

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara maritim yang memiliki luas perairan mencapai 3,25 juta km² atau sekitar 63 persen wilayah Indonesia dan memiliki garis pantai sepanjang 95.181 km. Luas perairan tersebut, termasuk didalamnya laut, memiliki potensi produksi lestari ikan laut yang cukup besar, dengan asumsi sekitar 6,51 juta ton/tahun atau 8,2% dari total potensi produksi ikan laut dunia¹. Selain itu, panjang pantai yang dimiliki sangat potensial untuk pengembangan usaha garam.

Statistik Perikanan Tangkap (2011) menunjukkan terdapat 2,7 juta jiwa nelayan dan Statistik Perikanan Budi daya (2011) menunjukkan jumlah pembudi daya ikan mencapai 3,3 juta.² Sedangkan Sensus Pertanian yang dilakukan BPS pada tahun 2013, menunjukkan jumlah 927,254 ribu nelayan dan 1,28 juta pembudi daya ikan.³ Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011), Pengembangan Usaha Garam Rakyat (Pugar, sebuah proyek yang dikelola oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan) memberdayakan 1.728 Kelompok Usaha Garam (KUGAR) yang melibatkan 16.399 petambak garam rakyat di 241 desa pada 90 kecamatan yang tersebar di 40 kabupaten/kota. Tahun 2012, pemberdayaan dilakukan pada 3.473 kelompok yang terdiri dari 32.610 petambak garam di 322 desa pada 128 kecamatan yang tersebar di 40 kabupaten/kota. Tahun 2013 dilaksanakan di 42 kabupaten/kota dengan melibatkan 3.521 kelompok yang terdiri dari 32.447 petambak garam rakyat yang tersebar di 371 desa pesisir pada 133 kecamatan, sedangkan tahun 2014 dilaksanakan di 43 kabupaten/kota yang memberdayakan 2.268 KUGAR yang melibatkan 18.802 petambak garam rakyat. Namun demikian, data nasional yang akurat mengenai jumlah petambak garam di Indonesia belum pernah dipublikasikan secara terbuka.

¹ Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

² Statistik Perikanan Tangkap Indonesia, 2011 dan Statistik Perikanan Budi daya Indonesia, 2011.

³ Badan Pusat Statistik. Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (Pencacahan Lengkap). 2013.

Rata-rata pendapatan nelayan dari hasil tangkapan di laut-asumsi potensi lestari telah dimanfaatkan sebagian-hanya sebesar Rp 28,08 juta/tahun, lebih kecil dibandingkan pendapatan pembudi daya ikan di perairan umum dan di tambak yang mencapai Rp 34,80 juta/tahun dan Rp 31,32 juta/tahun. Namun, pendapatan nelayan yang menangkap ikan di laut lebih baik dibandingkan pendapatan pembudi daya ikan di laut yang hanya memperoleh pendapatan sebesar Rp 24,39 juta/tahun.⁴ Sedangkan pendapatan petambak garam tahun 2012 di salah satu wilayah di Kabupaten Indramayu yang ikut serta dalam proyek Pugar mencapai Rp 3,113 juta/bulan.⁵ Pendapatan rata-rata yang rendah tersebut menyebabkan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam menjadi miskin dan terbatas memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dalam tataran praktis, kemiskinan nelayan dikarenakan pendapatannya lebih kecil daripada pengeluaran sehingga tidak mencukupi kebutuhan hidup keluarga. Pendapatan nelayan, khususnya nelayan kecil dan anak buah kapal (ABK) dari kapal ikan komersial/modern (diatas 30 GT) pada umumnya kecil (kurang dari Rp 1 juta/bulan) dan sangat fluktuatif. Pendapatan nelayan yang rendah juga diikuti dengan tingkat pendidikan yang rendah dimana hampir 70% nelayan berpendidikan setingkat sekolah dasar ke bawah, dan hanya sekitar 1,3 persen yang berpendidikan tinggi.⁶

Keadaan sosial ekonomi masyarakat pembudi daya ikan di Indonesia bisa dikatakan hampir sama nasibnya dengan nelayan di wilayah pesisir pantai di Indonesia. Kehidupan nelayan dan pembudi daya ikan umumnya masih berada dalam pola-pola kemiskinan dan ketidakpastian ekonomi, karena kesulitan hidup yang dihadapi nelayan dan pembudi daya, termasuk keluarganya (Kusnadi, 2000; Pretty, *et. al.*, 2003; Widodo, 2011).⁷ Sumber pendapatan nelayan tidak hanya dihasilkan melalui sumber daya perikanan tetapi melakukan usaha-usaha budi daya ikan di tambak, budi daya rumput laut dan pengolahan ikan tradisional. Kegiatan pembudidayaan ikan dan

⁴ BPS, 2014

⁵ <https://dhamadharna.wordpress.com/2013/12/23/petambak-garam-alternatif-mata-pencaharian-berkelanjutan>, diakses 29 Juni 2015.

⁶ Survei Sosial Ekonomi Nasional 2013 dalam Sonny Hari Harmadi, "Nelayan Kita", Kompas 19 November 2014.

⁷ Dalam Helmi Alfian dan Satria Arif, 2012, Strategi Adaptasi Nelayan Terhadap Perubahan Ekologis, Makara , Sosial Humaniora. Hal. 68

pengembangannya dilakukan nelayan karena hasil yang didapat dari melaut belum mencukupi kebutuhan kehidupan mereka.

Pembudi daya ikan ada yang berasal dari nelayan tangkap dan melakukan pembudidayaan ikan pada saat tertentu (biasanya pada saat musim tidak dapat melaut). Namun, ada juga pembudi daya ikan yang menggantungkan penghasilannya semata-mata dari berbudi daya ikan. Pembudi daya ikan juga rentan terhadap permasalahan yang dapat mengakibatkan kemiskinan, mulai dari minimnya luas lahan tambak, kurangnya permodalan, tatacara pembudidayaan yang kurang baik, sampai dengan kesulitan mengolah dan memasarkan hasil budi daya perikanan.

Mengenai garam, pengusahaannya di Indonesia telah berlangsung ratusan tahun. Pada masa Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, garam telah dikembangkan menjadi salah satu komoditas andalan hingga dipasarkan ke beberapa negara Asia dan Eropa. Keadaan tersebut berbeda dengan masa sekarang dimana kebutuhan garam cukup besar, antara 3–3,8 juta ton per tahun, sementara produksi garam dalam negeri terbatas. Akibatnya terjadi impor garam yang cukup besar dan terus meningkat dari tahun ke tahun. Kebutuhan garam tersebut bukan hanya untuk kebutuhan garam konsumsi tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan industri. Pemenuhan kebutuhan garam industri sampai saat ini hampir sepenuhnya tergantung pada impor.

Di sisi lain, kondisi pergaraman nasional belum mengalami perkembangan yang berarti, baik dari proses produksi maupun peningkatan kesejahteraannya. Petambak garam yang telah lama menekuni usahanya cenderung subsisten dengan kepemilikan lahan yang terfragmentasi, luas lahan rata-rata kurang dari 1 Ha/orang. Hal ini menyebabkan pola produksi garam cenderung tradisional dan statis, sehingga peningkatan produksi tidak signifikan. Mengingat potensi sosio-historik dan keadaan alam yang cukup mendukung, sekaligus dalam rangka mengentaskan kemiskinan, Pemerintah mencanangkan Gerakan Swasembada Garam Nasional di Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur pada bulan Desember 2010.

Swasembada Garam Konsumsi harus dipertahankan sebagai kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan yang disampaikan pada awal tahun 2015 dan mengurangi 50% importasi garam industri dari kebutuhan tahun 2015 sebesar 2 juta ton. Untuk mencapai hal tersebut, Kementerian Kelautan dan

Perikanan terus berupaya meningkatkan produktivitas dan kualitas garam rakyat di hulu (*on farm*), baik melalui Program PUGaR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) maupun hasil produksi petambak garam secara bertahap guna memenuhi pasokan garam untuk kebutuhan garam konsumsi dan garam industri, diantaranya dengan mengimplementasikan teknologi yang mudah diterima masyarakat, yaitu melalui TUF dan/atau Geoisolator.

Setiap kelompok masyarakat, baik itu nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam memerlukan penanganan dan perlakuan khusus sesuai dengan kelompok usaha dan aktivitas ekonomi mereka. Kebutuhan setiap kelompok yang berbeda tersebut menunjukkan keanekaragaman pola perlindungan dan pemberdayaan yang akan diterapkan untuk setiap kelompok tersebut. Keberhasilan upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam harus dirancang sedemikian rupa dengan tidak menyamaratakan antara satu kelompok masyarakat nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam dengan kelompok masyarakat lainnya.

Nelayan sebagai subjek utama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan perlu mendapat perhatian. Konvensi ILO Nomor 188 Tahun 2007 tentang Pengaturan Bekerja di Bidang Perikanan (*the Work in Fishing Convention*) menyatakan bahwa pekerjaan di bidang perikanan khususnya penangkapan sebagai jenis pekerjaan yang berbahaya dibandingkan dengan jenis pekerjaan lainnya. Pekerjaan tersebut memiliki resiko terjadinya pelanggaran hak-hak pekerja di atas kapal perikanan dan tindak pidana yang mengancam kelestarian sumber daya kelautan dan perikanan, seperti *illegal, unreported, and unregulated fishing* dan penangkapan biota-biota laut yang dilindungi. Selain itu, nelayan merupakan pihak yang berkontribusi sebagai penyedia produk hayati kelautan dan perikanan, baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan.

Memperhatikan kondisi tersebut, DPR RI berencana membentuk RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang telah masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan menjadi Prioritas Tahun 2015 di Nomor 14 sebagai aturan yang dapat melindungi dan memberdayakan nelayan. Berdasar masukan dari beragam pemangku kepentingan di daerah dan keputusan rapat di Komisi IV DPR RI, pembudi

daya ikan sebagai pelaku utama dalam pemanfaatan sumber daya ikan, baik di perairan umum, pesisir dan laut, menghadapi permasalahan sosial dan ekonomi serupa dengan nelayan, sehingga perlu mendapat perlindungan dan pemberdayaan. Pada rapat Panja Penyusunan RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Pembudi Daya Ikan, berkembang diskusi untuk memasukkan petambak garam dan disepakati oleh Panja, sehingga RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan menjadi RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat beberapa permasalahan terkait nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang dijadikan urgensi bagi penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya Ikan, dan Petambak Garam yaitu:

1. Definisi atau pengertian nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam

Konsep atau pengertian nelayan memiliki pengertian yang luas dan beragam, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda. Sementara di lapangan banyak subyek hukum lain yang bisa saja masuk dalam kategori nelayan antara lain seperti nelayan pemilik, nelayan penggarap, nelayan tradisional, dan nelayan kecil.

Pengertian nelayan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan makna berbeda, yaitu:

a. UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Pasal 1 angka 10 yang mendefinisikan "*nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan*", serta ketentuan Pasal 1 angka 11 yang mendefinisikan "*nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) gross ton (GT)*". Dalam UU ini juga disebutkan pengusaha perikanan.

b. UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan mendefinisikan nelayan dalam Pasal 1 angka 13 yaitu perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang mata pencahariannya atau kegiatan usahanya melakukan penangkapan ikan.

c. UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan nelayan kecil adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan diseluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil *jo.* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 17 ayat (2) menjelaskan pengertian nelayan tradisional yaitu nelayan yang menggunakan kapal tanpa mesin, dilakukan secara turun temurun, memiliki daerah penangkapan ikan yang tetap, dan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. UU ini juga menyebutkan mengenai nelayan modern dan pengusaha perikanan sebagai pemangku kepentingan utama dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

e. UU Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan memberikan definisi nelayan menjadi beberapa kategori:

1) Pasal 1 huruf b menjelaskan Nelayan pemilik ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan.

2) Pasal 1 huruf c menjelaskan defnisi nelayan penggarap ialah semua orang yang sebagai kesatuan dengan menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha penangkapan ikan laut.

Sistem pengelolaan perikanan sangat bergantung kepada sumber daya ikan, yang pemanfaatannya dilakukan oleh nelayan dan pembudi daya ikan. Mengenai pengertian pembudi daya ikan terdapat dalam UU Perikanan dan UU Sistem penyuluhan perikanan, pertanian, dan kehutanan sedangkan mengenai petambak terdapat dalam UU Bagi Hasil Perikanan:

a. Dalam UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Perikanan definisi Pembudi daya ikan menjadi 2 kategori, yaitu:

1) Pasal 1 angka 12 mendefinisikan pembudi daya ikan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudi daya ikan.

2) Pasal 1 angka 13 mendefinisikan pembudi daya ikan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Pengertian pembudi daya ikan ini terdapat perbedaan dalam UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan yaitu Pasal 1 angka 14 menyebutkan bahwa pembudi daya ikan adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha pembudidayaan ikan.

b. Dalam UU Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan terdapat juga pengertian mengenai petambak, yaitu :

1) Pasal 1 Huruf d memberikan definisi pemilik tambak ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas suatu tambak.

2) Pasal 1 huruf e mendefinisikan penggarap tambak ialah orang yang secara nyata, aktif menyediakan tenaganya dalam usaha pemeliharaan ikan darat atas dasar perjanjian bagi hasil yang diadakan dengan pemilik tambak.

