunaan pulau yang selanjutnya akan menjadi kajian kebijakan, kebijakan apakah yang telah ada dan baru agar pembangunan kepulauan Seribu memenuhi kaidah pembangunan berkelanjutan.

Kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil harus mempunyai implikasi terhadap pencegahan kerusakan ekosistem sebagai pilihan yang utama, walaupun modifikasi lingkungan untuk meningkatkan penyediaan barang dan jasa berharga bagi manusia tidak dapat dihindari. Dengan kata lain, manajemen lingkungan merupakan prasyarat pencapaian pertumbuhan ekonomi yang *sustainable* dan manajemen pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang sinergi dengan manajemen lingkungan.

Manajemen lingkungan umumnya meliputi pemantauan, dan modifikasi sumberdaya alam sebagaimana dibutuhkan untuk menghasilkan sesuatu yang bernilai tambah. Namun demikian, sumberdaya manusia merupakan komponen penentu dalam

pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil tersebut sehingga manajemen lingkungan dapat disebut sebagai manajemen hubungan antara manusia dan lingkungan.

Pendekatan arah kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat sebagaimana tertuang dalam Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil (SK Menteri Kelautan dan Perikanan No. 41 Tahun 2000) mengkombinasikan tiga pendekatan, yaitu hak, ekosistem dalam alokasi ruang wilayah pulau dan gugus pulau, serta pengelolaan yang sesuai dengan latar setempat.

Mengingat rentannya ekosistem pulau-pulau dan gugus pulau kecil, pemerintah melakukan pembatasan kegiatan yang cenderung menimbulkan dampak negatif yang luas, baik secara ekologis maupun sosial. Pemerintah hanya mengizinkan pengelolaan pulau-pulau kecil dengan luas kurang atau sama dengan 200 km² hanya dapat digunakan untuk keperluan konservasi, budidaya laut, kepariwisataan, usaha penangkapan dan industri perikanan secara lestari, pertanian organik dan peternakan skala rumah tangga, industri teknologi tinggi non-ekstraktif, pendidikan dan penelitian, industri manufaktur dan pengolahan sepanjang tidak merusak ekosistem dan daya dukung lingkungan.

1.2 Tujuan

- 1) Mengetahui kebijakan yang telah ada dan mengetahui dampaknya pada keragaan kepulauan Seribu
- 2) Membuat arahan kebijakan dalam rangka mengisi pembangunan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu

1.3 Sasaran

Sasaran yang hendak dicapai dari studi ini adalah:

- 1) Teridentifikasinya pola penggunaan pulau-pulau di kawasan kepulauan Seribu
- 2) Teridentifikasi kebijakan yang berpengaruh nyata terhadap tata guna kepulauan
- 3) Teridentifikasinya kebijakan dan dampaknya pada penggunaan penggunaan Kepulauan Seribu .
- 4) Teridentifikasinya kebijakan umum pengelolaan Kepulauan Seribu pada era Kabupaten Administrasi Kepulauan seribu.

1.4. Kegunaan

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

- 1) Memberikan informasi sebagai input dalam menetapkan kebijakan pengembangan Kepulauan Seribu
- 2) Memberikan informasi tentang dampak kebijakan masa lalu
- 3) Sumbangan pada ilmu pengetahuan.

1.5 Kerangka Berfikir

Pengembangan pulau-pulau kecil adalah bagian dari pembangunan nasional, yakni pembangunan secara integral dan holistik dengan melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga pusat perhatian pembangunan kawasan adalah masyarakat yang berbasis pulau-pulau kecil tersebut.

Pulau-pulau kecil adalah bagian dari wilayah kabupaten/kota dan wilayah propinsi. Oleh karena itu pengembangan pulau-pulau kecil harus terintegrasi baik secara struktural maupun fungsional. Integrasi tersebut diwujudkan dalam satu kesatuan ruang wilayah. Hal ini sejalan dengan Pedoman Umum Pengembangan Pulau-Pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat, bahwa *Pengelolaan ekosistem pulau-pulau kecil perlu dilakukan secara menyeluruh berdasarkan satu kesatuan gugusan pulau-pulau dan/atau keterkaitan dengan pulau tersebut dengan ekosistem pulau terbesar* (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2000)

Menurut Schmid (1994) perencanaan ruang berorientasi pada pengembangan struktur wilayah, yang tujuan pokoknya adalah fungsi ekonomi yang dicerminkan tata guna lahan, alokasi untuk kawasan permukiman dan kawasan lindung yang permanen sebagai penunjang kehidupan dasar. Dari aspek kepentingan perlindungan lingkungan, maka perencanaan tata ruang dapat mengakomodasikan kepentingan perlindungan, meminimalkan dampak lingkungan dan kemunduran sumberdaya alam.

Selanjutnya dikatakan oleh Schmid (1994), bahwa perlindungan lingkungan dapat dimasukkan dalam perencanaan tata ruang pada berbagai tingkat perencanaan. Untuk maksud tersebut dapat dilakukan melalui persyaratan sebagai berikut: (1) keterpaduan perlindungan lingkungan dengan perencanaan tata ruang, (2) adanya rencana strategis (*strategic planning*) yang harus menjadi instrumen untuk mencegah dampak lingkungan dan (3) rencana penggunaan lahan yang berkelanjutan (*sustainable land use planning*) yang harus mengimplementasikan standar dari rencana strategis. Menurut Schmid (1994) perencanaan wilayah, terutama dalam alokasi penggunaan lahan yang dihadapkan pada masalah yang kompleks, namun hendaknya tidak lepas dari tujuan pokok rencana ruang, yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia. Menurut Huisman (1994) prinsip pembangunan berkelanjutan berhubungan dengan aspek sosial-ekonomi dan aspek kualitas ruang. Aspek sosial ekonomi adalah menyangkut upaya-upaya untuk meningkatkan standar hidup. Kualitas ruang berhubungan dengan tiga komponen, yaitu kualitas lingkungan, ekologi dan bentang alam.

