

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Penelitian ini mengkaji tentang analisis jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat, Kecamatan Gunung Kijang, Kabupaten Bintan, yang merupakan ekosistem laut penting untuk menjaga keberlanjutan lingkungan pesisir. Analisis jejaring kebijakan ini bertujuan untuk memetakan aktor-aktor kunci, hubungan antar aktor kunci, serta aktivitas implementasi kebijakan dalam melestarikan ekosistem tersebut. Penelitian ini dapat mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dalam koordinasi antara pemerintah, masyarakat dan stakeholder lainnya.

Padang lamun merupakan salah satu ekosistem pesisir yang memiliki peran vital dalam menjaga keseimbangan ekologis dan keberlanjutan sumber daya laut. Ekosistem ini berfungsi sebagai habitat penting bagi berbagai organisme laut seperti ikan, moluska, dan dugong, serta berperan dalam siklus karbon biru melalui kemampuannya menyerap dan menyimpan karbon (Hilyana & Rahman, 2023). Keberadaan padang lamun juga membantu menstabilkan sedimen dasar laut, mengurangi erosi pantai, serta mendukung ketahanan pangan masyarakat pesisir melalui produktivitas perikanan. Namun, di banyak kawasan pesisir dunia, termasuk Indonesia, ekosistem lamun mengalami penurunan drastis akibat tekanan antropogenik. Aktivitas seperti reklamasi, pariwisata massal, dan pencemaran dari darat menjadi penyebab utama degradasi ekosistem ini. Kondisi tersebut menuntut kebijakan konservasi yang lebih komprehensif dan berbasis kolaborasi antaraktor agar keberlanjutan lamun dapat terjaga.

Tabel 1. 1 Kriteria Baku Kerusakan Padang Lamun dan Status Padang Lamun

TINGKAT KERUSAKAN	LUAS AREA KERUSAKAN (%)
Tinggi	≥ 50
Sedang	30 – 49,9
Rendah	$\leq 29,9$

KONDISI		PENUTUPAN (%)
BAIK	KAYA/SEHAT	≥ 60
RUSAK	KURANG KAYA/KURANG SEHAT	30 – 59,9
	MISKIN	$\leq 29,9$

Sumber : (Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No 200, 2004)

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki tanggung jawab besar terhadap konservasi padang lamun karena ekosistem ini tersebar luas di sepanjang pesisirnya. Rujukan penentuan kondisi padang lamun saat ini dapat mengacu pada standar Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 200 Tahun 2004 dengan memodifikasi kategori 'sehat' menjadi 'baik' ($\geq 60\%$), 'kurang sehat' menjadi 'sedang' (30-59,9%), dan 'miskin' menjadi 'jelek' ($< 29,9\%$). Penyebab utama kerusakan tersebut adalah aktivitas manusia yang tidak terkendali, seperti pembangunan infrastruktur pesisir dan pariwisata yang tidak ramah lingkungan.

Dalam konteks kebijakan nasional, pengelolaan padang lamun seringkali belum mendapat perhatian sebesar ekosistem lain seperti mangrove dan terumbu karang. Padahal, lamun memiliki nilai ekologis dan ekonomi yang sangat tinggi, terutama dalam konteks mitigasi perubahan iklim melalui penyerapan karbon biru. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana kebijakan konservasi lamun dijalankan di tingkat daerah, dan siapa saja aktor yang berperan dalam implementasinya.

Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya pesisir yang efektif membutuhkan kolaborasi lintas aktor dan sinergi kebijakan antar instansi. Dari penelitian terdahulu menemukan bahwa dalam pengelolaan mangrove, keberhasilan konservasi sangat bergantung pada kekuatan jejaring sosial antar aktor lokal dan lembaga pemerintah (Farid & Agustrisno, 2022). Damastuti, de Groot, Debrot, & Silvius (2022) juga menunjukkan bahwa rehabilitasi di kawasan konservasi mangrove di Jawa Tengah mulai dari tahun 1990-an dan dilaksanakan melalui kolaborasi antara masyarakat setempat, pemerintah daerah, LSM, dan lembaga-lembaga lain, termasuk universitas-universitas lokal (misalnya, Universitas Diponegoro). Namun, penelitian serupa mengenai konservasi lamun masih sangat terbatas, terutama dalam konteks daerah kepulauan seperti Bintan. Padahal, setiap ekosistem pesisir memiliki karakteristik sosial dan ekologis yang berbeda, sehingga hasil studi dari ekosistem lain tidak selalu dapat digeneralisasi. Inilah celah penelitian yang perlu dijabatani melalui kajian jejaring kebijakan konservasi lamun.