Pengaturan mengenai petambak garam terdapat pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perlindungan Nelayan, Pembudi daya Ikan, dan Petambak Garam yang Terkena Bencana Alam. Dalam Pasal 1 angka 3 didefinisikan dalam ketentuan umum bahwa petambak garam rakyat adalah orang yang mata pencahariannya melakukan kegiatan usaha produksi garam sebagai penggarap penyewa lahan, penggarap bagi hasil (mantong) dan/atau pemilik lahan tambak garam dengan luasan tertentu yang mengerjakan lahan tambaknya sendiri.

2. Minimnya fasilitas pelabuhan dan pelelangan perikanan

Minimnya fasilitas pelabuhan dan pelelangan perikanan, bahkan di beberapa daerah pelabuhan dan pelelangan perikanan tidak terdapat sama sekali. Hal ini mengakibatkan nelayan kesulitan dalam memasarkan hasil

tangkapan mereka, sehingga terpaksa mereka menjual hasil tangkapan kepelabuhan swasta, atau kepada tengkulak dengan harga yang kurang kompetitif, standar kelayakan pelabuhan dan pelelangan yang rendah, dan ketiadaan pencatatan hasil tangkapan.

3. Koordinasi Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masih kurang dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana prasarana bagi nelayan dan pembudi daya ikan

Banyak terjadi pembangunan yang terkait dengan sarana dan prasarana nelayan atau pembudi daya ikan tidak selaras karena kurangnya koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sehingga program perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan dan pembudi daya ikan tidak efektif dan efisien serta tidak tepat sasaran.

4. Kurangnya lahan untuk tempat budi daya ikan

Permasalahan klasik yang menimpa pembudi daya ikan baik itu dilaut atau tambak adalah masalah lahan. Minimnya luas lahan membuat hasil perikanan mereka juga tidak maksimal untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka. Selain itu, banyak pembudi daya ikan yang menggunakan lahan yang belum jelas statusnya sehingga menimbulkan ketidakjelasan dalam kepastian usahanya.

5. Konflik wilayah tangkap antar provinsi dan kabupaten

Kurangnya pemahaman nelayan tradisional dan nelayan kecil bahwa wilayah tangkap mereka tidak dibatasi oleh wilayah administratif pemerintahan daerah. Disisi lain nelayan yang memiliki izin tangkap (di atas 5 GT) dalam menangkap ikan, mereka dibatasi oleh wilayah tangkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang apabila dilanggar dapat menimbulkan potensi konflik antar nelayan.

6. Pendampingan dan perlindungan bagi nelayan yang mengalami masalah hukum dalam kegiatan penangkapan ikan

Saat ini banyak nelayan yang mengalami permasalahan hukum akibat memasuki wilayah perbatasan dan teritori negara lain pada saat menangkap ikan serta ancaman atau intimidasi oleh nelayan asing atau aparat negara lain.

7. Kurangnya perlindungan bagi nelayan terhadap risiko kecelakaan atau meninggal ketika melakukan penangkapan ikan dan jaminan terhadap kapal dan alat tangkap

Profesi nelayan adalah profesi yang sangat beresiko dan rentan terhadap kecelakaan dan musibah dan dapat mengakibatkan luka bahkan meninggal dunia. Selain itu tidak ada satupun santunan yang dapat menanggung risiko, sehingga pada saat musibah terjadi otomatis keluarga nelayan terkena imbas karena pencari nafkahnya tidak lagi dapat menangkap ikan.

Kondisi cuaca dan alam juga dapat mengakibatkan peralatan tangkap nelayan, baik itu berupa perahu, kapal, atau jala mengalami kerusakan sehingga mereka tidak lagi dapat menangkap ikan. Kondisi tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan nelayan beserta keluarga dapat kehilangan mata pencaharian, sehingga mereka sulit untuk keluar dari belenggu kemiskinan.

8. Kesulitan akses Permodalan

Selama ini Nelayan dan pembudi daya ikan masih mengalami kesulitan untuk mengakses masalah permodalan pada lembaga keuangan yang ada, karena terkendala masalah persyaratan dan jaminan (agunan). Sehingga mereka cenderung untuk mendapatkan modal tersebut dari tengkulak dengan perjanjian yang merugikan nelayan atau pembudi daya ikan, termasuk penentuan harga ikan oleh tengkulak.

9. Kultur nelayan yang masih bergaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik

Nelayan adalah profesi yang mengambil hasil dari sumber daya alam secara langsung, dalam arti ikan dapat diperoleh kapan saja meskipun juga dipengaruhi oleh musim, sehingga hasilnya bisa langsung dinikmati tanpa memerlukan proses dan waktu yang panjang seperti kegiatan pembudi daya pertanian atau pembudi daya ikan. Sehingga kapan saja nelayan dapat memiliki penghasilan, kondisi ini juga yang mempengaruhi kultur kehidupan mereka, tidak jarang karena mereka beranggapan esok hari akan memperoleh hasil tangkapan lagi yang bisa dijual dan menghasilkan maka

uang yang didapat langsung dihabiskan. Selain itu, gaya hidup nelayan cenderung konsumtif dengan pengelolaan manajemen keuangan yang buruk. Faktor inilah yang menjadi penyebab utama nelayan selalu miskin, karena uang yang diperoleh langsung dihabiskan untuk hal yang bersifat konsumtif, akibatnya ketika musim cuaca buruk, nelayan tidak memiliki uang dan penghasilan, sehingga mereka terpaksa berhutang kepada rentenir atau tengkulak dengan bunga yang relatif tinggi.

10. Kelembagaan

Saat ini kelembagaan nelayan dan pembudi daya ikan belum berjalan secara efektif yang disebabkan karena kurangnya partisipasi serta usaha untuk menyeragamkan kelembagaan nelayan sehingga pembinaan terhadap nelayan tidak berjalan maksimal dan berkelanjutan. Beberapa program bantuan yang telah dilaksanakan dan diperuntukan bagi nelayan atau pembudi daya ikan tidak tepat guna dan tepat sasaran.

11. Penguasaan teknologi penangkapan dan pembudidayaan ikan

Kurangnya pemahaman dan penguasaan nelayan terhadap tata cara atau teknologi tangkap, sehingga tidak jarang kualitas hasil tangkap menurun serta penanganan pasca tangkap yang buruk, yang mengakibatkan pendapatan nelayan berkurang dan harga jual hasil tangkapan rendah, hal ini pun terjadi juga di pembudi daya ikan.

12. Produksi garam belum memenuhi kebutuhan industri

Hasil produksi garam nasional, baik secara kuantitas dan kualitas belum memenuhi kebutuhan pengguna garam berkualitas industri. Di sisi lain, Indonesia memiliki potensi usaha garam rakyat yang belum dioptimalkan untuk mencapai produktifitas dan kualitas garam guna memenuhi kebutuhan dalam negeri. Sampai dengan saat ini, untuk kebutuhan garam konsumsi sudah dapat dipenuhi dari hasil produksi garam rakyat yang mulai dibina sejak tahun 2011 melalui kegiatan PUGaR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat). Selama ini untuk memenuhi kebutuhan garam industri dalam negeri masih dilakukan importasi garam, harapan kedepan pemenuhan kebutuhan garam konsumsi dan kebutuhan garam industri harus dipenuhi oleh produksi garam rakyat.

Kebutuhan garam dalam negeri sebagian besar masih dipasok dari garam impor mengingat produksi yang masih relatif belum mencukupi kebutuhan nasional, baik kebutuhan garam konsumsi maupun garam industri, dimana belum berimbang antara produksi dan kebutuhan. Di samping itu, kualitas garam rakyat masih rendah, sehingga produksi garam dalam negeri belum dapat digunakan sebagai garam industri. Untuk itu, melalui kegiatan pemberdayaan petambak garam, secara bertahap produktivitas dan kualitas garam rakyat ditingkatkan melalui fasilitasi bantuan sarana dan prasarana.

13. Masih belum sejahteranya petambak garam

Kondisi petambak garam rakyat hingga saat ini belum menunjukkan kesejahteraan yang berarti, mengingat produksi garam masih dilakukan dengan pola tradisional serta individual. Disamping produksi yang belum optimal, harga garam dalam negeri juga belum berpihak pada petambak karena derasnya garam impor yang merembes ke pasar garam konsumsi, yang menyebabkan harga garam petambak terpuruk.

Kebijakan pemerintah dalam penanganan garam nasional, khususnya tata niaga garam masih belum mencerminkan keberpihakan pada petambak. Realitas di lapangan harga garam dalam negeri belum mengikuti harga yang ditetapkan oleh pemerintah.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan NA

Penyusunan NA bertujuan memberikan arah dan pedoman bagi penyusunan RUU melalui identifikasi permasalahan, penyajian teori secara teoritis dan empirik, sinkronisasi dan harmonisasi UU terkait, sehingga menghasilkan RUU yang secara substansi tidak saja dapat menjawab kebutuhan dan permasalahan hukum di masyarakat terutama peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, tetapi juga menjadi landasan teori dan konsep bagi penyusunan RUU. Adapun kegunaan NA sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan RUU oleh Komisi IV DPR RI.

D. Metode

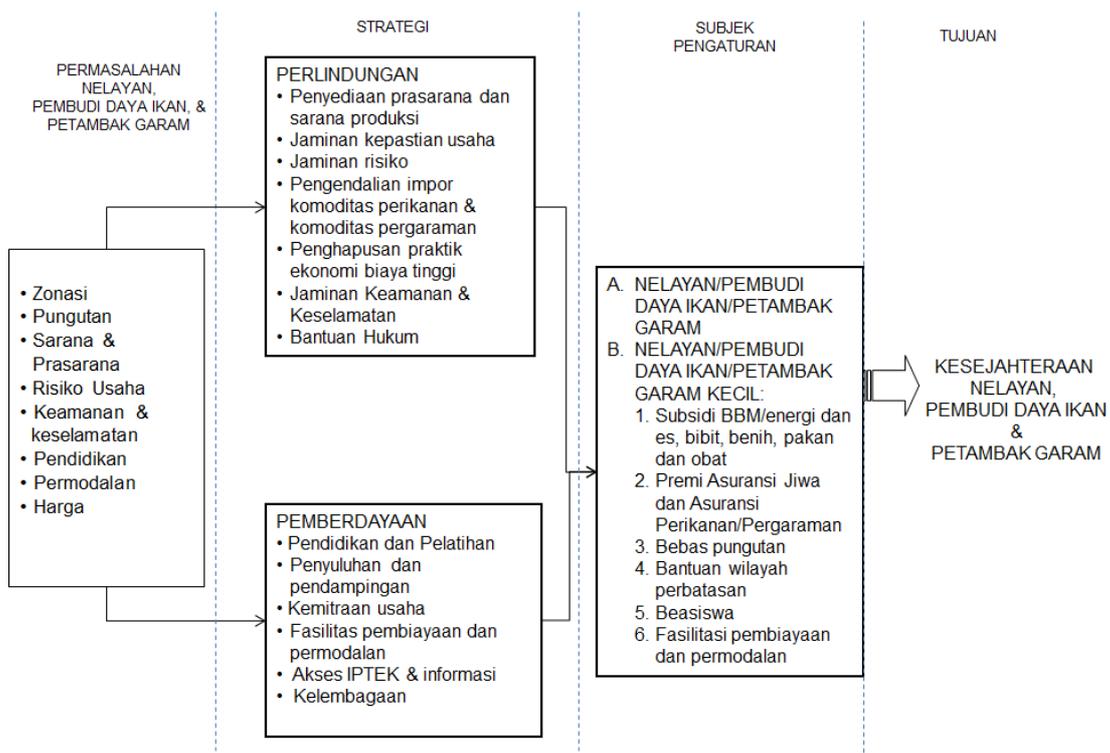
Metode kajian yang dilakukan dalam penyusunan NA adalah metode yuridis normatif, yaitu dengan studi pustaka yang menelaah berbagai peraturan perundangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian dan referensi lainnya. Tahapan kegiatan yang dilakukan:

1. telah awal terhadap isu-isu yang terkait dengan permasalahan dan kebutuhan hukum yang terkait dengan nelayan dan pembudi daya ikan;
2. diskusi dengan *stakeholder*, diantaranya Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pemerintah Daerah, akademisi, LSM, dan nelayan serta pembudi daya ikan;
3. *review* literatur atau kajian pustaka yang relevan dengan nelayan serta pembudi daya ikan; dan
4. telah yuridis, yaitu mengevaluasi pelaksanaan beberapa UU yang terkait.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Kerangka pemikiran dari kajian teoritis dan praktik empiris dalam aspek perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Terhadap Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

A. Kajian Teoritis

Ketidakberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam disebabkan oleh faktor internal dan eksternal yang membelenggu nelayan. Kemiskinan struktural dan kurangnya pemahaman terhadap kebutuhan mereka merupakan beberapa faktor yang menyebabkan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam perlu dilindungi. Kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang akan diberikan berupaya mengatasi faktor internal dan eksternal di atas, sehingga diharapkan dapat menjadikan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam berdaulat dan mandiri di masa yang akan datang. Kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak

garam harus mampu memberikan manfaat untuk dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi mereka. Kebermanfaatannya harus dapat dirasakan oleh nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, bukan untuk saat ini saja, tetapi juga untuk masa yang akan datang. Kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam sangat tergantung pada keterpaduan seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, perbankan, dan masyarakat.

Bentuk kegiatan perlindungan dan pemberdayaan harus dilakukan secara terbuka agar masyarakat dapat ikut serta mengawasi setiap bentuk kegiatan. Keterbukaan kegiatan akan menyebabkan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dapat memberikan masukan dan saran bagi pemerintah dan pemerintah daerah mengenai kegiatan dan program yang tepat diberikan bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Sehingga tujuan dari kegiatan tersebut dapat terjadi.

Kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam erat kaitannya dengan kegiatan ekonomi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam guna memenuhi kebutuhan hidup, baik primer, sekunder, maupun tersier. Untuk dapat memperoleh hasil yang optimal, maka kegiatan ekonomi harus dilakukan secara efisien, dimana penggunaan input (sarana produksi) yang rendah akan memperoleh output (hasil) yang besar. Namun, efisien tidak boleh mengesampingkan rasa keadilan, khususnya untuk nelayan buruh, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil. Mereka tetap harus memperoleh upah/bagi hasil yang wajar dan memenuhi rasa keadilan untuk kebutuhan rumah tangganya.

Kegiatan nelayan dan pembudi daya ikan dalam menangkap ikan dan membudidayakan ikan harus terus-menerus dilakukan, berkembang dan tidak stagnan. Kegiatan tersebut harus mampu menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan teknologi, agar dapat memenuhi kebutuhan hidup anggota keluarganya. Selain itu, kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam harus mampu menyesuaikan dengan tradisi dan budaya yang selama ini berkembang di masyarakat secara turun-temurun. Budaya dan tradisi tersebut merupakan kearifan lokal yang mampu bertahan dalam modernisasi pembangunan, sehingga keberadaannya perlu diperhatikan.

Nelayan dan pembudi daya ikan dalam melakukan kegiatan usaha sangat tergantung pada keberadaan sumber daya ikan, sehingga kualitas lingkungan, baik yang berada di laut, pesisir, dan perairan harus terjaga. Kualitas lingkungan sangat dipengaruhi oleh aktivitas masyarakat yang ada di daerah hulu, tengah, dan hilir, sebuah kawasan karena merupakan satu kesatuan ekosistem lingkungan. Demikian juga halnya dengan petambak garam. Oleh karena itu, penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam wajib memperhatikan asas kelestarian lingkungan.

1. Konsep Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Batasan atau definisi nelayan banyak dikemukakan oleh pakar, seperti Panayotou, Berkes, Satria, Ostrom dan Schlager, serta Kusnadi. Panayotou (1985) mengelompokkan nelayan ke dalam empat kelompok utama, yaitu *subsistence*, *indigenous*, *commercial* dan *recreation*. Sementara itu nelayan komersial dikelompokkan lagi menjadi dua kelompok, yaitu nelayan artisanal dan nelayan industri.⁸

Menurut Kusnadi, penggolongan sosial dalam masyarakat nelayan dapat ditinjau dalam tiga sudut pandang, yaitu:⁹

- a. Dari segi penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap (perahu, jaring dan perlengkapan lain), struktur masyarakat nelayan terbagi dalam masyarakat pemilik (alat-alat produksi) dan nelayan buruh. Nelayan buruh tidak memiliki alat-alat produksi dan dalam kegiatan produksi unit perahu, nelayan buruh hanya menggunakan jasa tenaganya dengan memperoleh hak-hak yang sangat terbatas. Dalam masyarakat pertanian nelayan buruh identik dengan buruh tani. Secara kuantitatif nelayan buruh lebih besar dibanding dengan nelayan pemilik.
- b. Ditinjau dari segi skala investasi modal usahanya struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam nelayan besar dan nelayan kecil. Disebut nelayan besar karena jumlah modal yang diinvestasikan dalam usaha perikanan relatif lebih banyak, sedangkan nelayan kecil justru sebaliknya.

⁸ Panayotou T. 1985. *Small-scale fisheries in Asia: an introduction and overview* (pg 11-29). In *Proceeding of Small-scale fisheries in Asia: socio-economic analysis and policy* (edited by Panayotou). IDRC. Ottawa-Canada. 283 pp.

⁹ Kusnadi. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan Perebutan Sumber Daya Perikanan*. Jakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 2002, 190 h.

c. Dipandang dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan masyarakat nelayan terbagi dalam nelayan modern dan tradisional. Nelayan-nelayan modern menggunakan teknologi yang lebih canggih dibandingkan dengan nelayan tradisional. Jumlah nelayan-nelayan modern jauh lebih kecil dibanding dengan nelayan tradisional.

Tabel 1. Penggolongan Nelayan Menurut Beberapa Ahli¹⁰

No	Pendapat	Kriteria Penggolongan	Penggolongan Nelayan
1.	Kusnadi	Penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap	- Nelayan Pemilik - Nelayan Buruh
		Investasi modal usaha	- Nelayan Besar - Nelayan Kecil
		Tingkat teknologi peralatan tangkap	- Nelayan Modern - Nelayan Kecil
2.	Pollnac (1988)	Respons untuk mengantisipasi tingginya risiko dan ketidakpastian	- Nelayan Kecil - Nelayan Besar
3.	Widodo (2008)	Daya jangkau armada perikanan dan lokasi penangkapan	- Nelayan Pantai - Nelayan Lepas Pantai - Nelayan Samudera

Sumber: Satria dkk (2012)

Selain hal tersebut di atas, beberapa pakar juga menyebut mengenai nelayan tradisional sebagai orang yang menangkap ikan dengan alat-alat yang merupakan warisan tradisi leluhurnya. Umumnya alat-alat tersebut murah, mudah dan ramah lingkungan. Mudah karena biasanya merupakan keterampilan turun temurun, murah karena berasal dari bahan-bahan di sekitar kampung, ramah lingkungan karena tidak merusak dan hanya untuk keperluan hidup secukupnya. Menjadi Nelayan Tradisional tidak semata-mata merupakan kegiatan ekonomi *survival* semata. Akan tetapi juga mengandung

¹⁰ Arif Satria, dkk. Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2012, Jakarta.

pengertian ekonomi dan kebudayaan sekaligus. Secara ekonomi merupakan kegiatan *survival*, secara kebudayaan merupakan ekspresi dari hubungan manusia dengan lingkungan sosial serta lingkungan hidup sekitarnya. Bagi nelayan tradisional, relasi manusia dan laut adalah relasi ekonomi dan kebudayaan secara bersamaan. Di samping itu, terdapat juga buruh nelayan sebagai seorang yang berada dalam rantai produksi perikanan yang tidak mempunyai alat produksi sendiri (tidak punya perahu). Dia bekerja dengan pemilik kapal dengan sistem bagi hasil maupun sistem upah. Dalam kehidupan buruh nelayan biasanya menempati strata ekonomi paling bawah dalam perkampungan nelayan. Buruh nelayan bekerja kepada pemilik kapal. Dalam hal pembagian hasil tangkapan, tentu saja buruh nelayan akan mencari ikan tersebut tidak mendapatkan hasil, buruh nelayan akan berhutang bahan makanan ke pemilik kapal atau ke rentenir agar tetap bertahan hidup. Biasanya para buruh nelayan jarang berganti-ganti majikan (pemilik kapal) karena sudah lama terjalin hubungan kerja. Hubungan kerja tersebut terkadang karena bersifat kekeluargaan, balas budi maupun ketiadaan majikan pemilik kapal karena terbatas jumlah pemilik kapal.

Statistik perikanan menyebut nelayan sebagai orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air. Orang yang hanya melakukan pekerjaan seperti membuat jaring, mengangkut alat-alat perlengkapan ke dalam perahu/kapal, tidak dimasukkan sebagai nelayan. Tetapi ahli mesin dan juru masak yang bekerja di atas kapal penangkap ikan dimasukkan sebagai nelayan, walaupun mereka tidak secara langsung melakukan penangkapan. Statistik Perikanan Tangkap Indonesia mengklasifikasikan nelayan berdasarkan waktu yang digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikannya, yakni, sebagai berikut:

- 1) Nelayan penuh, yaitu nelayan yang seluruh waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air.
- 2) Nelayan sambilan utama, yaitu nelayan yang sebagian besar waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air. Di samping melakukan pekerjaan penangkapan, nelayan kategori ini dapat pula mempunyai pekerjaan lain.

3) Nelayan sambilan tambahan, yaitu nelayan yang sebagian kecil waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan penangkapan ikan.

Namun demikian, dalam regulasi di Indonesia masih belum didefinisikan secara lebih rinci berapa lama waktu yang digunakan oleh nelayan sehingga dapat dikelompokkan menjadi nelayan penuh, nelayan sambilan utama atau nelayan sambilan tambahan.

Dari definisi beragam undang-undang dan literatur, maka nelayan didefinisikan sebagai warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan, meliputi Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh, dan Nelayan Pemilik. Keberadaan nelayan buruh dan nelayan pemilik untuk mengadopsi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, sedangkan nelayan tradisional terdapat di penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain nelayan, di laut, perairan umum, dan pesisir terdapat kegiatan pembudidayaan ikan, termasuk di dalamnya budi daya perikanan laut, budi daya perikanan payau, dan budi daya perikanan air tawar. Kegiatan pembudidayaan ikan ini tentunya tidak hanya dilakukan pada saat nelayan tidak melaut, tetapi dalam kaitannya dengan peningkatan ekonomi keluarga agar dapat mendorong peningkatan kesejahteraan keluarga, misalnya pada saat pembibitan sampai perawatan hingga panen. Dalam beberapa penelitian, hasil yang didapat dalam pembudidayaan ini belum dapat mencukupi kebutuhan keluarga, meskipun keterlibatan keluarga sudah dilakukan. Keadaan tersebut dikarenakan penanganan dan pemungutan hasil maupun pemeliharaan yang dapat meningkatkan jumlah hasil dari budi daya belum mereka miliki¹¹, sehingga masih perlu dilakukan kegiatan lain untuk dapat meningkatkan pengetahuan mereka melalui pendidikan dan pelatihan serta pendampingan yang berkelanjutan. Sedangkan peranan pemerintah daerah menjadi penting dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi usaha budi daya dengan membuat kebijakan yang berpihak kepada pengusaha kecil, dengan memberikan fasilitas khusus kepada investor dengan memberikan kemudahan kepada pengusaha untuk berinvestasi dan

¹¹ Warsito, Hadi, Nuraprianto, Iga, 2008, Kajian Sosial Ekonomi Budidaya Teripang oleh Masyarakat Aisandami, Papua, dalam Info Hutan, vol V No.3,. hal. 279

menetapkan tata ruang wilayah sehingga dapat memberikan kepastian hukum berusaha¹².

Berkaitan dengan hal tersebut, inovasi pengolahan lanjutan dari hasil budi daya ikan ini juga belum dimanfaatkan oleh masyarakat pembudi daya, misalnya inovasi pengolahan yang dihasilkan tidak dilakukan oleh pembudi daya karena mereka langsung menjual hasil laut tersebut kepada pengepul.¹³

Kendala yang dapat muncul dalam budi daya perikanan adalah¹⁴ kendala lingkungan akibat tingkat pencemaran wilayah pesisir yang tinggi, sosial-ekonomi dan budaya, penyuluhan dan kelembagaan, keterbatasan lahan, kualitas dan kuantitas air, dan teknologi. Persoalan lingkungan diantaranya penataan ruang pengembangan budi daya tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan, pengelolaan yang salah, pencemaran lingkungan, dan degradasi tanah. Permasalahan sosial-ekonomi dan budaya, yang termasuk di dalamnya meliputi aspek ketersediaan sarana dan prasarana produksi, nilai ekonomi produksi, budaya perikanan, serta belum cukupnya kualitas sumber daya manusianya, sarana dan prasana yang masih terbatas seperti jaringan transportasi, listrik, dan komunikasi. Persoalan teknologi, berkaitan dengan penyediaan teknologi pembenihan, terkait dengan transportasi benih, penyediaan pakan buatan dan penguasaan teknik pembasmi penyakit di tingkat pembudi daya ikan. Keterbatasan pelayanan penyuluhan oleh pemerintah dan masih belum optimalnya keorganisasian petani ikan yang disebabkan sumber daya manusia yang masih sangat rendah diikuti oleh masih lemahnya dukungan lembaga keuangan bank dan non-bank dalam hal dukungan terhadap permodalan dan pengelolaan usaha.

Pembudi daya ikan dibagi berdasarkan waktu, menjadi utama dan sambilan. Pembudi daya ikan utama adalah pelaku usaha budi daya ikan yang penghasilannya sebagian besar atau seluruhnya berasal dari usaha perikanan budi daya, sedangkan pembudi daya sambilan adalah pelaku

¹² Bian, Ruslan., 2010, Kajian Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Pembudidaya Ikan Kerapu dalam Keramba Jaring Apung di Desa Posi-Posi Kabupaten Halmahera Selatan, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Terbuka., hal 15-16

¹³ Tejasinarta, Ketut, I., Analisa Rendahnya Pendapatan Petani Rumput Laut di Desa Batununggal (Sebuah Kajian Perspektif dari Sosial ekonomi), Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja, Indonesia.

¹⁴ Bian, Ruslan., 2010, Kajian Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Pembudidaya Ikan Kerapu dalam Keramba Jaring Apung di Desa Posi-Posi Kabupaten Halmahera Selatan, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Terbuka., hal 24-25

usaha budi daya yang sebagian besar penghasilannya bukan berasal dari usaha budi daya perikanan. Pembudi daya ikan di Indonesia didominasi oleh pembudi daya skala kecil. Usaha budi daya ikan skala kecil untuk usaha budi daya ikan laut adalah luas lahan <50 m², budi daya tambak <1 Ha, kolam <0,1 Ha, budi daya keramba dan KJA<50 m² serta usaha Mina Padi sebesar 0,5 Ha per RTP Budi daya dengan penerapan teknologi sederhana.