Kualitas lingkungan menunjukkan keberlanjutan kawasan-kawasan preservasi serta pengembangan lingkungan sebagai sumberdaya dan sebagai nilai intrinsik (*intrinsic value*) dari flora, fauna dan ekosistem. Kualitas ekologi berhubungan dengan kerangka ekologi (*ecological framework*) sebagai basis ekosistem dan perlindungan bagi jenis-jenis yang penting. *Framework* ekologi ini terdiri dari wilayah inti, wilayah pengembangan dan koridor ekologi. Sedangkan kualitas bentang alam berhubungan dengan fungsi dari kawasan tertentu. Kerangka ekologi adalah analogi dengan struktur ruang yang terbagi atas kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1990 menyebutkan bahwa kualitas ruang ditentukan oleh terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan pemanfaatan ruang yang mengindahkan faktor-faktor (a) daya dukung lingkungan, seperti struktur tanah, siklus hidrologi, siklus udara, (b) fungsi lingkungan seperti wilayah resapan air, konservasi flora dan fauna, (c) estetika lingkungan seperti bentang alam, pertamanan, arsitektur bangunan, (d) lokasi seperti jarak antara perumahan dengan tempat kerja, jarak antara perumahan dengan fasilitas umum.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ruang yang berkualitas paling tidak diindikasikan oleh dimensi (1) kualitas hidup manusia, (2) kualitas lingkungan dan (3) kualitas struktur ruang. Dua aspek pertama merupakan pencerminan dari fungsi-fungsi wilayah dan sekaligus mencerminkan pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri, sedangkan aspek yang terkakhir mencerminkan kualitas sumberdaya alam sebagai modal dasar dalam pembangunan dan kualitas sistem penunjang kehidupan (*life support systems*)

Pembangunan berkelanjutan telah didefinisikan cukup beragam oleh berbagai pakar sesuai dengan latar belakang kepakarannya. Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (WCED) mendefinisikan, bahwa pembangunan *berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang* (Pezzey, 1992). Definisi tersebut telah dipersepsikan dengan salah kaprah dalam wujud pengertian pertumbuhan berkelanjutan, penggunaan berkelanjutan dan pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya IUCN, UNEP dan WWF (1993) memberikan penegasan esensi konsep pembangunan berkelanjutan: "*sebagai perbaikan mutu kehidupan manusia dengan tetap berusaha tidak melampaui kemampuan ekosistem yang mendukung kehidupannya*".

Menurut Schultink (1992) pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan (*development*) dan pengelolaan (*management*) sumberdaya alam untuk meningkatkan kapasitas produksinya dalam jangka panjang serta memperbaiki kesejahteraan dan kemakmuran dalam jangka panjang yang dihasilkan dari alternatif sistem penggunaan sumberdaya dengan dampak lingkungan pada batas-batas yang dapat ditoleransi.

Esensi dari paradigma Pembangunan Berkelanjutan adalah merupakan arah dari proses perubahan yang terencana yang senantiasa memperhatikan dan mengintegrasikan aspek-aspek sebagai berikut: 1) Kelestarian sistem penunjang kehidupan, 2) Aspek keadilan dan pemerataan antar waktu dan antar wilayah, 3) Pemberdayaan kelembagaan dan sumberdaya manusia (*empowering*), terutama, kelompok masyarakat marjinal dan kelompok paling miskin (*poorest of the poor*), dan di antara kelompok tersebut peranan wanita adalah yang sangat esensial, 4) Pertumbuhan ekonomi, 5) Efisiensi dan keadilan alokasi sumberdaya alam (Winoto, 1995).

II. METODOLOGI

2.1. Metode Studi

Metode penelitian ini menggunakan kajian pustaka terutama studi kebijakan kajian kelembagaan atau kajian regulasi yang dikhususkan bagi Kepulauan seribu dan dokumen-dokumen pendukung. Kemudian dikaji pula dengan Peraturan mengenai pedoman pengelolaan Pulau-Pulau Kecil. Menentukan arahan pengembangan (sasaran) yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu. Arahan ini diterjemahkan dari tujuan dan sasaran pembangunan yang diamanatkan pada pola dasar dan arahan

dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RUTRWK). Penjabarannya meliputi aspek-aspek, sebagai berikut:

- Arah pengembangan ekonomi
- Arah pengembangan sosial
- Arah pengembangan biofisik
- Arah Perlindungan lingkungan

Tolok Ukur Kajian ini adalah bagaimana agar dapat mewujudkan *Grand Design* atau Arahan Pengembangan Pulau-Pulau Kecil secara optimal dan berkelanjutan. Paling tidak terdapat empat indikator (*performance indicator*) dari pengembangan kawasan pulau-pulau yang ingin dicapai, meliputi: (1) efisiensi ekonomi (menguntungkan dan dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi), (2) pemerataan hasil pembangunan secara adil, (3) terpeliharanya kelestarian sumberdaya alam sehingga daya dukung lingkungan pesisir dan laut menjadi optimal dan (4) tidak merubah bentang alam.

2.1. Metode Pengumpulan Data

2.1.1. Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan terdiri dari data sekunder dan data primer. Data sekunder dikumpulkan dari instansi pusat dan daerah, sedangkan pengumpulan data primer dilaksanakan dengan metode survei.

2.1.2 Model Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dianalisis sesuai dengan tahapannya, yakni kajian isu pokok, misi dan visi pembangunan wilayah Kabupaten, kajian rona pulau, analisis interaksi pulau dengan kawasan lainnya, analisis kecenderungan, kebutuhan pengembangan pulau, analisis Potensi dan Kendala Pulau, Strategi Pengembangan, Rencana Program Pengembangan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kebijakan Pengembangan Kepulauan Seribu

Mulai tahun 1969 hingga Tahun 2001 paling sedikit terdapat 16 Kebijakan dalam bentuk Surat Keputusan Gubernur, Perauran Pemerintah Daerah, Keputusan Menteri dan Keputusan Direktur yang secara khusus ditujukan pada Kepulauan Seribu. Kebijakan tersebut disajikan dalam Tabel 1.

Berdasarkan Tabel 1. dapat dilihat bahwa kebijakan umumnya ditujukan untuk mengatur sumberdaya alam terdiri dari 10 kebijakan (62,5%), Kelembagaan terdiri dari 4 buah (25 %) dan Sosial Ekonomi hanya 2 kebijakan (12,5 %).

Kebijakan yang cukup komprehensif untuk pembangunan pulau-pulau kecil terdapat dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Nomor

814 Tahun 1989 tentang Pedoman Pembangunan Fisik Kecamatan Kepulauan Seribu Wilayah Jakarta Utara dan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta 11 Tahun 1992 tentang Penataan dan Pengelolaan Kepulauan Seribu Kota Madya Jakarta Utara.