Kabupaten Bintan, yang terletak di Provinsi Kepulauan Riau, merupakan salah satu wilayah dengan potensi padang lamun terbesar di Indonesia bagian barat. Daerah ini memiliki garis pantai yang panjang dan kawasan perairan dangkal yang cocok untuk pertumbuhan lamun. Namun, perkembangan pesat sektor pariwisata dan pembangunan kawasan ekonomi di Bintan, seperti kawasan wisata Lagoi dan proyek reklamasi pesisir, telah memberikan tekanan besar terhadap ekosistem lamun (Lumbantoruan et al., 2023). Konflik antara kepentingan ekonomi dan konservasi menjadi tantangan utama dalam tata kelola pesisir. Di sisi lain, berbagai

program konservasi yang dijalankan oleh pemerintah daerah, serta komunitas lokal masih bersifat terfragmentasi dan kurang terkoordinasi. Fenomena ini menunjukkan pentingnya memahami dinamika jejaring kebijakan (*policy network*) dalam upaya konservasi lamun di wilayah tersebut.

Tabel 1. 2 Luas Padang Lamun Kabupaten Bintan

No	Ekosistem	Luas (Ha)	Persentase
1	Padang Lamun	2,364.85	1,58%

Sumber: RKPD Kabupaten Bintan Tahun 2022 yang mengacu pada RTRW Kabupaten Bintan Tahun 2020-2040.

Kabupaten Bintan merupakan salah satu wilayah pesisir di Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki ekosistem padang lamun cukup luas dan berperan penting sebagai habitat biota laut, daerah pemijahan (*spawning ground*), daerah pembesaran (*nursery ground*), serta penyerap karbon biru (*blue carbon*). Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bintan Tahun 2020-2040 yang tercantum dalam dokumen RKPD Kabupaten Bintan, luas kawasan padang lamun di Kabupaten Bintan mencapai 2.364,85 hektare atau sekitar 1,58% dari total kawasan yang diatur dalam rencana tata ruang. Keberadaan padang lamun tersebut tersebar di beberapa kawasan pesisir, terutama di wilayah timur Pulau Bintan seperti Desa Pengudang, Desa Mapur, Berakit, dan sekitarnya yang memiliki kondisi perairan dangkal dan relatif terlindung. Luas kawasan tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Bintan memiliki sumber daya ekosistem lamun yang strategis sehingga memerlukan pengelolaan yang berkelanjutan melalui kolaborasi pemerintah, masyarakat, akademisi, dan organisasi konservasi guna menjaga fungsi ekologis maupun manfaat ekonominya bagi masyarakat pesisir.

Tidak seluruh desa di Kabupaten Bintan memiliki karakteristik konservasi yang sama. Desa Malang Rapat memiliki posisi yang lebih strategis karena menjadi lokasi implementasi berbagai program konservasi dibandingkan desa-desa lain di kawasan TWP Timur Pulau Bintan.

Tabel 1. 3 Kondisi dan Karakteristik Kawasan Konservasi di Bintan

Desa	Kondisi/Karakteristik
Malang Rapat	Lokasi konservasi karbon biru, monitoring lamun, penelitian, kolaborasi multipihak
Teluk Bakau	Lokasi uji konservasi karbon biru
Pengudang	Penyusunan Peraturan Desa Perlindungan Padang Lamun
Mapur	Penyusunan Peraturan Desa Perlindungan Padang Lamun
Berakit	Kawasan pemanfaatn perikanan dan penelittian lamun

Sumber: (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau, 2026)

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa Desa Malang Rapat memiliki intensitas kegiatan konservasi yang lebih tinggi dibandingkan beberapa desa lainnya. Selain menjadi lokasi penelitian ilmiah, desa ini juga menjadi lokasi implementasi kebijakan konservasi berbasis karbon biru yang melibatkan pemerintah, akademisi, organisasi konservasi, dan masyarakat. Hal tersebut menjadi alasan utama dipilihnya Desa Malang Rapat sebagai lokasi penelitian karena mampu menggambarkan dinamika jejaring kebijakan yang lebih kompleks dibandingkan wilayah lainnya.