Dari definisi beragam undang-undang dan literatur, maka pembudi daya ikan didefinisikan sebagai warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Pembudidayaan Ikan, baik di perairan umum maupun pesisir meliputi Pembudi Daya Ikan Kecil dan Penggarap Tambak/Lahan Budi daya. Penggarap tambak dan pemilik tambak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.

Usaha pergaraman nasional di Indonesia sebagian besar berupa usaha garam rakyat yang dilakukan oleh petambak garam yang memiliki pekerjaan tetap sebagai petani, nelayan ataupun lainnya. Adapun usaha tambak yang dilakukan bukanlah pekerjaan utama sebagai mata pencaharian, mengingat masa produksi garam hanya dilakukan pada musim kemarau antara bulan Juni – November setiap tahunnya. Akan tetapi usaha garam apabila ditekuni akan memberikan peluang usaha yang menjanjikan sebagai penopang kebutuhan hidup. Petambak garam rakyat adalah orang yang mata pencahariannya melakukan kegiatan usaha produksi garam yang meliputi pemilik tambak garam, penggarap tambak garam (penyewa penggarap, penggarap bagi hasil /*mantong*).

Dalam melakukan usahanya petambak garam bukanlah sebagai entitas sosial yang melakukan usahanya secara individual atau homogen tetapi mereka merupakan kelompok sosial dengan kedudukan, status dan peran masing-masing yang berinteraksi dan berinterelasi dalam pola pengelolaan tertentu, diantaranya status pemilik lahan dan buruh/penggarap. Kondisi saat ini masih dipengaruhi dengan pola produksi pada masa kolonial (majikan dan buruh), dominasi penguasa khususnya pemilik lahan yang mempunyai andil besar dalam menentukan pola produksi dan bagi hasil.

Implementasi teknologi produksi belum banyak mengalami perubahan, kecuali adanya kebijakan-kebijakan dari pemerintah dengan fasilitasi sarana dan prasarana dalam meningkatkan produksi dan kualitas garam rakyat untuk

mencapai swasembada garam nasional. Petambak garam dalam usaha pergaraman nasional selama ini menduduki posisi yang masih lemah, tidak memiliki posisi tawar yang tinggi. Bila dilihat dari sisi usaha produksi garam, petambak garam selama ini kurang mendapatkan fasilitasi usaha, baik sarana dan prasarana dalam usaha produksinya maupun akses permodalan dan pasar. Dalam hal penyerapan garam rakyat/pemasaran garam, petambak garam tidak memiliki *bargaining position* yang baik, sangat ditentukan oleh pemilik modal/ pembeli sebagai pengepul/pedagang.

2. Konsep Perlindungan

Faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan nelayan sangat kompleks dan saling terkait satu sama lain, yang dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu¹⁵: *Pertama*, faktor internal adalah faktor-faktor yang berkaitan kondisi internal sumber daya manusia nelayan dan aktivitas kerja mereka. Faktor-faktor internal mencakup masalah antara lain: (1) keterbatasan kualitas sumber daya manusia nelayan; (2) keterbatasan kemampuan modal usaha dan teknologi penangkapan; (3) hubungan kerja (pemilik perahu-nelayan buruh) dalam organisasi penangkapan ikan yang dianggap kurang menguntungkan nelayan buruh; (4) kesulitan melakukan diversifikasi usaha penangkapan; (5) ketergantungan yang tinggi terhadap okupasi melaut; dan (6) gaya hidup yang dipandang "boros" sehingga kurang berorientasi ke masa depan. *Kedua*, faktor eksternal adalah faktor-faktor yang berhubungan dengan kondisi di luar diri dan aktivitas kerja nelayan. Faktor-faktor eksternal mencakup masalah antara lain: (1) kebijakan pembangunan perikanan yang lebih berorientasi pada produktivitas untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional, parsial dan tidak memihak nelayan tradisional; (2) sistem pemasaran hasil perikanan yang lebih menguntungkan pedagang perantara; (3) kerusakan ekosistem pesisir dan laut karena pencemaran dari wilayah darat, praktek penangkapan ikan dengan bahan kimia, perusakan terumbu karang, dan konversi hutan bakau di kawasan pesisir; (4) penggunaan peralatan tangkap yang tidak ramah lingkungan; (5) penegakkan hukum yang lemah terhadap perusakan lingkungan; (6) terbatasnya teknologi pengolahan hasil tangkapan pasca-tangkap; (7) terbatasnya peluang-peluang kerja di

¹⁵ Kusnadi (ed). 2004. Polemik Kemiskinan Nelayan. Pondok Edukasi dan Pokja Pembaruan, Bantul.

sektor non-perikanan yang tersedia di desa-desa nelayan; (8) kondisi alam dan fluktuasi musim yang tidak memungkinkan nelayan melaut sepanjang tahun; dan (9) isolasi geografis desa nelayan yang mengganggu mobilitas barang, jasa, modal dan manusia.

a. Perlindungan

Subekti¹⁶ mengemukakan bahwa peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya perikanan pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan pemenuhan hak dasar masyarakat, yang meliputi:

- 1) hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan;
- 2) hak untuk memperoleh perlindungan hukum;
- 3) hak untuk memperoleh rasa aman;
- 4) hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup yang terjangkau; dan
- 5) hak untuk memperoleh keadilan.

Pengaturan pengelolaan sumber daya perikanan laut tersebut juga dapat menghindari ketegangan dan ancaman konflik antar nelayan lintas wilayah, sehingga akan terbangun kepercayaan sosial antar kelompok masyarakat daerah dan pada akhirnya diharapkan rasa saling percaya dan harmonisasi antar kelompok masyarakat nelayan baik dalam lingkup lokal maupun regional. Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur pengelolaan sumber daya perikanan lautnya diharapkan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menerapkan dan mewujudkan pengelolaan sumber daya perikanan laut yang lebih baik karena pengambil kebijakan lebih dekat dengan masyarakatnya serta pemerintah yang dianggap lebih mengetahui persoalan dan kebutuhan masyarakat, sehingga disentralisasi akan mewujudkan pembangunan lebih partisipatif dan masyarakat lebih bertanggungjawab dalam penerapan prinsip-prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan sumber daya perikanan laut.

Berdasarkan hal-hal di atas, sangat penting dilakukan suatu kajian untuk menetapkan suatu instrumen hukum yang dapat dijadikan landasan yuridis pengaturan pelaksanaan pengelolaan sumber daya perikanan laut yang berkelanjutan. Dimana pemerintah memberikan kewenangan untuk mengelola

¹⁶ Subekti. Implikasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut di Indonesia Berlandaskan *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF). *Jurnal Ilmiah Hukum QISTI*, 38 – 51.

sumber daya di wilayah laut. Kewenangan-kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi:

- 1) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- 2) pengaturan kepentingan administratif;
- 3) pengaturan tata ruang;
- 4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah;
- 5) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- 6) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dalam mengkaji pengelolaan laut yang dilaksanakan oleh pemerintah harus memperhatikan kondisi alam serta kemampuan tiap-tiap wilayah laut, dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) penetapan batas wilayah laut yang didasarkan pada kondisi geografis setempat, potensi sumber daya, dan kemampuan daerah;
- 2) kewajiban-kewajiban Indonesia untuk mengakomodasikan kepentingan internasional;
- 3) kegiatan budi daya secara tradisional yang meliputi perairan pantai atau bagian laut yang masih mempunyai hubungan kegiatan dengan darat;
- 4) penetapan batas wilayah tersebut harus disertai juga dengan lingkup kewenangan dengan tegas; dan
- 5) mengingat sifat ruang lautan sebagai satu kesatuan, pelimpahan wewenang penyerahan urusan tersebut hendaknya tidak terjadi tumpang tindih dalam pengelolaannya.

Petambak garam memiliki posisi yang lemah dalam usaha pergaraman, khususnya bila dihadapkan pada sarana dan prasarana yang dimiliki serba terbatas. bila tanpa fasilitasi dari pemerintah, serta pasar yang tidak berpihak dengan harga garam yang tidak stabil bahkan cenderung rendah, membuat petambak melakukan usaha pergaraman hanya sekedar untuk hidup, tanpa adanya keinginan untuk berkembang yang akhirnya usaha pegaraman akan cenderung tidak mengalami kemajuan. Kondisi inilah yang perlu mendapat perhatian pemerintah, bagaimana usaha pergaraman perlu mendapatkan perlindungan dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan petambak.

Perlindungan kepada petambak dimaksudkan untuk memberikan jaminan usaha, harga dan pasar kepada petambak agar memiliki posisi tawar, petambak semakin berdaya agar usahanya dapat berkembang untuk mencapai kesejahteraan. Perlindungan dimaksudkan adalah upaya pemerintah atau pihak terkait dalam memberikan jaminan dan upaya perbaikan dalam menghadapi permasalahan baik, dalam memperoleh sarana dan prasarana produksi serta kepastian usaha serta resiko harga kegagalan panen, praktek ekonomi biaya tinggi dan perubahan iklim.

Atas dasar konsep di atas, maka Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam didefinisikan sebagai segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha Perikanan dan Pergaraman.

b. Strategi Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

1) Prasarana dan Sarana Produksi Kegiatan Usaha Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Prasarana dalam kegiatan usaha perikanan adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama untuk memperoleh sumber daya ikan, antara lain, berupa alat tangkap ikan, kapal, dan/atau pelabuhan, lahan dan kolom air, serta saluran pengairan. Untuk nelayan dan pembudi daya ikan, prasarana yang diperlukan berbeda-beda. Prasarana lebih berupa infrastruktur fisik. Prasarana yang dibutuhkan nelayan antara lain stasiun pengisian bahan bakar yang terletak dekat dengan pelabuhan perikanan, pelabuhan perikanan, jalan pelabuhan, jaringan listrik, dan tempat penyimpanan berpendingin. Sedangkan prasarana yang dibutuhkan pembudi daya ikan antara lain lahan dan kolom air (untuk budi daya perikanan di perairan umum dan di laut), saluran pengairan, jalan produksi, jaringan listrik dan pasar, dan tempat penyimpanan berpendingin.

Sarana dalam kegiatan usaha perikanan adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat untuk memperoleh/meningkatkan sumber daya ikan, antara lain, berupa bahan bakar minyak, air bersih dan es, bibit dan benih. Untuk nelayan dan pembudi daya ikan, sarana yang diperlukan

berbeda-beda. Sarana yang dibutuhkan nelayan antara lain kapal dan alat tangkap, bahan bakar minyak, air bersih dan es. Sedangkan sarana yang dibutuhkan pembudi daya ikan antara lain bibit dan benih, pakan, obat-obatan dan air bersih.

Selanjutnya upaya dalam kerangka perlindungan terhadap petambak garam adalah perlindungan terhadap petambak garam kecil yaitu pemilik pegerap yang memiliki lahan kurang dari 2 hektar, penyewa pegerap atau pegerap bagi hasil. Strategi dalam upaya melindungi petambak garam dilakukan melalui beberapa strategi fasilitasi prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, jaminan resiko produksi garam, penghapusan resiko produksi biaya tinggi. Sedangkan prasarana dan sarana produksi kegiatan usaha petambak garam merupakan fasilitasi pemerintah dengan membangun atau memperbaiki prasarana produksi garam seperti saluran air, jalan produksi, jembatan dan sebagainya. Sementara sarana produksi garam meliputi; lahan, kincir air, pompa air, pengeras tanah, alat angkut, dan gudang.

Beberapa kajian yang dilakukan dalam pengembangan wilayah yang memiliki potensi perikanan, maka prioritas kebijakan pengembangan perikanan yang diperlukan meliputi: ¹⁷

- 1) Penyediaan sarana pelabuhan, TPI, PPI dan fasilitas perikanan lainnya yang kondusif dan berperspektif mitigasi bencana;
- 2) Pendidikan dan pelatihan bagi nelayan;
- 3) Bantuan modal usaha bagi nelayan serta masyarakat yang ingin mengembangkan usaha perikanan;
- 4) Subsidi bahan bakar dan Pusat informasi cuaca dan kebencanaan yang mudah diakses.

Penelitian yang dilakukan oleh Zulham tahun 2008 merekomendasikan alokasi subsidi kepada nelayan harus diberikan lebih teliti dan terarah. Jika subsidi perikanan tersebut diarahkan pada armada penangkapan ikan yang beroperasi pada wilayah dengan potensi ikan sedang dan rendah maka kebijakan tersebut harus dapat mendorong armada tersebut beroperasi keluar

¹⁷ Tomi Romadona, T. Kusumastanto, dan A. Fahrudin. Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan dan Berperspektif Mitigasi Bencana di Padang Sumatera Barat. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 2012, 2 (1): 145 – 154.

dari *fishing ground* penangkapan yang sekarang. Sementara pada *fishing ground* dengan potensi ikan yang melimpah subsidi tersebut digunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas tangkap.¹⁸

Revitalisasi fungsi TPI (Tempat Pelelangan Ikan) adalah sebetulnya upaya menghubungkan nelayan dengan pasar. Dalam pandangan KIARA, revitalisasi fungsi TPI yang tersebar di kampung-kampung nelayan dimaksudkan untuk memenuhi standar minimum pelayanan bagi kepentingan nelayan tradisional. Fungsi-fungsi TPI yang semestinya dijalankan adalah sebagai berikut: (1) penyediaan informasi cuaca; (2) penyediaan informasi mengenai potensi wilayah penangkapan ikan dan harga ikan secara berkelanjutan; (3) sistem pelelangan ikan yang berkeadilan; (4) penyediaan BBM, bibit dan pakan ikan yang mudah diakses, serta (5) kelengkapan penangkapan/budidaya akan bersubsidi; dan (6) tersedianya fasilitas permodalan yang mudah diakses oleh nelayan.