Perda Nomor 11 Tahun 1992, Pasal 2 ayat 2 menjelaskan bahwa Pengembangan Pulau Seribu adalah untuk Pengembangan pariwisata, pengembangan kegiatan perikanan dan hasil laut lainnya serta pengembangan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. Selanjutnya Perda tersebut menyebutkan bahwa Kepulauan Seribu diperuntukkan untuk kegiatan: a) Rekreasi dan pariwisata, b) Penyempurnaan Perumahan dan fasilitasnya, c) Penyempurnaan Penghijauan Umum (PHU), d) Penyempurnaan Penghijauan Bangunan (PHB), e) Pemerintahan, f) Fasilitas umum dan g) Jenis peruntukkan lain yang akan ditentukan kemudian

Kebijakan Peruntukkan pulau sebagian sudah sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat. Namun kegiatan pariwisata yang dominan di Kepulauan tersebut sebagaimana dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta, Nomor Cb. 11/1/20/70 Ditetapkan 23 -05-1970 tentang Penetapan Peruntukkan Pulau-Pulau di Gugusan Kepulauan Seribu Wilayah Jakarta Utara, sebagai Objek Pariwisata. kurang memberdayakan dan melibatkan masyarakat lokal, sehingga pengembangan kepulauan Seribu kurang memberikan dampak pada pengembangan ekonomi lokal, dan terlalu bias dengan kepentingan Ibu Kota Jakarta, sehingga menimbulkan kesenjangan pada masyarakat. Sedangkan Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat, mengarahkan bahwa Pengelolaan pulau-pulau kecil harus memperhatikan adat istiadat, norma, sosial budaya serta kepentingan masyarakat setempat.

3.2. Implikasi Kebijakan

a. Implikasi pada Pewilayahan Kepulauan secara Administratif

Kebijakan yang dilahirkan telah berimplikasi pada perkembangan wilayah kepulauan Seribu. Implikasi yang sangat nyata adalah pengembangan kepulauan menjadi Kabupaten Administratif sebagai implikasi dari Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kecamatan Kepulauan Seribu Utara dan Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu

Kepulauan Seribu terbagi atas Wilayah Kecamatan Kepulauan Seribu Utara dan wilayah Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan. Wilayah Kecamatan Kepulauan Seribu Utara terdiri dari Kelurahan Pulau Panggang, pulau Kelapa dan Pulau Harapan. Sedangkan Wilayah Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan, terdiri dari Kelurahan Pulau Tidung, Kelurahan Pulau Untung Jawa, Kelurahan Pulau Pari. Berdasarkan kelengkapan sarana dan prasarana yang tersedia pada empat kelurahan atau pusat pelayanan yang tersedia, maka terdapat struktur kelurahan atau orde kelurahan sebagai berikut: Peringkat I : Kelurahan Pulau Panggang; Peringkat II : Kelurahan Pulau Kelapa; Peringkat III : Kelurahan Pulau Tidung; Peringkat IV : Kelurahan Pulau Untung Jawa.

Tabel 1. Kebijakan Pengembangan Kepulauan Seribu

No.	Regulasi	Nomor	Tentang	Pokok Bahasan Utama
1	SK. Gubernur Kepala Daerah Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Lb 3/1/24/1969 Ditetapkan 17-03-69	Pembentukan Team Pembina Perkembangan Kepulauan Seribu.	Wali kota Jakarta Utara sebagai Ketua merangkap anggota dewan pembina
2	SK. Gubernur Kepala Daerah Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Lb 3/3/10/1969 Ditetapkan 13-09-69	Perizinan untuk Mengunjungi Tjagar Alam Pulau Rambut dan Pulau Bokor	Dilarang tanpa izin tertulis dari Gubernur DKI Jakarta untuk memasuki atau mengunjungi Cagar alam Pulau Rambut dan Pulau Bokor
3	SK. Gubernur Kepala Daerah Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Lb 3/3/26/1969 Ditetapkan 03-12-69	Pengamanan Penggunaan tanah di Kepulauan Seribu	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Setiap orang/pengusaha untuk investasi harus memohon izin kepada Gubernur, ❖ Menghubungi camat sebelum berhubungan langsung dengan pemilik tanah ❖ Tanah-Tanah di Kepulauan Seribu tidak diperkenankan untuk diperjual belikan kecuali izin gubernur
4	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Da. 4/58/70 Ditetapkan 15-05-1970	Pengawasan Lalu-Lintas Orang dari daratan Jakarta yang akan menuju Kepulauan Seribu Wilayah Daerah khusus Ibu Kota Jakarta	❖ Setiap orang yang akan menuju ke wilayah yang termasuk kepulauan Seribu, harus mendapat Izin Gubernur
5	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Cb. 11/1/20/70 Ditetapkan 23 -05-1970	Penetapan Peruntukkan Pulau-Pulau di Gugusan Kepulauan Seribu Wilayah Jakarta Utara, sebagai Objek Pariwisata	<ul style="list-style-type: none"> ❖ P. Panjang Besar – 3000 ft Airstrip, ❖ P. Genteng Besar – Golf 9 hole ❖ P. Genteng Kecil – Bungalow, Marine life suctuary ❖ P. Bira Besar – Beach Resort Hotel ❖ P. Bira Kecil – Under Water Observation ❖ P. Putri Kecil – skin Diving Centre ❖ P. Petondang. P. Sepa. P. Perak – Bungalow ❖ P Melintang Besar – International Youth summer camp
6	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Bd. 15/4/36/70 Ditetapkan 25-05-70	Larangan Bagi Kapal-Kapal. Tangki, untuk membuang minyak ke atas permukaan air laut di sekeliling gugus kepulauan seribu	❖ Larangan membuang minyak pada perairan Kepulauan Seribu
7	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta	Ea. 6/1/36/1970 Ditetapkan 31-12-1971	Larangan Penangkapan Ikan dengan Mempergunakan alat Bagan dilaut/Perairan dalaam wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Larangan penggunaan penangkapan ikan dengan bagan ❖ Walikota Jakarta Utara memiliki kewenangan dalam melaksanakan Sk tersebut