Salah satu kawasan yang menjadi perhatian dalam upaya konservasi adalah Desa Malang Rapat, Kecamatan Gunung Kijang. Desa ini dipilih sebagai lokasi penelitian karena merupakan bagian dari kawasan Taman Wisata Perairan (TWP) Timur Pulau Bintan, yang secara nasional ditetapkan sebagai kawasan konservasi pesisir dengan ekosistem lamun yang memiliki fungsi penting sebagai penyerap

karbon biru (blue carbon), habitat biota laut, serta penyangga produktivitas perikanan pesisir. Pemilihan Desa Malang Rapat juga didukung oleh kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang menjadikan desa tersebut sebagai lokasi uji implementasi pengelolaan kawasan konservasi berbasis karbon biru. Pada tahun 2026, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau bersama UPTD Pengelola Kawasan Konservasi Perairan, Konservasi Indonesia, Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), serta Rekam Nusantara melaksanakan pengujian terhadap 12 kriteria kawasan konservasi berbasis ekosistem lamun di Desa Malang Rapat dan Desa Teluk Bakau. Kegiatan tersebut menunjukkan bahwa Desa Malang Rapat telah menjadi lokasi prioritas konservasi yang melibatkan berbagai aktor lintas sektor sehingga sangat relevan dijadikan objek penelitian mengenai jejaring kebijakan konservasi (Schmid et al., 2025).

Desa Malang Rapat yang berada di Kecamatan Gunung Kijang merupakan salah satu kawasan pesisir strategis di Kabupaten Bintan yang memiliki ekosistem padang lamun dengan nilai ekologis yang sangat tinggi. Berdasarkan penelitian terbaru, kawasan pesisir timur dan utara Pulau Bintan, termasuk Desa Malang Rapat, memiliki kerapatan, biomassa, dan simpanan karbon lamun yang relatif tinggi, bahkan Malang Rapat tercatat sebagai salah satu lokasi dengan nilai simpanan karbon lamun tertinggi dibandingkan lokasi penelitian lainnya di Pulau Bintan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa padang lamun di Desa Malang Rapat memiliki peran penting sebagai penyerap karbon biru (blue carbon), penyimpan karbon jangka panjang, serta penunjang mitigasi perubahan iklim. Selain berfungsi

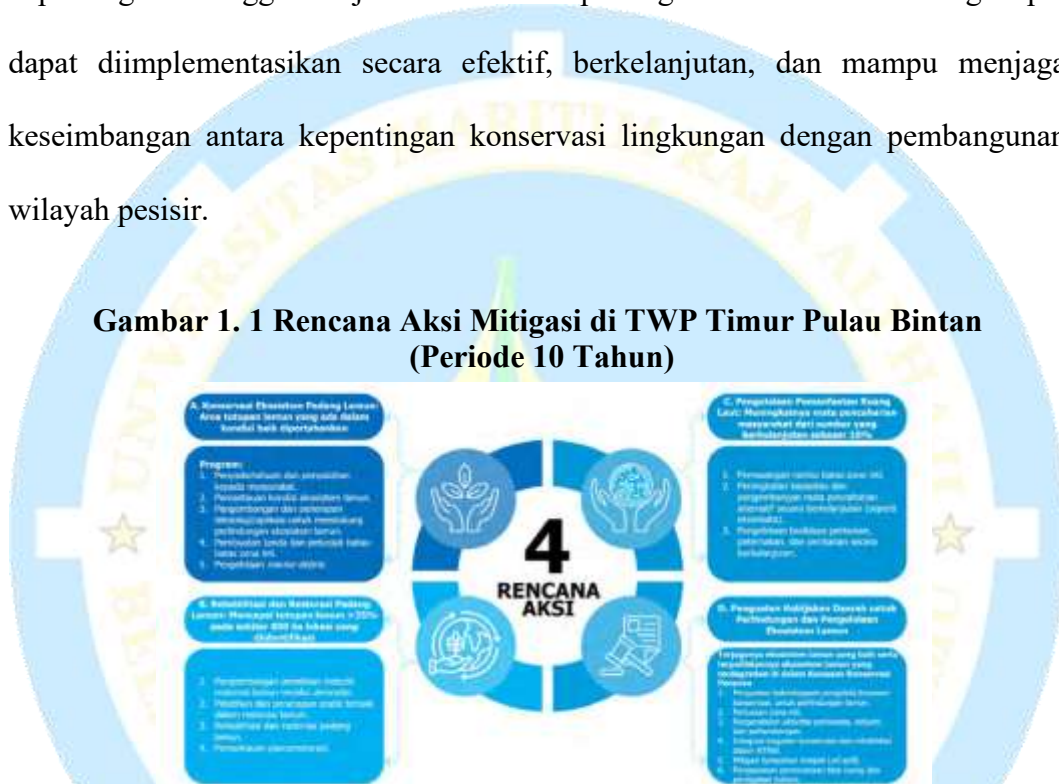
sebagai penyerap karbon, ekosistem padang lamun juga menjadi habitat, daerah pemijahan (*spawning ground*), daerah pembesaran (*nursery ground*), dan daerah mencari makan (*feeding ground*) bagi berbagai jenis ikan, moluska, krustasea, dugong, dan biota laut lainnya yang memiliki nilai ekologis maupun ekonomis tinggi (Alsha & Zulfikar, 2026).