Keragaan input perikanan budi daya perikanan meliputi lokasi budi daya, fasilitas produksi, induk, benih, pakan, pupuk, obat-obatan, pestisida, peralatan akuakultur, tenaga kerja dan sebagainya. Pembangunan sarana dan prasarana menjadi salah satu aspek prioritas pembangunan perikanan budi daya yang penting, mengingat perannya yang sangat besar sebagai faktor pengungkit (*multiplier*). Untuk dapat meningkatkan produksi yang besar, diperlukan dukungan dan kesiapan, salah satunya adalah dari infrastruktur perikanan budidaya. Infrastruktur pendukung peningkatan produksi perikanan budidaya yang penting diantaranya adalah wadah budi daya (kolam, KJA, tambak, dan lain-lain, jaringan saluran irigasi, Balai Benih Ikan (BBI), jalan penghubung dan jalan produksi, pabrik pakan, serta infrastruktur untuk penyediaan energi seperti jaringan listrik dan SPBU.

2) Kepastian Usaha

Nelayan adalah suatu kelompok masyarakat yang kehidupannya tergantung langsung pada hasil laut, baik dengan cara melakukan penangkapan ataupun budi daya. Mereka pada umumnya tinggal di pinggir

¹⁸Armen Zulham. Dampak Subsidi Terhadap Surplus Produsen dan *Total Benefit* Perikanan Tangkap Pantura Jawa Tengah. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 2008, 3 (1): 1 – 12.

pantai, sebuah lingkungan pemukiman yang dekat dengan lokasi kegiatannya. Nelayan sebagai suatu entitas masyarakat pantai memiliki struktur dan tatanan sosial yang khas, yaitu suatu komunitas yang kelangsungan hidupnya bergantung pada perikanan sebagai dasar ekonomi (*based economic*) agar tetap bertahan hidup (*survival*). Keberadaan nelayan dan pembudi daya ikan selalu berkelompok dan berada di pesisir laut atau perairan umum. Lokasi tempat tinggal nelayan/pembudi daya ikan merupakan lokasi tempat menambatkan kapal atau melakukan kegiatan budi daya perikanan. Namun seringkali terjadi, pembangunan sebuah wilayah menafikan keberadaan nelayan/pembudi daya ikan. Ruang tempat nelayan menambatkan kapal atau pembudi daya ikan melakukan kegiatan diatur dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil melalui penetapan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun kenyataannya, hanya sedikit daerah provinsi yang menetapkan rencana zonasi wilayah pesisir. Apabila rencana zonasi tidak ditetapkan, maka yang terjadi lokasi nelayan/pembudi daya ikan dapat dengan mudah tergerus oleh perkembangan pembangunan daerah. Di perairan umum, baik sungai dan danau, maka pengaturan mengenai ruang pemanfaatan bagi nelayan dan pembudi daya ikan yang melakukan aktifitas di perairan umum, diatur dalam Undang-Undang mengenai penataan ruang.

Selain itu, harga ikan cenderung berfluktuasi tergantung musim membuat usaha nelayan dan pembudi daya ikan menjadi penuh dengan ketidakpastian. Pada kondisi harga ikan turun tentunya kondisi nelayan akan sangat buruk karena hasil tangkapan tidak memenuhi harapan dan tidak mampu menutup biaya variabel yang telah dikeluarkan nelayan. Sehingga kondisi yang diharapkan oleh nelayan adalah saat terjadi kenaikan harga ikan segar. Kajian yang dilakukan Suhana pada tahun 2009 menunjukkan kenaikan harga ikan segar ternyata berdampak negatif terhadap kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan. Hal ini ditunjukkan dengan terus menurunnya nilai tukar nelayan dan pembudi daya ikan sampai akhir Desember 2009. Penurunan tersebut lebih disebabkan oleh terus meningkatnya kebutuhan rumah tangga dan biaya produksi perikanan yang semakin tinggi, baik di nelayan maupun di pembudi daya ikan. Biaya produksi nelayan pada saat cuaca buruk seperti saat ini jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya produksi pada saat

cuaca yang tenang. Sementara itu biaya produksi pembudi daya saat ini sangat tinggi karena harga pakan yang terus meningkat. Harga pakan di tingkat pembudi daya ikan saat ini sudah berada di atas Rp260.000 persak. Hal ini juga terus diperparah dengan minimya permodalan yang dimiliki oleh nelayan dan pembudi daya ikan tersebut.

Kondisi ini memang sangat ironi, kenaikan harga ikan yang seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan tetapi pada kenyataannya tidak. Hal ini pun diperparah lagi dengan belum adanya kebijakan yang komprehensif dalam menangani kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan ini. Kebijakan dan program pemerintah saat ini lebih banyak diarahkan untuk meningkatkan harga jual ikan, tetapi tanpa diikuti dengan kebijakan dan program untuk menurunkan biaya produksi nelayan dan pembudi daya ikan. Misalnya kebijakan-kebijakan pemerintah lebih banyak membangun *coldstorage* dibandingkan dengan memperbaiki dan memperbanyak stasiun pengisian bahan bakar khusus nelayan dan pembudi daya ikan. Selain itu juga sampai saat ini belum terlihat adanya upaya serius untuk menekan harga pakan ikan dan mencari alternatif lain untuk menggantikan tepung ikan sebagai bahan baku pakan ikan.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan adalah:

1. meningkatkan mutu ikan segar yang dihasilkan oleh nelayan dan pembudi daya ikan sehingga harganya jauh lebih tinggi dari sekarang;
2. memperkuat industri pengolahan ikan nasional, hal ini dimaksudkan agar ikan hasil produksi nelayan dan pembudi daya ikan dapat terserap industri nasional.
3. penurunan biaya rumah tangga nelayan dan pembudi daya ikan, misalnya dengan meneruskan dan meningkatkan program biaya kesehatan dan pendidikan gratis untuk keluarga nelayan dan pembudi daya ikan. Hal ini sangat diperlukan karena dengan adanya program kesehatan dan pendidikan gratis para nelayan dan pembudi daya ikan dapat menginvestasikan biaya yang seharusnya untuk menjamin kesehatan dan pendidikan keluarganya untuk meningkatkan permodalan.
4. penurunan biaya produksi perikanan. Misalnya dengan terus meningkatkan jumlah dan kualitas pelayanan stasiun pengisian bahan

bakar khusus nelayan dan pembudi daya ikan di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar para nelayan dan pembudi daya ikan dapat membeli bahan bakar solar sesuai dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu juga pemerintah perlu mendorong terwujudnya rumah-rumah pakan ikan yang dikelola oleh setiap kelompok pembudi daya ikan dengan bahan baku lokal. Sehingga mereka tidak terganggu lagi dengan pakan pabrik yang harganya jauh dari jangkauan mereka.

Dengan adanya kebijakan yang komprehensif dan berkesinambungan, kenaikan harga ikan diharapkan berdampak positif terhadap kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan nasional.¹⁹ Oleh karena itu, kondisi yang ideal untuk menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan dilakukan melalui sejumlah cara: (1) membangun sistem pemasaran; (2) jaminan pemasaran ikan; (3) mewujudkan fasilitas pendukung; (3) sistem informasi harga ikan. Pembangunan lembaga penyangga harga ikan, semacam Bulog dipandang tidak efektif menciptakan harga karena: (1) infrastruktur yang dibangun oleh Bulog ikan sangat besar, sehingga anggaran yang dibutuhkan sangat besar. Bulog sebagai penyangga yang diharapkan membeli ikan saat panen ikan, harus membangun tempat penyimpanan berpendingin di sentra perikanan; (2) ikan bukan merupakan produk yang mempengaruhi inflasi; (3) pembangunan tempat berpendingin harus diikuti dengan kesiapan infrastruktur penunjang lain, seperti listrik. Padahal pemerintah belum mampu mencukupi kebutuhan listrik, apalagi di daerah sentra perikanan yang lebih banyak terpusat di kawasan timur.

Oleh karena itu, ketiga cara untuk menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan sangat penting dilakukan. Sistem pemasaran komoditas perikanan dilakukan melalui: (1) penciptaan kondisi yang dapat menjaga kualitas/kesegaran mutu ikan sehingga diperlukan tempat penyimpanan; (2) sarana pengangkutan yang membawa ikan dari tempat penyimpanan dengan dilengkapi tempat pendingin; (3) distribusi ikan yang merupakan tempat pertemuan antara konsumen, baik akhir maupun perantara dengan, nelayan

¹⁹ Suhana. Kajian Singkat Dampak Kenaikan Harga Ikan Segar Terhadap Kesejahteraan Nelayan. Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim. 2010.

dan pembudi daya ikan; (4) promosi terhadap komoditas perikanan. Turunnya harga komoditas perikanan secara signifikan disebabkan menurunnya kualitas/kesegaran ikan, sehingga yang perlu dijaga adalah penurunan kualitas/kesegaran tersebut dan memotong distribusi ikan agar nelayan/pembudi daya ikan langsung berhubungan dengan konsumen akhir.

Selain menetapkan zonasi dan menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan, maka aspek lain yang perlu dilakukan dalam kepastian usaha adalah memastikan adanya perjanjian tertulis dalam hubungan usaha perikanan, baik antara pemilik/penyewa kapal dengan nelayan atau pemilik/penyewa lahan dengan pembudi daya ikan dalam perjanjian kerja atau bagi hasil. Bagi hasil telah ada pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan sebagai hukum tertulis.

Etty Eidman dalam tulisannya tahun 1993, menyebutkan bagi hasil perikanan merupakan ketentuan yang tidak efektif, karena tidak didasarkan pada hukum adat yang telah mengalami seleksi dalam praktik kehidupan nelayan. Faktor yang memengaruhi cara bagi hasil adalah jenis alat, kemampuan tenaga kerja, adat kebiasaan, dan tingkat pendidikan.²⁰

Studi yang dilakukan Kusumastanto tahun 2005 menyebutkan adanya perbedaan terhadap pengaturan bagi hasil dalam undang-undang dan kebiasaan yang berkembang di masyarakat dalam suatu wilayah tertentu. Umumnya, yang dimaksud hasil bersih nelayan secara adat adalah nilai produksi total setelah dikurangi dengan *lawuhan* untuk para penggarap selama di laut (jika operasinya memakan waktu lebih dari sehari), dan retribusi, ransum serta biaya operasi. Sedangkan yang dimaksud hasil bersih dalam Undang-undang Bagi Hasil Perikanan adalah hasil ikan yang diperoleh dari penangkapan, yang setelah diambil sebagian untuk *lawuhan* para nelayan penggarap menurut kebiasaan setempat, dikurangi dengan beban-beban menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan nelayan penggarap, yaitu ongkos lelang, uang rokok, dan biaya perbekalan untuk para nelayan penggarap selama di laut, biaya sedekah laut serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemda yang bersangkutan seperti koperasi dan sebagainya.

²⁰ Etty Eidman, Pengaruh hukum adat terhadap sistim bagi hasil perikanan (kasus di Muara Angke, Jakarta), *Buletin Ekonomi Perikanan*, 1 (I), 1993: 1 – 11.

Jadi dalam hal ini, walaupun bagian penggarap lebih besar dari batas minimum yang ditetapkan oleh Undang-undang Bagi Hasil Perikanan, akan tetapi para penggarap tersebut masih ikut menanggung biaya eksploitasi.²¹

Kepastian usaha bagi Petambak Garam adalah upaya usaha garam rakyat yang dilakukan oleh petambak akan mempunyai dampak yang positif dalam hal produktivitas dan kualitas garam yang meningkat untuk mendapatkan harga yang memadai. Dengan adanya fasilitasi dan kebijakan pemerintah yang semakin jelas, membuat petambak mempunyai keinginan meneruskan produksi garam karena mendapatkan kepastian akan dampak yang memiliki nilai positif untuk dilanjutkan

Konsep dalam perjanjian tertulis ini diperlukan agar nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam tidak dirugikan karena adanya ketidaksetaraan dalam hubungan kerja atau usaha. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memberikan peran melalui pendampingan terhadap nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang memerlukan. Perjanjian ini dilakukan dengan prinsip adil dan mempertimbangkan budaya yang berkembang di masyarakat, sehingga sangat mungkin terjadi perjanjian bagi hasil di suatu wilayah berbeda dengan wilayah lainnya. Selain itu, agar perjanjian ini berjalan efektif dan setiap orang melakukan perjanjian, maka perjanjian tertulis ini menjadi syarat dalam pemberian izin.