8	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta	Bd. 15/12/43/1971 Ditetapkan 22-12-71	Larangan Pengambilan Batu Karang, Pasir, Batu Kerikil, serta bahan-bahan lain yang sejenis dari pulau-pulau, tebing-tebing, pantai-pantai dan sbgainya dalam ilayah lautan DKI Jakarta	❖ Larangan penambangan pasir pada wilayah laut Dki Jakarta
9	Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta	D. III- b. 13/2/5/1973 Ditetapkan 2-08-1973	Pernyataan Pulau pari di wilayah Kepulauan seribu tertutup untuk Kepentingan Penyelidikan, Kecuai oleh Pemerintah DKI Jakarta	❖ Pulau pari di wilayah Kepulauan seribu tertutup untuk Kepentingan Penyelidikan, Kecuai oleh Pemerintah DKI Jakarta
10	Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta	Da – 11/24/44/1972 Ditetapkan 27 -09-1972	Ketentuan dan persyaratan Pemberian Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah untuk Mengusahakan/Menempati Pulau-Pulau di Kepulauan Seribu, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta	❖ Mckanisme perizinan peruntukkan tanah ❖ Persyaratan: Peta situasi, Akte Badan hukum, Proyeck proposal, lampiran lainnya ❖ Penggunaan tanah untuk badan hukum bukan sedangkan penggunaan bagi perorangan tidak diizinkan ❖
11	Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta	D-II5832/d/2/1976	Penertiban Lalu Lintas Pelayaran di Teluk Jakarta dan Kepulauan Seribu	❖ Perahu pada kawasan laut tersebut harus layak laut ❖ Kapal-kapal dan perahu pada kawasan Teluk Jakarta dan Kepulauan Seribu dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan pencemran laut, yang mengganggu kelestarian laut dan yang mengakibatkan pengotoran perairan ❖ Kewenangan peraturan ini diserahkan kepada Administratur Pelabuhan Tanjung Periuk/Sunda Kelapa bekerja sama dengan Walikota jakarta Utara dan Instansi terkait
12	Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta	11 Tahun 1992 Ditetapkan 23-07-1992	Penataan dan pengelolaan Kepulauan Seribu Kota Madya Jakarta Utara	❖ Pembagian Zona dan Peruntukkan ❖ Penunjukkan Penggunaan Tanah ❖ Pengendalian Kependudukan ❖ Lalu Lintas dan Angkutan Wisata ❖ Tertib Pembangunan dan Bangunan ❖ Ketentuan Reklamasi ❖ Pengawasan dan Pengendalian ❖ Pcnydikan dan Ketentuan Peralihan

13	Surat Keputusan Direktur Taman Nasional dan Hutan wisata	02/VI/TN-2/SK/1986	Pembagian Zona di Kawasan Taman Nasional Kepulauan Seribu	❖ Pembagian zona di taman nasional Kepulauan Seribu menjadi zona inti, zona pelindung, zona pemanfaatan, dan zona penyangga
14	Keputusan Menteri Kehutanan	162/Kpts-II/95	Perubahan Fungsi Cagar Alam Laut Kepulauan Seribu yang Terletak di Kota Madya Daerah Tingkat II Jakarta Utara DKI Jakarta seluas 108.000 ha (Seratus delapan ribu hektar) Menjadi Taman Nasional Laut Kepulauan Seribu	❖ Perubahan fungsi cagar alam menjadi Taman Nasional Laut
15	Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta	814 Tahun 1989	Pedoman Pembangunan Fisik Kecamatan Kepulauan Seribu Wilayah Jakarta Utara	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pendahuluan : Batasan-Batasan/pencertian ❖ Ketentuan Administrasi ❖ Ketentuan Perencanaan ❖ Peruntukkan dan Penggunaan utama Pulau ❖ Ketentuan Teknis Pembangunan di atas Pulau Menurut Peruntukkan dan penggunaan Utama ❖ Peruntukan Perairan Laut ❖ Ketentuan Mengenai Reklamasi Pantai dan Perairan dangkal serta bangunan bawah air ❖ Ketentuan Khusus ❖ Sangsi Atas Pelanggaran ❖ Ketentuan Peralihan
16	Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta	4 Tahun 2001	Pembentukan Kecamatan Kepulauan Seribu Utara dan Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ketentuan Umum ❖ Pembentukan Kecamatan ❖ Pusat Pemerintahan ❖ Batas Wilayah ❖ Ketentuan Peralihan ❖ Ketentuan Penutup

Tabel 2. Wilayah Kelurahan dan Fungsinya

Kelurahan	Jumlah Pulau	Fungsi Wilayah
Pulau Kelapa	36	Fasilitas Umum, Konservasi (penghijauan) rekreasi & pariwisata dan perikanan, perumahan (P.Kelapa)
Pulau Harapan	30	Cagar Alam, Konservasi, Rekreasi & Pariwisata, perumahan
Pulau Panggang	13	Konservasi, Perumahan (P.Panggang, P.Pramuka Kotok-Besar), Pusat pemerintahan
Pulau Untung Jawa	15	Cagar alam, Konservasi, perambuan, rekreasi & pariwisata, Taman arkeologi, Perumahan, Wisma Kpresidenan
Pulau Tidung	6	Perumahan, penghijauan (konservasi), rekreasi & pariwisata
Pulau Pari	10	Cagar alam, riset, perkemahan dan perumahan (Lancang Besar)

Sumber: Pemetaan Lokasi dan Kegiatan Prioritas Kelurahan P. Panggang, 2001

Kelurahan Pulau Panggang berpusat di Pulau Panggang yang memiliki fasilitas yang paling lengkap, apalagi dengan dibentuknya pusat pelayanan kabupaten administrasi. Pusat pelayanan yang dimaksud adalah sebagai pusat pemukiman yang berfungsi sebagai pusat kegiatan perekonomian (produksi dan distribusi), pusat pelayanan sosial (fasilitas umum) dan pusat pemerintahan.

Fungsi pelayanan pulau panggang bagi wilayah sekitarnya adalah sebagai pusat pelayanan administrasi, transportasi, kegiatan produksi dan perdagangan dan pendukung pariwisata.

Fungsi Pulau Panggang sebagai pusat pelayanan bagi masyarakat dan wilayah lainnya dewasa ini belum optimal, sehingga pada masa yang akan datang fungsi-fungsi tersebut perlu ditingkatkan sesuai dengan fungsi peruntukkan wilayah. Fungsi wilayah kepulauan adalah seperti disajikan dalam Tabel 2.