Keberadaan padang lamun di Desa Malang Rapat tidak hanya memberikan manfaat ekologis, tetapi juga berkontribusi terhadap keberlangsungan aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat pesisir. Sebagian besar masyarakat memanfaatkan kawasan pesisir sebagai lokasi penangkapan ikan, pengumpulan biota laut, wisata bahari, hingga kegiatan usaha yang bergantung pada kualitas lingkungan pesisir. Oleh karena itu, keberlanjutan ekosistem padang lamun memiliki hubungan yang erat dengan kesejahteraan masyarakat lokal. Apabila terjadi degradasi ekosistem lamun akibat aktivitas manusia, maka produktivitas perikanan, kualitas lingkungan pesisir, serta potensi wisata bahari juga akan mengalami penurunan yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat (Alsha & Zulfikar, 2026).

Di sisi lain, pesatnya perkembangan sektor pariwisata, pembangunan infrastruktur pesisir, aktivitas pelayaran, serta meningkatnya intensitas pemanfaatan ruang laut di kawasan Gunung Kijang berpotensi menimbulkan tekanan terhadap keberlanjutan ekosistem padang lamun apabila tidak diimbangi dengan pengelolaan yang berorientasi pada prinsip konservasi. Kompleksitas permasalahan tersebut menunjukkan bahwa upaya pelestarian padang lamun tidak dapat hanya mengandalkan peran pemerintah sebagai regulator, tetapi memerlukan

keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, seperti pemerintah daerah, masyarakat pesisir, akademisi, organisasi konservasi, dan sektor swasta. Kolaborasi antaraktor melalui jejaring kebijakan menjadi faktor penting dalam membangun koordinasi, pertukaran informasi, pembagian sumber daya, serta penyelarasan kepentingan sehingga kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat dapat diimplementasikan secara efektif, berkelanjutan, dan mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan konservasi lingkungan dengan pembangunan wilayah pesisir.

Gambar 1. 1 Rencana Aksi Mitigasi di TWP Timur Pulau Bintang (Periode 10 Tahun)

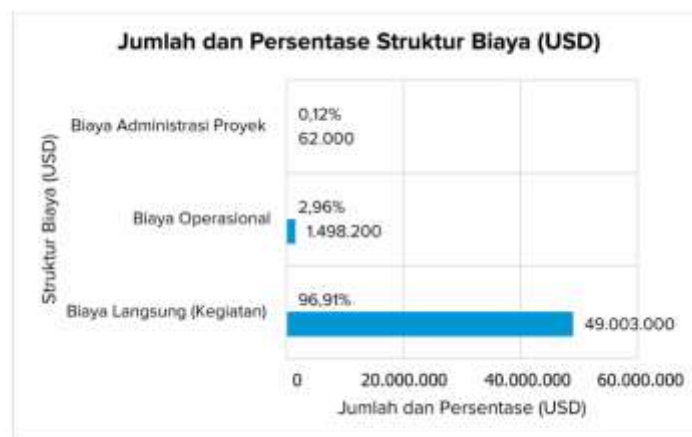


Sumber : (Schmid et al., 2025)