3) Jaminan Risiko Penangkapan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman

Permasalahan nelayan amat kompleks, mulai dari masalah akan melaut, sedang melaut, dan usai melaut. Padahal, usaha penangkapan ikan merupakan pekerjaan yang berisiko tinggi, terutama ketika melakukan operasi penangkapan ikan di laut. Risiko yang kerap dihadapi nelayan adalah kerusakan atau hilangnya sarana penangkapan ikan, operasi penangkapan yang tidak optimal, ancaman keselamatan nelayan dimana nelayan kerap mengalami kejadian di laut, seperti kapal tenggelam, nelayan tenggelam, hilang, dan sebagainya. Oleh karena itu, asuransi nelayan juga merupakan

²¹ Kusumastanto, Tridoyo, *dkk.* Laporan Akhir Naskah Akademis Tentang Bagi Hasil Perikanan. Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.

faktor tidak langsung yang penting dalam mempengaruhi tingkat penerimaan nelayan, karena dengan asuransi nelayan, mereka menjadi lebih terjamin dalam mengendalikan biaya pengeluaran tidak terduga yang cukup besar bila terjadi atau mendapat suatu musibah. Berdasar hitungan KIARA,²² dibutuhkan biaya sebesar Rp 350 miliar untuk menyelenggarakan asuransi kecelakaan kerja dan kematian bagi seluruh nelayan tradisional di Indonesia.

Kenaikan muka laut secara berkala akibat pemanasan global merupakan proses yang sangat kompleks. Akselerasi kenaikan muka laut seiring dengan semakin intensifnya pemanasan global. Dua proses yang melatarbelakangi terjadinya kenaikan tinggi muka laut, yaitu: proses penambahan masa air karena mencairnya es di kutub Utara dan Selatan serta es glasier; dan bertambahnya volume air karena ekspansi termal yang disebabkan oleh naiknya suhu air laut. Kenaikan tinggi muka air laut akibat pemanasan global menjadi sesuatu yang tidak bisa terelakkan dengan segala konsekuensinya, seperti terjadinya erosi, perubahan garis pantai dan mereduksi daerah lahan basah (*wetland*) di sepanjang pantai. Ekosistem di daerah *wetland* pantai mungkin akan mengalami kerusakan jika level kenaikan tinggi dan suhu muka air laut melebihi batas maksimal dari adaptasi biota pantai. Disamping itu kenaikan tinggi muka air laut juga mempertinggi tingkat laju intrusi air laut terhadap *aquifer* daerah pantai. Peningkatan tinggi dan suhu permukaan laut juga dapat mengakibatkan penurunan tingkat produksi perikanan tangkap.

Perubahan iklim mengakibatkan terjadinya dua hal, yaitu: *Pertama*, kenaikan suhu air laut yang mempengaruhi ekosistem terumbu karang sebagai *fishing ground* dan *nursery ground* ikan yang berada di wilayah tersebut. Ikan-ikan yang hidup di daerah karang tersebut akan mengalami penurunan populasi. Hasil penelitian Ove Hoegh-Gulberg yang dipublikasikan di Jurnal *Science* edisi Desember 2007 meramalkan bahwa akibat pemanasan global pada tahun 2050 akan mendegradasi 98 persen terumbu karang dan 50 persen biota laut. Bahkan beliau memprediksikan apabila suhu air laut naik 1,5 °C setiap tahunnya sampai 2050 akan memusnahkan 98 persen terumbu karang di *Great Barrier Reef*, Australia. Barangkali nantinya

²² Arif Satria, *dkk.* Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012.

di Indonesia kita tak akan lagi menikmati lobster, cumi dan rajungan. *Kedua*, terputusnya rantai makanan. Gretchen Hofmann pada tahun 2008, Profesor Biologi University of California, Santa Barbara, menjustifikasi bahwa pemanasan global (peningkatan suhu dan keasaman) akan berdampak pada hilangnya rantai makanan yang berperan sebagai katastropik yakni organisme pteropoda. Dampak selanjutnya mempengaruhi ikan salmon, *mackerel*, *herring* dan cod, karena organisme itu sebagai sumber makanannya.

Sementara itu, kenaikan permukaan air laut berdampak luas terhadap aktivitas budi daya di wilayah pesisir. Naiknya permukaan air laut menggenangi wilayah pesisir sehingga akan menghancurkan tambak-tambak ikan di Jawa, Kalimantan, dan Sulawesi (UNDP, 2007). Akibatnya pembudi daya akan mengalami kerugian yang tak sedikit dan kehilangan sumber kehidupannya.²³

Dalam menjalankan produksi garam petambak juga perlu mendapatkan kepastian perlindungan dalam menjalankan produksinya apabila ada resiko gagal, petambak akan mendapatkan ganti rugi. Dalam hal ini dalam menjamin keberlanjutan usaha dengan mengantisipasi apabila ada bencana/ resiko dalam usaha produksi, petambak perlu mendapat jaminan melalui perlindungan asuransi. Asuransi yang dimaksudkan adalah sebagai jaminan yang petambak akan peroleh bila terjadi resiko yang tidak diinginkan seperti anomali cuaca, banjir dan pasang air laut tinggi/rob dll, sebagai jaminan dalam bentuk asuransi usaha.

Atas dasar tersebut, maka diperlukan jaminan terhadap risiko penangkapan, pembudidayaan ikan, dan pergaraman akibat bencana alam, wabah penyakit ikan, hilang atau rusaknya sarana penangkapan ikan, dampak perubahan iklim, dan jenis risiko lain yang diatur oleh Menteri. Penjaminan risiko ini melalui pemberian asuransi perikanan bagi nelayan dan pembudi daya ikan, dan asuransi pergaraman bagi petambak garam, dan asuransi jiwa bagi nelayan.

²³ Muhammad Karim: Perubahan Iklim Global Ancam Perikanan Kita, Sinar Harapan 10 Februari 2009.

4) Penghapusan Praktik Ekonomi Biaya Tinggi

Dari literatur yang terbit tahun 2014 terungkap bahwa salah satu hambatan dalam usaha perikanan tangkap adalah masalah pengurusan perizinan yang masih berbelit/panjang dan kompleks dengan biaya (baik resmi maupun tidak resmi) yang relatif agak tinggi. Nelayan berharap agar pengurusan perizinan dapat lebih disederhanakan dengan biaya yang wajar. Masalah perizinan ini memang sudah bersifat klasik bagi usaha perikanan tangkap. Bila dibandingkan dengan berbagai negara berkembang lainnya, secara umum Indonesia masih termasuk salah satu negara yang belum efisien dalam masalah pengurusan perizinan usaha, termasuk usaha perikanan tangkap. Apalagi dalam era otonomi daerah sekarang ini, tidak sedikit Pemerintah Daerah yang telah memosisikan perizinan usaha sebagai sumber untuk pemasukan pendapatan asli daerah (PAD). Sebab, mengurus perizinan usaha sebagai sumber PAD sama saja dengan tindakan mengambil pajak atas investasi. Padahal, semestinya yang menjadi objek pajak bukanlah modal usaha, tetapi hasil dari usahanya. Hal ini, tentu menjadi beban tambahan biaya produksi yang harus ditanggung oleh nelayan, yang pada akhirnya juga akan mengurangi pendapatan yang diperoleh nelayan.

Di Indonesia dikenal beberapa macam surat izin yang terkait dengan usaha perikanan tangkap, diantaranya yang paling umum adalah Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB). Namun, proses atau prosedur perizinan usaha perikanan tangkap, utamanya untuk skala usaha menengah ke bawah (kapal berukuran < 30 GT), hingga kini belum standar dan transparan prosedurnya untuk semua daerah, apalagi di era otonomi daerah saat ini, dimana tidak sedikit pemerintah daerah memosisikan perizinan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dengan prosedur perizinan usaha yang belum standar dan transparan, cenderung dapat menimbulkan biaya-biaya tidak resmi atau pungutan liar.

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa nelayan kecil bebas dari pungutan. Namun di beberapa daerah, nelayan yang mempunyai kapal 5 GT dikenakan retribusi, khususnya retribusi terhadap pengenaan izin,

seperti di Provinsi Sulawesi Utara. Pengenaan retribusi ini sangat memberatkan nelayan dan pembudi daya ikan.

Usaha produksi garam bila difasilitasi dengan sarana dan prasarana serta daya dukung sumber daya yang ada akan menghasilkan produksi dan kualitas garam yang meningkat, tetapi dalam hal akses modal dan akses pasar petambak masih banyak menggantungkan pada orang lain (rentenir/akses permodalan, pengepul/akses pasar) yang kadang membuat petambak garam tergantung dan menyebabkan biaya usaha produksi garam menjadi tinggi.

Dalam hal pemasaran, rantai pemasaran yang panjang dari petambak hingga sampai ke industri pengguna garam cukup panjang, yang menyebabkan selisih harga garam di petambak dan di pengguna cukup tinggi. Rantai pemasaran garam yang cukup panjang ini, mengakibatkan biaya ekonomi yang cukup tinggi, yang tidak dirasakan oleh petambak garam. Rantai pemasaran seperti inilah yang perlu diperbaiki, melalui pola sistem tata niaga yang melibatkan koperasi atau BUMN terkait pergaraman.

5) Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman

Impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman sangat mengganggu nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Harga jual ikan dan garam yang dijual oleh nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam bisa jatuh. Apalagi garam rakyat sering dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan industri (baik kualitas maupun kuantitas), sehingga impor garam sering terjadi, padahal kondisi dalam negeri sedang panen garam. Untuk mengatasi kondisi tersebut, maka Pemerintah berkewajiban mengendalikan impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman.

Kewajiban mengendalikan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman tersebut dilakukan melalui penetapan pintu masuk, waktu, pemenuhan persyaratan administratif dan standar mutu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik di bidang perindustrian dan perdagangan. Penentuan kuota impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman, oleh menteri terkait (baik menteri perdagangan dan menteri

perindustrian) harus dilakukan koordinasi dengan Menteri Kelautan dan Perikanan.

6) Bantuan di Wilayah Perbatasan dan Lintas Negara²⁴

Indonesia mempunyai perbatasan dengan banyak negara, salah satunya Malaysia, Filipina, dan Australia. Di wilayah Langkat Sumatera Utara, di Tarakan Kalimantan Timur, perairannya berbatasan langsung dengan Malaysia. Di wilayah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia di dua daerah di atas mengandung dua cerita yang memilukan terkait dengan nelayan tradisional.

Di Kabupaten Langkat Sumut, puluhan nelayan tradisional di tangkap oleh polisi perairan Malaysia. Menurut Polisi Malaysia, para nelayan dianggap memasuki wilayah kedaulatan Malaysia dan berusaha menangkap ikan di wilayah Malaysia. Sedangkan menurut nelayan Tradisional Indonesia, mereka menangkap ikan di wilayah yang sejak turun temurun merupakan wilayah tangkap nelayan tradisional Indonesia. Dan mereka yakin bahwa wilayah tersebut masih dalam wilayah Indonesia. Sepanjang tahun 2010 puluhan nelayan tradisional dari Indonesia ditangkap oleh polisi Malaysia. Mereka adalah Kamal Abbas, Erwin Syahputra, Ilham dan Dodi Syah Putra. Mereka ditangkap oleh polisi Malaysia akibat perahu motornya mengalami kerusakan dan terbawa arus sehingga masuk wilayah Malaysia. Keempat orang tersebut dipenjara di Pulo Pineng, Kedah Malaysia.

Sementara itu ada sekitar 20 orang yang juga berada di penjara di Pulo Pineng, Kedah Malaysia. Kedua puluh orang tersebut dianggap oleh Malaysia memasuki wilayah perbatasan. Kedua puluh orang tersebut umumnya adalah nelayan tradisional yang berasal dari Kelurahan Sei Bilah Kecamatan Sei Lelan, Kabupaten Langkat Sumatera Utara. Namun upaya untuk pembebasan nelayan tradisional yang ditangkap oleh Polisi Malaysia tersebut harus dilakukan dengan jalan berliku akibat lambannya DKP dan Kementerian Luar Negeri merespon hal tersebut.

Di Tarakan Kalimantan Timur, kehidupan nelayan tradisional dihantui oleh beroperasinya kapal trawl dari Malaysia yang jumlahnya mencapai ratusan. Meskipun pihak Polisi dan Angkatan Laut serta dari patroli DKP sering

²⁴ Beberapa disarikan dari tulisan Arif Satria, dkk., 2012, *op cit.*

menangkap kapal trawl dari Malaysia, nampaknya tidak membuat jera para kapal trawl tersebut. Upaya perlawanan yang keras dari para nelayan tradisional di perbatasan Indonesia-Malaysia tersebut membuat pola operasi kapal trawl tersebut berubah. Awalnya kapal langsung didatangkan dari Malaysia dengan awak dan nakhoda dari Indonesia. Namun semenjak gencarnya penangkapan trawl Malaysia tersebut, para *Tauke* Malaysia lebih senang bekerjasama dengan pengusaha lokal untuk mengoperasikan trawl.

Di wilayah perbatasan Indonesia dan Philipina, nelayan dari kepulauan Sangi Talaud Sulawesi Utara banyak menjadi anak buah kapal ikan dari Philipina. Mereka mengadu nasib dengan menjadi anak buah kapal para pengusaha dari Philipina. Meskipun di dalam negeri sumber daya perikanan melimpah, ketiadaan alat tangkap yang memadai dan bahan bakar yang cukup banyak membuat enggan nelayan di daerah tersebut untuk bertahan di dalam negeri.