Pengembangan Pulau Panggang perlu didisain untuk mampu melayani tingkat regional Kabupaten administratif Kepulauan Seribu. Sedangkan kelurahan kepulauan lainnya diperankan untuk melayani pelayanan sub regional kepulauan. Fungsi pelayanan masing-masing kelurahan dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Pusat, Fungsi dan Skala Pelayanan di Kepulauan Seribu

Pusat Pelayanan	Orde	Fungsi Pelayanan	Skala Pelayanan
P. Panggang	I	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat Pemerintahan regional Kabupaten administratif • Pusat pelayanan sosial • Pusat Perekonomian 	<ul style="list-style-type: none"> • Seluruh wilayah kepulauan • Pulau-Pulau di Kelurahan Pulau Panggang
P. Kelapa	II	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat pelayanan kelurahan • Pusat pelayanan pariwisata gugus kepulauan P. Kelapa 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani Pulau di kelurahan P. Kelapa
P. Harapan	II	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat pelayanan kelurahan • Pusat pelayanan pariwisata gugus kepulauan Kelurahan P. Harapan • Pusat pengawasan Taman Nasional 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani pulau-pulau di Kelurahan P. Harapan
P. Untung Jawa	III	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat pelayanan gugus kepulauan Kel. Untung Jawa • Pusat pelayanan Cagar Alam dan Arkeologi • Pusat pelayanan pariwisata 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani pulau-pulau di Kelurahan P. Untung Jawa
P. Tidung Besar and P. Payung Besar	II	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat Pelayanan Kelurahan P. Tidung • Pusat pelayanan pemukiman • Pusat pelayanan pariwisata gugus kepulauan P. Tidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani pulau-pulau di Kelurahan P. Tidung
P. Pari	II	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat pelayanan Riset, Cagar alam dan perkemahan 	<ul style="list-style-type: none"> • Melayani pada kepulauan di kelurahan P. Pari

Sumber: Pemetaan Lokasi dan Kegiatan Prioritas Kelurahan P. Panggang, 2000

b. Implikasi Kebijakan pada Perkembangan Wilayah

Perkembangan Pulau Panggang tidak terlepas dengan kecenderungan perkembangan Kepulauan Seribu, dengan fungsi utama yang menonjol adalah fungsi pelestarian sumberdaya laut, pusat pariwisata, pertambangan dan kegiatan produksi perikanan. Karena fungsi wilayah yang dominan adalah pelestarian, sementara penduduk terus mengalami perkembangan, maka terdapat perkembangan penduduk yang tidak seimbang, yakni hanya berkonsentrasi pada pulau tertentu terutama Pulau Panggang. Peningkatan kepadatan penduduk telah berimplikasi secara luas terhadap daya tampung pulau serta tingginya eksploitasi sumberdaya pesisir dan laut, sehingga telah menurunkan fungsi ekosistem.

Kebijakan pengembangan pariwisata di Kepulauan Seribu telah berdampak pada peningkatan kebutuhan jasa pariwisata. Disamping itu terdapat pengaruh yang kuat dari perkembangan Ibu Kota Jakarta. Bentuk pengaruh yang nyata adalah

besarnya permintaan yang tinggi pada sektor pariwisata dan kegiatan budidaya perikanan. Dengan berkembangnya kedua sektor tersebut telah berimplikasi pada pemanfaatan pulau dan sumberdaya laut, antara lain:

- a. Tingkat hunian fasilitas pariwisata,
- b. Kebutuhan pengembangan fasilitas pariwisata baru,
- c. Kebutuhan ruang pengembangan budaya perikanan
- d. Kebutuhan pengembangan sarana dan prasarana transportasi
- e. Kebutuhan pengembangan pelayanan fasilitas sosial
- f. Kebutuhan pengembangan sarana dan prasarana pendukung lainnya

Dengan meningkatnya tekanan pada kebutuhan pengembangan di atas, maka akan berdampak sebagai berikut:

- Meningkatnya kebutuhan penggunaan pulau-pulau di kepulauan seribu,
- Meningkatnya kebutuhan Pelayanan.

Meningkatnya kebutuhan pengembangan tersebut mengisyaratkan pentingnya peningkatan pengawasan dan pengendalian terhadap kawasan kepulauan baik yang dilindungi maupun yang dimanfaatkan untuk budidaya. Pengawasan dan pengendalian diprioritaskan pada pulau-pulau yang telah mengalami tekanan yang tinggi, sehingga potensi ancamannya terhadap kelestarian cukup tinggi. Dengan demikian Kawasan prioritas merupakan kawasan dengan potensi dan atau persoalan yang perlu mendapat prioritas untuk ditangani. Kawasan-kawasan tersebut meliputi:

- Kawasan yang berpenduduk padat
- Kawasan yang mengalami kerusakan
- Kawasan yang berpotensi untuk kegiatan ekonomi

a). Pulau yang Berpenduduk Padat

Pulau yang berpenduduk padat merupakan prioritas untuk ditangani, sehubungan dengan dampak perkembangan penduduk dengan daya dukung dan atau daya tampung pulau, terutama dengan kebutuhan air bersih, pelayanan sosial dan kegiatan produksi yang berbasis sumberdaya pesisir dan laut. Berdasarkan dampak yang kemungkinan terjadi maka Pulau Panggang merupakan salah satu prioritas untuk ditangani. Tolok ukur untuk gugus kepulauan tersebut adalah sebagai berikut:

- Laju pertumbuhan penduduk
- Kepadatan penduduk tinggi
- Tingkat perkembangan perekonomian tinggi
- Fasilitas sosial ekonomi relatif lengkap
- Aksesibilitas tinggi
- Berperan sebagai pusat pelayanan bagi wilayah lainnya

b). Sumberdaya yang mengalami kerusakan

Kawasan yang mengalami kerusakan adalah sumberdaya yang mengalami kerusakan, misalnya terumbu karang, padang lamun, hutan mangrove, pesisir dan sumberdaya lahan di kepulauan.