Pengelolaan ekosistem padang lamun dilakukan melalui empat rencana aksi utama, yaitu konservasi, rehabilitasi dan restorasi, pengelolaan pemanfaatan ruang laut secara berkelanjutan, serta penguatan kebijakan daerah. Upaya tersebut mencakup penyadartahuan masyarakat, pemantauan kondisi lamun, penerapan teknologi konservasi, rehabilitasi ekosistem yang terdegradasi, pengembangan mata pencaharian berkelanjutan seperti ekowisata dan budidaya ramah lingkungan, serta penguatan kelembagaan, pengendalian aktivitas yang berpotensi merusak

ekosistem, dan integrasi kebijakan konservasi ke dalam tata ruang wilayah. Keberhasilan implementasi keempat rencana aksi tersebut memerlukan sinergi dan koordinasi yang kuat antarberbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, akademisi, organisasi konservasi, sektor swasta, dan masyarakat pesisir.

Gambar 1. 2 Jumlah dan Presentase Struktur Biaya (USD)



Sumber: (Schmid et al., 2025)

Untuk mendukung implementasi keempat rencana aksi tersebut, diperlukan alokasi anggaran yang memadai dan terarah. Berdasarkan struktur pembiayaan program konservasi, sebagian besar anggaran dialokasikan untuk biaya langsung (kegiatan) sebesar USD 49.003.000 atau 96,91% dari total anggaran, yang menunjukkan bahwa pendanaan difokuskan pada pelaksanaan kegiatan konservasi, rehabilitasi, pemantauan, dan pemberdayaan masyarakat di lapangan. Sementara itu, biaya operasional memperoleh alokasi sebesar USD 1.498.200 atau 2,96%, sedangkan biaya administrasi proyek hanya sebesar USD 62.000 atau 0,12%. Komposisi anggaran tersebut mencerminkan bahwa keberhasilan pengelolaan ekosistem padang lamun lebih diprioritaskan pada pelaksanaan program secara langsung dibandingkan biaya administratif, sehingga diperlukan koordinasi yang

efektif antaraktor untuk memastikan setiap program dapat berjalan secara optimal sesuai dengan tujuan konservasi yang telah ditetapkan.

Pendekatan *policy network* atau jejaring kebijakan muncul sebagai salah satu cara untuk memahami kompleksitas tata kelola lingkungan di tingkat lokal. Konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik bukan hanya hasil keputusan pemerintah semata, tetapi juga produk dari interaksi berbagai aktor dengan kepentingan dan sumber daya yang berbeda (Rulinawaty, 2020). Dalam konteks konservasi lingkungan, pendekatan ini membantu mengidentifikasi siapa saja yang berperan dalam perumusan dan implementasi kebijakan, bagaimana hubungan antaraktor terbentuk, serta sejauh mana jaringan kolaboratif tersebut memengaruhi keberhasilan program. Dengan demikian, analisis jaringan kebijakan dapat mengungkap relasi kekuasaan, aliran informasi, dan tingkat kepercayaan antaraktor yang menentukan efektivitas kebijakan konservasi lamun di Desa Malang Rapat.

Pendekatan jejaring kebijakan juga membantu memahami bagaimana kekuasaan dan pengaruh didistribusikan antar aktor. Dalam banyak kasus, aktor dengan akses terhadap sumber daya dan informasi yang lebih besar cenderung mendominasi proses kebijakan (Laoh & Eugenius Paransi, 2025). Hal ini menyebabkan munculnya ketimpangan partisipasi di mana masyarakat lokal sering hanya menjadi pelaksana, bukan pengambil keputusan. Di Desa Malang Rapat, fenomena serupa terjadi ketika kebijakan konservasi lebih banyak digerakkan oleh lembaga pemerintah atau korporasi pariwisata, sementara masyarakat pesisir hanya dilibatkan secara simbolik. Untuk mencapai konservasi yang berkelanjutan,

hubungan antaraktor perlu ditata ulang berdasarkan prinsip kolaborasi sejati dan keadilan ekologis.