Di Nusa Tenggara Timur yang berbatasan langsung dengan Australia, menyisakan persoalan yang tidak kunjung selesai bagi nelayan tradisional. Ratusan nelayan dari NTT dipenjara di Australia akibat pelanggaran perbatasan. Angkatan Laut Australia sering menangkap nelayan Indonesia asal NTT dan sekitarnya di perairan Ashmore Reef (Pulau Paris dalam terminologi Indonesia) yang berada di selatan Laut Sabu dan utara Teluk Carpentaria, Australia Utara. Padahal sebenarnya, sudah ada kesepakatan antara Australia dan Indonesia berkaitan dengan Hak Penangkapan ikan Tradisional (HPT) ini melalui MoU Box 1974, yakni bahwa nelayan tradisional masih diperbolehkan menangkap berbagai jenis moluska di lima pulau wilayah Australia, yaitu Pulau Asmore, Pulau Cartier, Pulau Scott, Pulau Seringapatam, dan Pulau Browse, yang jarak terdekatnya dengan NTT sekitar 120 Km. Selain itu, hasil perundingan Indonesia dan Australia tahun 1997 juga menyepakati wilayah perairan itu menjadi hak pengelolaan Australia, dengan pengecualian bagi nelayan tradisional Indonesia boleh melaut dan menangkap ikan di sekitar itu. Pada tahun 2006, 359 kapal berbendera Indonesia telah ditangkap karena melakukan penangkapan ikan secara ilegal di perairan Australia, sementara 49 lainnya disita perangkat dan hasil tangkapannya. Pada 2005 terdapat 279 kapal Indonesia yang ditangkap dan 325 yang disita. Umumnya persoalan nelayan di wilayah perbatasan juga

berkaitan dengan soal bahan bakar dan juga akses terhadap pasar. Seringkali dua persoalan tersebut menjadi kendala utama para nelayan untuk meningkatkan kualitas ekonomi dan kesejahteraannya. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan terhadap nelayan kecil yang mengalami masalah dengan negara tetangga. Perlindungan tersebut berupa pendampingan dan pemberian bantuan hukum selama menghadapi proses di negara tersebut.

3. Konsep Pemberdayaan

a. Konsep dasar pembangunan berbasis masyarakat

Pembangunan yang mengacu pada kebutuhan masyarakat, direncanakan, dirancang dan dilaksanakan oleh masyarakat merupakan konsepsi sederhana dari pembangunan berbasis masyarakat. Pemanfaatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam menggunakan potensi yang sebesar-besarnya dari sumber daya alam, manusia, kelembagaan dan nilai-nilai sosial-budaya. Kebutuhan yang berasal dari masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya menjadi penting sebagai pondasi kerja dibandingkan kebijakan yang berasal dari “luar”. Pembangunan yang berasal dari sumber daya lokal atau menghormati kearifan lokal yang menjadi pegangan masyarakat setempat diharapkan mampu memberikan semangat memiliki dalam pembangunan manusia untuk kehidupan yang lebih baik.

Pembangunan berbasis masyarakat dapat mencakup²⁵ :

- a. Pembangunan dari atas dan atau dari bawah (*top-down/ bottom-up*)
- b. Pembangunan berbasis sumber daya lokal
- c. Pembangunan berbasis kebudayaan
- d. Pembangunan berbasis kearifan lokal
- e. Pembangunan berbasis modal spiritual

Konsep pembangunan yang berasal dari bawah (*bottom-up*) merupakan strategi pembangunan sosial yang dikembangkan oleh Billups dkk yang meliputi, mengembangkan partisipasi masyarakat yang komprehensif, pengembangan motivasi masyarakat lokal, perluasan kesempatan belajar, peningkatan pengelolaan sumber daya lokal, replikasi pembangunan manusia, peningkatan komunikasi, dan pertukaran dan lokalisasi akses

²⁵ dr. Aprillia Theresia, NTP, M.Si, dkk, 2014, Pembangunan Berbasis Masyarakat, Alvabeta, hal, 28-29

keuangan. Model pembangunan yang berasal dari *bottom-up* memiliki tujuan untuk mempengaruhi perubahan dalam masyarakat, persepsi warga tentang bagaimana meningkatkan taraf hidup, menciptakan masyarakat yang berorientasi perilaku dasar pada komunitas, persepsi warga dalam meningkatkan standar hidup diantara mayoritas warga²⁶.

Konsep pembangunan berbasis masyarakat di sini adalah pemberdayaan masyarakat yang dapat dipahami sebagai konsep pembangunan yang berorientasi pada peningkatan harkat dan martabat manusia khususnya masyarakat yang kurang /tidak mampu agar mereka dapat terbebas dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Mahmudi (1999) berpendapat bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk mendorong dan melindungi tumbuh kembangnya kekuatan ekonomi lokal serta penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh masyarakat yang berbasis kekuatan rakyat.

Legitimasi masyarakat sebagai bentuk pengakuan terhadap masalah yang berada dilingkungannya sangat dibutuhkan, hal ini penting guna menunjukkan kesediaannya berpartisipasi dalam proses pembangunan. Terciptanya kemitraan antara warga masyarakat dan profesional yang memberikan dukungan teknis diharapkan mampu memberikan partisipasi penuh dari masyarakat guna membangun kemandirian ekonomi mereka ke depan.²⁷

Sumber daya lokal untuk pembangunan adalah sumber daya yang berasal, tersedia, atau digali dari wilayah setempat yang termasuk dalam batas geografis komunitas atau lingkungan sosialnya. Sumber daya lokal, seringkali dijadikan sumber daya masyarakat, yang diartikan sebagai sumber daya yang mampu disediakan oleh masyarakat sendiri dengan harga murah, atau terjangkau. Pentingnya sumber daya lokal dalam pengembangan masyarakat seperti yang dikatakan Ife²⁸ adalah menghindarkan masyarakat dari ketergantungan dari "pihak luar" yang akhirnya mengembangkan mental "*charity*" yang tergantung dari bantuan pemerintah, LSM, atau lembaga donor. Dalam arti yang lebih luas, pemanfaatan sumber daya lokal dapat

²⁶ Garza et al, 1998; Navarro, 1994; Ewalt, 1997, dalam *ibid*, hal, 30-31

²⁷ *Ibid*, 32.

²⁸ *Ibid.*, 34

membangun sikap keswadayaan dan kemandirian dalam arti yang lebih luas. Selanjutnya Singgih²⁹ mengatakan ada beberapa strategi pembangunan yang dapat menjadi pertimbangan untuk dapat diimplementasikan. Pertama, *growth with equity strategy*, pertumbuhan ekonomi tidak memberikan solusi bagi pengentasan kemiskinan, justru membuka lebar lubang si kaya dan si miskin. Kedua, adalah strategi pembangunan yang diarahkan kepada perbaikan “*human factor*” yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berfungsi sebagai kekuatan untuk mendorong kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial melalui peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan dan gizi. Harapannya dengan perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia akan muncul ide-ide kewirausahaan, lapangan pekerjaan baru, yang mendorong produktivitas nasional meningkat. Ketiga, pembangunan yang berpusat pada rakyat, masyarakat menjadi pusat pembangunan, memberikan segala keputusan atau pilihan kepada manusianya (*people centered development*), dan memberikan jalan seluas-luasnya bagi setiap individu atau kelompok masyarakat untuk memilih cara keluar dalam lingkaran kemiskinan itu sendiri.

Mendorong partisipasi masyarakat menjadi penting karena kondisi, kebutuhan, dan situasi sosial masyarakat dapat diketahui melalui keterlibatan langsung oleh masyarakat. Kegiatan yang diberikan pemerintah cenderung atau sebagian akan tidak tepat sasaran karena masyarakat tidak diberikan kepercayaan untuk menentukan kegiatan apa yang tepat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan mereka. Kepercayaan masyarakat menjadi penting karena keterlibatan masyarakat dalam sebuah kegiatan yang diberikan pemerintah dalam persiapan dan perencanaannya melibatkan masyarakat guna menumbuhkan komitmen kuat dari setiap gabungan individu dalam memberikan kontribusi dan rasa memiliki setiap kegiatan yang disepakati bersama. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan merupakan salah satu hak demokrasi yang memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk berperan aktif sebagai aktor pembangunan itu sendiri³⁰.

²⁹ *Ibid.*, 26

³⁰ *Ibid.* lihat Singgih, hal 28

Pembangunan yang memberikan peranan yang besar kepada masyarakat dimana proses perubahan yang direncanakan untuk merubah kehidupan masyarakat dari tak berdaya menjadi berdaya dalam peningkatan kemampuan ekonomi, kompetensi serta tanggung jawab sosial masyarakat itu sendiri dalam menggunakan sumber daya lokal melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan ide kreatif dengan komitmen yang kuat, merupakan model pendekatan yang dapat menggerakkan roda perubahan masyarakat dikenal dengan “Pengembangan Masyarakat (*community development*)”. Pengembangan masyarakat merupakan proses dari pertumbuhan, perkembangan, dan kemajuan masyarakat dalam merubah keadaan kehidupannya menjadi lebih baik dengan senantiasa menjaga keutuhan komunitasnya.

Keutuhan komunitas menurut Singgih³¹ dipandang sebagai persekutuan hidup atas sekelompok manusia yang memiliki karakteristik: a) terikat pada interaksi sosial, b) memiliki rasa kebersamaan berdasarkan genealogis dan kepentingan bersama, c) menghormati hak dan tanggung jawab berdasarkan kepentingan bersama, d) bergabung dalam satu identitas tertentu, e) taat pada norma-norma kebersamaan, f) memiliki kohesi sosial yang kuat, dan g) menempati lingkungan hidup yang terbatas. Kondisi seperti ini diharapkan mampu menciptakan masyarakat untuk tumbuh dan berkembang secara swadaya dan dapat mengatasi rintangan sosial yang menghambat perkembangan masyarakat seperti tradisi, kebiasaan, cara, dan sikap hidup yang menjadi hambatan pembangunan.

Pembangunan masyarakat yang didasari oleh inisiatif dan swadaya merupakan strategi pembangunan yang terpusat pada masyarakat. Usaha-usaha untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memilah kebutuhan dan masalah sosial sampai kepada pemilihan program kegiatan untuk memecahkan persoalan yang ada dengan menggunakan sumber daya masyarakat. Kesadaran masyarakat terhadap kondisi mereka menjadi persoalan penting untuk menjadi penggerak dan motivasi mereka dalam merubah keadaan. Oleh sebab itu, perlu dipahami terlebih dahulu pentingnya pemberian informasi tentang program pembangunan dan pengetahuan

³¹ *Ibid.*, hal, 29

terhadap kondisi kehidupan masyarakat sebagai target pembangunan agar kegiatan atau program dapat berjalan dengan baik.

Dalam proses pengembangan masyarakat, kesadaran masyarakat tidak muncul begitu saja, tetapi harus dipicu oleh masyarakat dari luar daerah itu sendiri seperti, LSM, serta pemberi bantuan dari luar negeri berupa pengetahuan, informasi, dan bantuan pendanaan dalam pengembangan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat dengan pendampingan yang intensif dan tidak kaku.

Model pembangunan yang berbasis lokalitas muncul sebagai alternatif pembangunan yang mengedepankan kepentingan lokal dengan mengutamakan pengetahuan lokal (*local knowledge*) beserta tenaga keterampilan yang berasal dari masyarakat setempat (*local genius*) di setiap kegiatan yang dirancang bersama.³² Kekuatan masyarakat melalui potensi dan modal sosial yang ada diharapkan mampu mereduksi marginalisasi, ketimpangan, dan ketidakadilan dalam menuntaskan masalah-masalah kemiskinan. Dalam perspektif pembangunan alternatif, kemiskinan merupakan sebuah kondisi ketidakberdayaan relatif (*relative disempowerment*) yang berkaitan dengan kesempatan setiap rumah tangga sebagai basis kekuatan sosial. Hal ini terjadi karena kekurangan informasi dan ketidakmampuan masyarakat sebagai akibat tekanan struktural dari model pembangunan pertumbuhan yang mengabaikan hak-hak asasi kemanusiaan.³³

Beberapa organisasi kemasyarakatan menghendaki peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan sebagai sebuah bentuk pemberdayaan yang dapat dilihat melalui program kegiatan yang banyak memberikan peningkatan kemampuan masyarakat untuk memilih program tertentu demi kemandirian mereka. Peranan pemerintah tentunya tidak hilang begitu saja, tetapi masyarakat dengan sumber daya yang ada mampu memperbaiki kondisi kesejahteraan sosial dari yang belum mandiri menjadi lebih mandiri. Terbukanya kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi menyangkut kehidupannya serta tanggung jawab terhadap segala

³² Dr. Zubaedi, M.Ag., M.Pd., 2013, Pengembangan Masyarakat, Pengembangan dan Wacana, Kencana, hal. 142

³³ *Ibid.*, hal. 143

keputusannya adalah sebuah penguatan terhadap nilai kebersamaan di dalam masyarakat itu sendiri.

Keberadaan penyuluh dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat tidak dapat dipisahkan keberadaannya dari beberapa fase yang harus dilewati dalam proses pengembangan masyarakat, keberhasilan sebuah program pengembangan melalui pemberdayaan masyarakat akan lebih mudah jika penyuluh hadir untuk memberikan arahan kepada masyarakat dalam menentukan perubahan sosial tersebut. Memunculkan kesadaran masyarakat akan pentingnya perubahan ke arah yang lebih baik tentunya membutuhkan kehadiran agen sebagai *trigger* dan stimulus masyarakat mengenai apa saja yang mereka butuhkan.