Sumberdaya yang rusak tersebut ditujukan untuk dipulihkan agar sesuai dengan fungsi ekosistemnya, sehingga dapat meningkatkan daya dukung kepulauan tersebut. Kriteria pulau yang mengalami kerusakan tersebut adalah sebagai berikut:

- Laju kerusakan cukup tinggi
- Sumberdaya yang peka dengan perubahan faktor alam
- sumberdaya yang mengalami tekanan penduduk tinggi.

c). Kawasan Berpeluang Kegiatan Ekonomi

Kawasan investasi adalah kepulauan yang berpeluang besar untuk memproduksi barang dan jasa. Pulau tersebut adalah merupakan basis pengembangan sumberdaya laut dan pariwisata. Kawasan tersebut antara lain memiliki tolok ukur:

3.3. Dampak Negatif Kebijakan

a. Dampak Penting

Kebijakan pengembangan Kepulauan Seribu telah melahirkan dampak negatif, berupa permasalahan-permasalahan yang timbul dewasa ini. Permasalahan yang menjadi isu pokok adalah sebagai berikut:

- 1) Ketidak-sesuaian penggunaan lahan pulau untuk prasarana transportasi.
- 2) Belum tertibnya kelembagaan dan administrasi pemerintahan.
- 3) Kurang berkembangnya aktivitas perekonomian dan terjadinya kesenjangan sosial masyarakat.
- 4) Terjadinya pencemaran sebagai dampak pembangunan fisik yang kurang sesuai (*tidak sustainable*).
- 5) Pembongkaran/penyingkiran prasarana dan sarana transportasi laut yang tidak terpakai/rusak atau berada di kawasan terumbu karang yang masih bagus.
- 6) pencemaran perairan baik oleh bahan organik maupun oleh logam berat. Parameter kualitas perairan seperti COD, NO₂, Pb, Cu, dan Cd ternyata pada kebanyakan tempat di Kelurahan Pulau Panggang telah melampaui batas yang diperbolehkan.
- 7) Terjadinya tangkap lebih (*over fishing*) di Perairan Kelurahan Pulau Panggang. Penangkapan ikan semakin sulitnya dan semakin sedikitnya variasi jenis ikan yang tertangkap, serta ukuran individu ikan yang tertangkappun semakin kecil.
- 8) Kondisi disebabkan oleh disebabkan oleh rusaknya habitat ikan (terumbu karang dan padang lamun) akibat kegiatan penggunaan bahan peledak dan racun (antara lain potasium sianida), penambangan terumbu karang, dan polusi perairan (dari sampah rumah tangga, kegiatan industri dan transportasi laut).
- 9) Penguasaan pulau secara *private cukup dominan*

b. Dampak Penting

Sumber kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak negatif pada sumberdaya pesisir dan laut bersifat langsung dan tak langsung, yakni sebagai berikut:

Kegiatan yang Dampak Langsung

- a. Pembabatan padang lamun
- b. Konversi hutan bakau
- c. Pengkapan ikan menggunakan bom
- d. Penambangan terumbu karang
- e. Terinjaknya terumbu karang

Kegiatan Tak Berdampak Langsung:

- a. Kegiatan pertanian
- b. Eksploitasi hasil laut (pengkapan ikan, kerang, dan berbagai jenis biota laut)
- c. Budidaya perikanan (tambak, rumput laut, mutiara, dan kerajinan rumah tangga)
- d. Permukiman
- e. Pariwisata
- f. Pertambangan migas
- g. Prasarana perhubungan

Kegiatan tersebut menimbulkan bahan pencemar seperti disajikan dalam Tabel 4. Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa kegiatan yang banyak menimbulkan dampak ekosistem laut dan pesisir adalah kegiatan pertanian, industri yang berbasis limbah cair, limbah domestik (perkotaan), pertambangan, industri lainnya serta pelayanan. Sedangkan komponen limbah atau bahan pencemara yang berpeluang menimbulkan pencemaran bagi ekosistem laut dan pesisir adalah sedimen, nutrien, logam berat, zat kimia beracun, pestisida, sampah dan organisme patogen.

Tabel 4. Sumber Pencemar di Wilayah Pesisir dan Lautan

Pencemar	Sumber						
	Pertanian	Limbah Cair	Limbah Kota	Pertambangan	Budidaya Perikanan	Industri	Pelayanan
Sedimen	***	**	***	***	*		*
Nutrien	***	***	**		**	*	
Logam Beracun	*	*	*	****		***	*
Zat Kimia Beracun	*	**	*	*	*	**	*
Pestisida	***	*	*		*		
Organisme Exotic					*		**
Organisme Patogen		***	*				*
Sampah	*	*	***			*	**
Bahan-Bahan penyebab turunnya oksigen	*	***	**		**	*	

Keterangan: *** = sumber terbesar; ** = sumber moderat; * = sumber terkecil
 Sumber: Brodie (1995) dalam Widiati, 2000

Disamping parameter pencemar yang ditimbulkan oleh berbagai kegiatan di atas, terdapat pula parameter yang dapat mempengaruhi kelestarian ekosistem laut dan pesisir seperti disajikan dalam Tabel 5.

Tabel 5. Beberapa Parameter yang Perlu diperhatikan untuk Menjaga Kelestarian Fungsi Ekosistem Wilayah Pesisir

Sumberdaya	Parameter	Faktor yang Mempengaruhi Parameter
Pantai Pasir	Arus gelombang	Pola dan kecepatan pasang, surut dan gelombang
	Energi gelombang di pantai	Keberadaan terumbu karang dan mangrove
	Gerak angin	Gerak angin yang menyebabkan mengangkat pasir yang halus
Padang Lamun	Kecerahan	Aktivitas yang menaikkan muatan sedimentasi
	Temperatur	topan Elnino, and Limbah industri yang bersuhu tinggi
	Salinitas	Frekwensi dan volume air dari sungai
	Substrat	Velocity air tawar, muatan sedimen, semburan air pasang surut, dan gerak angin
	Arus perairan	Kecepatan arus perairan
Mangrove	Suplai air tawar dan salinitas	Frekwensi dan volume air dari sistem sungai dan irigasi dari darat
		Frekwensi dan volume air pertukaran pasang surut
		Tingkat evaporasi ke atmosfer
	Pasokan Nutrien	Frekwensi, Jumlah, dan lama penggenangan oleh air asin atau air tawar
		Dinamika sirkulasi internal kompleks detritus
	Stabilitas substrat	Velositas air tawar, Muatan sedimen, semburan air pasang surut dan gerak angin
Terumbu Karang	Kecerahan	Aktivitas yang meningkatkan muatan sedimentasi
	temperatur	Topan elnino dan Limbah industri yang bersuhu tinggi
	Salinitas	Frekwensi dan volume air dari sistem sungai
	Kecepatan arus air, sirkulasi dan sedimentasi	Aktivitas yang meningkatkan muatan sedimentasi

Sumber: Widiati, 2000

Permasalahan yang timbul pada Kepulauan seribu bersumber dari berbagai sumber anantara lain sebagai berikut:

1). Kelembagaan

Meskipun sudah terdapat Perda No. 11 tahun 1992 tentang Penataan dan Pengelolaan Pulau-pulau di Kepulauan Seribu, ternyata Pemda DKI Jakarta sudah mengidentifikasi terjadinya penyimpangan pemanfaatan lahan dan sumberdaya dari rencana peruntukannya (Bappeda, 2001).