Selain aspek kolaborasi antar aktor, tantangan utama konservasi lamun di Indonesia juga terletak pada lemahnya integrasi kebijakan lintas sektor. Banyak kebijakan lingkungan hidup yang berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi yang jelas antar instansi terkait. Misalnya, pengelolaan wilayah pesisir diatur oleh berbagai kementerian seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup, serta pemerintah daerah yang memiliki kewenangan masing-masing (Mursyid et al., 2021). Di Bintan, fragmentasi kebijakan ini tampak nyata dalam tumpang tindih program antara dinas kelautan, pariwisata, dan lingkungan hidup. Akibatnya, kebijakan konservasi sering kali tidak sinkron, bahkan saling bertentangan. Kondisi ini memperkuat urgensi untuk menganalisis struktur dan dinamika jaringan kebijakan agar koordinasi lintas sektor dapat diperkuat (Edison et al., 2025).

Peran masyarakat lokal dalam konservasi lamun menjadi aspek penting yang tidak dapat diabaikan. Masyarakat pesisir Bintan memiliki pengetahuan tradisional yang kaya tentang dinamika ekosistem laut dan pola pemanfaatan sumber daya yang berkelanjutan. Dalam penelitian Hasibuan, Savira, Endrawati, & Taufiq-Spj (2025) bahwa keterlibatan masyarakat lokal bukan hanya memperkuat legitimasi kebijakan, tetapi juga meningkatkan efektivitas konservasi. Sayangnya, partisipasi mereka sering kali bersifat formalitas tanpa keterlibatan dalam perencanaan atau evaluasi program. Dalam konteks ini, jaringan kebijakan yang kuat perlu

menciptakan ruang kolaboratif di mana masyarakat lokal, pemerintah, dan sektor swasta dapat saling berbagi peran dan tanggung jawab.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berfokus pada pemetaan aktor dan hubungan dalam kebijakan konservasi lamun, tetapi juga pada identifikasi hambatan struktural dan peluang kolaborasi yang ada. Pemahaman yang mendalam mengenai jaringan kebijakan diharapkan dapat membantu menciptakan model pengelolaan yang lebih inklusif dan efisien. Pendekatan ini juga dapat diterapkan pada wilayah pesisir lain di Indonesia yang menghadapi tantangan serupa dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan konservasi sumber daya alam.

Secara keseluruhan, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi peran, hubungan, dan interaksi antar aktor dalam jaringan kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat, Kecamatan Gunung Kijang, Kabupaten Bintan. Dengan analisis tersebut, diharapkan muncul pemahaman baru mengenai bagaimana dinamika sosial, politik, dan kelembagaan memengaruhi efektivitas kebijakan konservasi. Hasilnya akan memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu kebijakan lingkungan serta manfaat praktis dalam memperkuat tata kelola konservasi berbasis kolaborasi.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana struktur jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan?

2. Siapa saja aktor yang memiliki posisi paling sentral dan paling berpengaruh dalam jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan?
3. Bagaimana tingkat kedekatan aktor dan peran aktor sebagai penghubung dalam jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis struktur jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.
2. Menganalisis aktor yang memiliki posisi paling sentral dan paling berpengaruh dalam jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.
3. Menganalisis tingkat kedekatan aktor serta peran aktor sebagai penghubung dalam jejaring kebijakan konservasi padang lamun di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat dua manfaat, yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini akan memperkaya literatur dan pengetahuan tentang jejaring kebijakan (*Policy Network*) di bidang konservasi sumber daya alam, khususnya konservasi padang lamun. Dengan mengidentifikasi dan menganalisis peran serta interaksi aktor dalam konteks spesifik Desa Malang Rapat, Kecamatan Gunung Kijang, Kabupaten Bintan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Manfaat bagi pemerintah daerah dan instansi terkait dapat menggunakan penelitian ini untuk merancang atau memperbaiki strategi dan mekanisme koordinasi antar aktor dalam pengelolaan konservasi padang lamun sehingga lebih efektif dan inklusif.
2. Manfaat bagi organisasi konservasi dan masyarakat lokal dapat memahami peran dan posisi mereka dalam jejaring kebijakan sehingga dapat meningkatkan partisipasi dan sinergi dalam melaksanakan program konservasi.
3. Manfaat bagi peneliti diharapkan menjadi sumbangan inspirasi bagi peneliti untuk memberikan rekomendasi praktis untuk mengatasi tantangan yang dihadapi dalam interaksi aktor, baik dalam hal komunikasi, pembagian peran, sehingga kebijakan konservasi memiliki dampak yang lebih nyata di lapangan.