Faktor yang menyebabkan terjadinya penyimpangan Perda No. 11/1992 disebabkan oleh belum sempurnanya fungsi pelayanan dan pengawasan aparat pemerintahan setempat. Penyebab lainnya adalah belum lengkapnya sarana kantor dan sarana mobilitas petugas, pegawai tidak kerasan tinggal di pulau, serta kurangnya sarana komunikasi.

Dengan demikian isu pokok di wilayah Kelurahan Pulau Panggang adalah lemahnya fungsi pelayanan, pengawasan, dan penegakkan hukum dari aparat pemerintah; sehingga terjadi penyimpangan-penyimpangan yang mencakup pemukiman, tempat pendaratan ikan dan sandarnya kapal, tempat pengolahan hasil perikanan yang ada di tengah pemukiman, Depot bahan bakar di tengah pemukiman, ruang kosong, TPA, saluran air bersih dan air limbah, dan sempadan pantai.

2) Lemahnya Pemberdayaan Masyarakat

Dampak penting dalam aspek Ekonomi dan Sosial, terdapat dua isu utama yang menyebabkan perekonomian Kelurahan Pulau Panggang tidak berkembang seperti yang diharapkan.

Pertama adalah karena terjadi disparitas harga hasil produksi pada tingkat masyarakat dengan pasar utama. Disparitas ini disebabkan oleh lemahnya daya tawar nelayan serta struktur pasar yang oligopolistik. Sehingga struktur pasar yang demikian lebih banyak merugikan nelayan.

Kedua adalah munculnya dualisme ekonomi di dalam pembangunan ekonomi Kelurahan Pulau Panggang berkaitan dengan pemanfaatan potensi sumberdaya yang ada. Dualisme ini terjadi karena, terbatasnya modal yang dimiliki oleh komponen-komponen masyarakat, walaupun modal masyarakat tersebut tersedia, penguasaannya hanya terkonsentrasi pada beberapa orang anggota masyarakat saja (terutama anggota masyarakat yang menguasai aset produktif).

Dana yang ada di dalam masyarakat Kelurahan Pulau Panggang tidak dapat dihimpun, dan ini disebut sebagai "*idle money*". Dana tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk kegiatan produktif karena di dalam masyarakat setempat tidak ada lembaga keuangan (seperti Bank) yang mengelolanya. Oleh sebab itu, para pemilik modal dari luar daerah Kelurahan Pulau Panggang menginvestasikan modalnya melalui anggota masyarakat tertentu untuk meng-eksploitasi potensi sumberdaya yang ada. Investasi yang demikian memberi keuntungan yang sangat besar bagi pemilik modal, sayangnya keuntungan itu terlihat tidak diinvestasikan lagi untuk kegiatan produktif lain di Kelurahan Pulau Panggang. Keuntungan itu dimanfaatkan pemilik

modal untuk kegiatan produktif di luar Kelurahan Pulau Panggang. Manfaat yang diperoleh anggota masyarakat sangatlah kecil, yaitu berupa upah jasa kegiatan yang dimaksud. Anggota masyarakat yang tidak terkait langsung dengan kegiatan tersebut dapat dikatakan kurang memperoleh manfaat apapun dari investasi tersebut.

Model investasi yang demikian disamping dapat menguras sumberdaya, juga dapat menimbulkan kecemburuan sosial di dalam masyarakat. Hal ini disebabkan para pemilik modal yang menginvestasikan modalnya di Kelurahan Pulau Panggang telah mempunyai jaringan kerja tersendiri dan umumnya sangat tertutup. Masuknya pemilik modal lain dalam upaya memanfaatkan sumberdaya daerah tersebut baik melalui atau tanpa mengikutsertakan masyarakat setempat dapat menimbulkan konflik di dalam masyarakat, karena pemodal baru dianggap sebagai pesaing yang dapat merugikan pemilik modal yang lama.

3) Aktivitas Masyarakat Pulau

Berdasarkan data yang telah diperoleh maka telah terjadi pencemaran perairan baik oleh bahan organik maupun oleh logam berat. Parameter kualitas perairan seperti COD, NO₂, Pb, Cu, dan Cd ternyata pada kebanyakan tempat di Kelurahan Pulau Panggang telah melampaui batas yang diperbolehkan. Hal ini terutama terjadi di Pulau Panggang dan Pulau Pramuka yang merupakan pulau yang berpenghuni. Penelitian lebih lanjut perlu dilakukan untuk memonitor berbagai bahan pencemar tersebut serta mengidentifikasi sumber pencemarannya. Selanjutnya upaya-upaya pencegahan harus dapat dilakukan sebelum konsentrasi bahan pencemar tersebut semakin besar dan membahayakan kesehatan manusia di sekitarnya.

Kesadaran masyarakat tentang arti pentingnya kebersihan lingkungan harus dapat ditumbuhkan secara terus-menerus dengan memanfaatkan peran tokoh masyarakat dan LSM setempat. Pembuangan limbah domestik dan sanitasi lingkungan merupakan isu lokal yang harus dapat diawasi oleh pemerintah lokal bersama-sama dengan masyarakat setempat.

Kondisi terumbu karang yang merupakan aset penting dari pulau sebagai obyek wisata yang dapat mendatangkan pemasukan keuangan daerah secara umum telah rusak. Oleh karena itu hal ini harus menjadi isu utama untuk kemudian dicari upaya untuk menyelamatkan terumbu karang yang masih ada dan jika mungkin dapat diperbaiki kondisinya. Konservasi terumbu karang hendaknya dapat diprogramkan dan mengikutsertakan peran masyarakat secara aktif dengan membentuk kelompok-kelompok nelayan pengguna dan pelestari terumbu karang. Pola pengelolaan dapat mengikuti pola peran masyarakat penuh (*community-based management*) ataupun pola kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat (*co-management*). Berbagai LSM dapat dilibatkan di dalam pola pengelolaan terumbu karang ini untuk dapat mendorong kesadaran masyarakat tentang pentingnya kelestarian ekosistem terumbu karang.

Abrasi pulau juga merupakan isu yang sangat penting di kawasan ini. Beberapa bukti fisik memperlihatkan adanya abrasi pantai pulau sehingga lahan daratan pulau makin menyempit dan pada beberapa kasus bahkan tenggelam. Upaya penanggulangan abrasi pulau ini meriang memerlukan biaya yang tidak sedikit sehingga harus didukung oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Upaya

penanggulangan abrasi pantai dapat dilakukan dengan pembuatan bangunan penahan gelombang ataupun dengan penanaman pohon besar di pantai. Pada saat yang bersamaan pembukaan lahan pantai untuk berbagai keperluan harus dapat diawasi secara ketat agar tidak meningkatkan abrasi pantai yang pada akhirnya dapat membahayakan jiwa manusia.

Upaya-upaya untuk mencegah terjadinya abrasi pantai pulau pada dasarnya sekaligus juga merupakan upaya untuk mencegah terjadinya sedimentasi atau kekeruhan air. Seperti telah diketahui kekeruhan air dapat berakibat buruk bagi kehidupan biota laut. Pada umumnya bahan sedimen ini berasal dari tanah yang tergerus di daerah yang kena abrasi. Oleh karena itu jika abrasi dapat ditekan maka sedimentasi juga dapat ditekan.

4) Kegiatan Penangkapan Ikan

Isu utama yang ada dalam kegiatan penangkapan ikan adalah semakin sulitnya akan diperoleh dan semakin sedikitnya variasi jenis ikan yang tertangkap, serta ukuran individu ikan yang tertangkappun semakin kecil. Kondisi ini mengindikasikan telah terjadinya tangkap lebih (*over fishing*) di Perairan Kelurahan Pulau Panggang.

Selain disebabkan oleh kegiatan penangkapan ikan, kondisi tangkap lebih ini juga disebabkan oleh rusaknya habitat ikan (terumbu karang dan padang lamun) akibat kegiatan penggunaan bahan peledak dan racun (antara lain potasium sianida), penambangan terumbu karang, dan polusi perairan (dari sampah rumah tangga, kegiatan industri dan transportasi laut).

Perusakan habitat sumberdaya ikan masih terjadi sampai saat ini karena sedikitnya alternatif mata pencaharian lain, yang dapat menampung dan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari para nelayan.

Penciptaan berbagai kegiatan lain sangat diperlukan agar tekanan terhadap sumberdaya ikan dan ekosistem pesisir dan laut di kawasan Kelurahan Pulau Panggang, dapat dikurangi atau bahkan dihentikan untuk sementara. Kegiatan-kegiatan ekonomi tersebut anatara lain yang berkaitan dengan wisata bahari, rehabilitasi dan konservasi sumberdaya alam dan transportasi laut.

Secara umum permasalahan yang timbul di atas antara lain disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Kebijakan terlalu sentralistik dan kurang memberdayakan partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan.
2. Lemahnya implementasi kebijakan yang sudah ditetapkan
3. Lemahnya pengawasan dan pengendalian
4. Bias pada kepentingan pusat pertumbuhan sebagai pusat urban, dan aktivitas pariwisata sangat lemah keterkaitannya dengan ekonomi lokal.
5. Pengembangan kepulauan belum terintegrasai dalam satuan pengembangan yang telah memperhitungkan azas efisiensi, skala ekonomi, keterlibatan *stakeholder* dan interaksi sosial budaya antar masyarakat kepulauan.
6. Lemahnya pemberdayaan masyarakat lokal
7. Tidak adanya penguatan peran sosial budaya masyarakat setempat

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang telah diberlakukan untuk Kepulauan Seribu adalah sebagai berikut: Kebijakan sangat kuat dalam pengaturan sumberdaya Alam dan cenderung berpihak kepada kepentingan ekonomi atau investor, sehingga sebagian besar pulau-pulau sudah dikuasai oleh investor. Sedangkan untuk kebijakan yang berpihak kepada masyarakat dan lingkungan sangat lemah.

4.2. Saran

Faktor-faktor kelemahan dalam kebijakan pengembangan kepulauan seribu tersebut sekaligus sebagai masukan dalam Kebijakan pengembangan pulau-pulau kecil agar sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat.

Uraian	Deskripsi
Jumlah dan Jenis Kebijakan Pada Kepulauan Seribu	Regulasi Sumberdaya Alam : (10 buah) atau 62.5 % Regulasi Kelembagaan : 4 buah atau 25 % Regulasi Sosial Ekonomi : 2 buah atau 12,5 %
Implikasi Kebijakan	Berkembangnya pewilayahan secara administratif Meningkatnya pemanfaatan pulau untuk pariwisata Tekonsentrasinya lokasi penduduk
Kekuatan Kebijakan	Penataan Sumberdaya Alam Mekanisme perizinan
Kelemahan Kebijakan	Kebijakan Sentralistik kurang partisipatif Berpihak pada Investor Kurang memberdayakan masyarakat lokal

DAFTAR PUSTAKA

- Huisman, M.I.M. 1994. Sustainable land development in the Netherlands: the search for concept. *In* Sustainable Land Use Planning. Proceeding of an International Workshop, 2-4 September 1992, Wageningen, Netherlands. Elsevier, Amsterdam. p: 55-67.
- IUCN, UNEP dan WWF. 1993. Bumi Wahana, Strategi Menuju Kehidupan yang Berkelanjutan. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Pearce, D.W and Jeremy J. W. 1993. World without End, Economics, Environment and Sustainable Development. Oxford University Press.

Joyowinoto. 1995. Pembangunan, sari tema teori-teori Pembangunan lintas madzhab dan penerapannya untuk analisis usaha kecil dan menengah. Institut Pertanian Bogor.

Pezzey,J. 1992. Sustainable Development Concept, An Economic Analysis. The World Bank, Washington DC

Departemen Kelautan dan Perikanan. 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2000 tentang