Kekuatan kelompok dalam pengembangan masyarakat tentunya tidak dapat dihindari, kelompok dapat menangani masalah-masalah yang sederhana dan menyelesaikan masalah tersebut dengan singkat menggunakan sumber daya yang ada di lingkungan mereka. Peran penyuluh dalam pengembangan masyarakat adalah memperkuat ide-ide, menstimulus hubungan kerjasama dengan pihak luar. Hal ini dibutuhkan untuk memberikan pengetahuan berupa pelatihan, motivasi juga modal segar untuk menunjang kegiatan pengembangan melalui pemberdayaan masyarakat.

b. Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Sukmaniar, sebagaimana mengutip pendapat Korten, mengatakan bahwa peningkatan kemandirian rakyat dalam meningkatkan kapasitas dan kekuatan internal atas sumber daya manusia baik material maupun non material melalui redistribusi modal merupakan konsep pemberdayaan. Selanjutnya, Sukmaniar, sebagaimana mengutip pendapat Pranarka dan Vidhyandika, menjelaskan pemberdayaan adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi, dan lain sebagainya.³⁴

Selain itu, pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan

³⁴ Lihat Sukmaniar, 2007, Efektifitas Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Pasca Tsunami di Kecamatan Lhoknga Kabupaten Aceh Besar, Tesis, Program Pascasarjana, Magister Teknik Pembangunan Wilayah Kota, Universitas Diponegoro.

kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan. Pemberdayaan diartikan pemberian kuasa untuk mempengaruhi atau mengontrol. Manusia selaku individu dan kelompok berhak untuk ikut berpartisipasi terhadap keputusan-keputusan sosial yang menyangkut komunitasnya. Selanjutnya, pemberdayaan juga mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Oleh karena itu pemberdayaan sifatnya individual dan kolektif, pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan kekuasaan kekuatan yang berubah antar individu, kelompok, dan lembaga.³⁵

Dasar-dasar pemberdayaan masyarakat antara lain mengembangkan masyarakat khususnya kaum miskin, kaum lemah dan kelompok terpinggirkan, menciptakan hubungan kerjasama antara masyarakat dan lembaga-lembaga pengembangan, memobilisasi dan optimalisasi penggunaan sumber daya secara keberlanjutan, mengurangi ketergantungan, membagi kekuasaan dan tanggung jawab, serta meningkatkan tingkat keberlanjutan.³⁶

Artinya, pemberdayaan dapat dihubungkan dengan konsep mandiri, keterlibatan/partisipasi, jaringan kerja serta keadilan dalam pembangunan masyarakat yang bertumpu kepada kekuatan individu dan kelompok (sosial). Sebagaimana dikatakan Suharto³⁷ pemberdayaan merujuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam:

- 1) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan dalam arti bukan saja bebas dalam mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebutuhan, bebas dari kesakitan;

³⁵ Ibid.,

³⁶ Delivery., dalam Sutrisno, D, 2005. "Pemberdayaan Masyarakat dan Upaya Peningkatannya dalam Pengelolaan Jaringan Irigasi Mendut Kabupaten Semarang." Tugas Akhir tidak diterbitkan, Prorgam Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Semarang.. Hal 17

³⁷ Suharto,Edi. 2006. Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategi Pembangunan Sosial dan Pekerjaan Sosial.Bandung: Refika Aditama, hal.58.

- 2) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang diperlukan; dan
- 3) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Selain itu Parson³⁸ mengatakan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses yang menjadikan orang cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan memengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang berpengaruh terhadap kehidupannya. Ruppapport³⁹ juga berpendapat bahwa pemberdayaan sebagai suatu cara mengarahkan rakyat, organisasi, dan komunitas untuk menguasai kehidupan. Menurutnya, terdapat tiga dimensi pemberdayaan yang merujuk pada: (1) sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar, (2) sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain, dan (3) pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial, yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah dan kemudian melibatkan upaya-upaya kolektif dari orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh kekuasaan dan mengubah struktur-struktur yang masih menekan.

Nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam merupakan anggota masyarakat yang ketergantungannya terhadap alam cukup tinggi, mengingat kondisi alam yang tidak memiliki kepastian setiap harinya. Mereka adalah masyarakat yang hidup dan melakukan aktifitas kesehariannya di kawasan pesisir yang memiliki sistem sosial tersendiri, selain sistem nilai dan simbol-simbol yang berbeda antara nelayan di satu kawasan dengan kawasan lainnya. Masyarakat pesisir secara langsung maupun tidak langsung menggantungkan kehidupannya dari mengelola potensi sumber daya perikanan dan mereka menjadi komponen utama konstruksi masyarakat

³⁸ Parson, Ruth J. at.al. 1994. The integration of Social work Practice. California: Brooks/Cole.

³⁹ Rappaport, J. 1994. Studies in Empowerment: Inroduction to the Issue, Prevention In Human Issue. USA.

maritim Indonesia.⁴⁰ Pemberdayaan merupakan salah satu cara memaksimalkan segala potensi ide, tenaga, dan kemauan masyarakat atau beberapa kelompok masyarakat untuk keluar dari kemelut kemiskinan yang membelenggu mereka. Inovasi yang kreatif dan ramah terhadap lingkungan tentunya menjadi landasan untuk memulai pemberdayaan dalam meningkatkan kesejahteraan kehidupan nelayan itu sendiri.

Atas dasar konsep di atas, maka pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam didefinisikan sebagai segala upaya untuk meningkatkan kemampuan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam untuk melaksanakan usaha perikanan dan pergaraman yang lebih baik.

c. Strategi Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Dalam upaya memberdayakan masyarakat, khususnya nelayan dan pembudi daya ikan, dapat dilakukan strategi pemberdayaan yang meliputi⁴¹:

1) Pendidikan dan Pelatihan

Paradigma pemberdayaan selain memfokuskan segala aspek yang prinsipil dari setiap individu dalam lingkungannya, seperti sumber daya manusia, material dan fisik sampai kepada manajerial yang kemudian biasanya dapat disebut sebagai aspek sosial-budaya, ekonomi, politik, keamanan dan lingkungan.⁴² Persoalan peningkatan kapasitas masyarakat menjadi persoalan tersendiri saat pendidikan masyarakat dalam satu kawasan tertentu salah satunya nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam diketahui rata-rata pendidikan formalnya terbatas, walaupun sebenarnya kemampuan masyarakat tersebut dalam mencari sumber hidup dan penghidupan memiliki kemampuan yang mumpuni.

Pengembangan kapasitas manusia merupakan faktor penting dalam membangun masyarakat dalam kemandirian, termasuk didalamnya

⁴⁰ Michel Sipahelut, 2010, Tesis, Analisa Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara, Pascasarjana Institute Pertanian Bogor.

⁴¹ Lihat., Mulyadi, Mohammad. Dr. AP., M.Si., 2014, Kemiskinan, Identifikasi Penyebab dan Penanggulangannya, Publica Press. Hal. 67-

⁴² Lihat., Rahayu, Budi Ana MG, Pembangunan Perekonomian Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa, <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Mixed/Pemberdayaan-masyarakat-desa.pdf>, diakses pada 28 Mei 2015

pengembangan kapasitas individu, kapasitas kepribadian, kapasitas dalam dunia kerja, dan pengembangan keprofesionalan⁴³. Pengembangan kapasitas dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang disesuaikan dengan kondisi juga karakteristik masyarakat setempat. Rancangan program pendidikan dan pelatihan masyarakat nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat, ini menghindari dari ketidaksesuaian kebutuhan masyarakat tersebut dalam mengimplementasikan ilmu yang mereka dapat guna peningkatan kualitas kehidupan mereka.

Pembangunan masyarakat pesisir, khususnya nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil, termasuk perempuan dalam rumah tangga mereka dilakukan melalui pemberian beasiswa sebagai keharusan pemerintah dan pemangku kepentingan lain dalam membentuk masyarakat nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam lebih profesional. Keahlian dan penguasaan teknologi perikanan bagi generasi muda (terutama anak nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam) merupakan keharusan untuk menjadikan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam sebagai pekerjaan utama yang membanggakan bagi generasi mendatang.

2) Penyuluhan dan Pendampingan

Nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, termasuk perempuan dalam rumah tangga mereka, menentukan sendiri bagaimana memecahkan persoalan dalam komunitas mereka. Setiap daerah memiliki persoalan yang berbeda pula. nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dituntut untuk bisa mengidentifikasi persoalan yang paling mendasar terhadap kesulitan yang terus dialami komunitasnya. Keterlibatan masyarakat dalam mengidentifikasi persoalan yang ada dalam lingkungan mereka merupakan fondasi dasar dari pemberdayaan itu sendiri. Keberadaan penyuluh sebagai penumbuh semangat keswadayaan pada individu, kelompok masyarakat sangat dibutuhkan. Memberikan bantuan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam untuk lebih mengenal dan menggali segala potensi yang

⁴³ Log.cit., dr. Aprillia Theresia, NTP, M.Si, dkk, 2014, hal. 155

ada pada diri mereka dan lingkungan tempat mereka tinggal. Mendorong individu dan masyarakat untuk mencari kesempatan-kesempatan baru dalam memperbaiki keadaannya.

Dalam pelaksanaan program pemberdayaan perlu dilakukan pendampingan. Pendampingan dalam hal teknis pelaksanaan pembangunan dalam kerangka pemberdayaan dan penyuluhan. Penyuluhan dimaksudkan untuk memberikan informasi, transfer informasi menuju kearah perbaikan usaha yang dilakukan oleh petambak.

Pendamping dan penyuluh ditargetkan untuk memberikan semangat dan dorongan terhadap pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan secara berkelanjutan, potensi lingkungan yang tersedia dimanfaatkan dan sekaligus diikuti oleh pengembangan kapasitas lingkungan itu sendiri. Sehingga keberlangsungan aktifitas masyarakat ditentukan dengan bagaimana masyarakat melestarikan lingkungannya sendiri tanpa merusak sumber daya alam dan tidak mengurangi generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya.

Penyuluh dan pendamping sebagai fasilitator berfungsi sebagai pemberi motivasi, kesempatan dan dukungan bagi masyarakat. Melakukan negoisasi, mediasi, memberi dukungan, membangun konsensus bersama, serta melakukan pengorganisasian serta pemanfaatan sumber. Memberikan masukan positif dan direktif berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya serta bertukar gagasan dengan pengetahuan dan pengalaman masyarakat yang didampinginya. Membangkitkan kesadaran masyarakat, menyampaikan informasi kekinian, melakukan konfrontasi, termasuk menyelenggarakan pelatihan kepada masyarakat Kemauan, kemampuan dari penyuluh dan pendamping tentunya menjadi penting dalam melakukan pemberdayaan masyarakat. Kemampuan menjalankan tugas-tugas teknis yang mengacu pada keterampilan praktis menjadi penting sebagai penyuluh dan pendamping.⁴⁴

⁴⁴ Lihat Suharto, Edi, Pendampingan Sosial dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin: Konsep dan Strategi, (Disiapkan sebagai bahan bacaan pelatih dalam meningkatkan kemampuan (capacity building) para pendamping sosial keluarga miskin pada proyek ujicoba model Pemandu di Lampung, Jateng dan NTB), http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_32.htm, diakses pada 27 Mei 2015.

3) Kemitraan usaha

Untuk mencapai peningkatan kemampuan usaha kecil menjadi mandiri dan tangguh dalam kaitannya dengan pemberdayaan, kemitraan yang dilakukan kepada nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil menjadi kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memfasilitasi hal tersebut. Kemitraan yang dimaksud dalam usaha perikanan adalah memberikan jalan, kesempatan serta peluang pemasaran, permodalan, peningkatan sumber daya manusia serta teknologi kepada nelayan dan pembudi daya ikan.

Sementara itu, produksi garam yang dihasilkan oleh petambak, sebagian besar masih dalam tataran memproduksi untuk menghasilkan garam dalam kuantitas yang besar tanpa menghiraukan kualitas garam. Banyak faktor yang mempengaruhi petambak melakukan hal ini, diantaranya adalah faktor harga yang belum dapat dinikmati oleh petambak. Dengan prinsip sebegus apapun kualitas yang dihasilkan, harga juga belum dapat menjamin. Di samping itu faktor kebutuhan rumah tangga merupakan faktor utama bagi petambak dalam menjual garam tanpa memiliki strategi pemasaran.

Menghadapi kondisi tersebut, petambak yang dalam pengelolaan produksi garam belum memiliki kelembagaan yang kuat dan cenderung individual dan belum memiliki *bargaining position*. Kondisi ini menyebabkan petambak sangat tergantung pada kondisi pasar yang sangat ditentukan oleh pengepul dalam hal pemasaran garam. Untuk mencapai kelembagaan petambak yang mandiri bahkan diharapkan dapat membentuk korporasi, petambak membentuk kelompok dalam usaha produksi garamnya. Kelompok inilah yang diharapkan nantinya dapat berkembang menjadi koperasi atau badan usaha yang berbadan hukum agar memiliki posisi yang kuat, mempunyai posisi tawar.

Untuk menjamin keberlanjutan usaha perlu adanya kemitraan antara petambak dengan dunia usaha. Kemitraan ini perlu difasilitasi oleh pemerintah baik pemerintah atau pemerintah daerah, dengan menetapkan peraturan-peraturan yang berpihak pada petambak. Kemitraan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah upaya memfasilitasi, memberikan jalan, dan kesempatan serta peluang pada petambak baik dalam hal mendapatkan akses permodalan, bantuan ataupun akses pasar, peningkatan akses

informasi ataupun teknologi dalam upaya pengembangan ataupun menjamin usahanya. Kemitraan dalam hal akses permodalan sangat dibutuhkan oleh petambak, mengingat dalam hal penyiapan lahan untuk siap produksi, petambang sering menggantungkan pada modal pada pemodal atau pengepul dengan istilah sistem “*ijon*”.

Kemitraan dalam pemasaran, perlu difasilitasi pemerintah dalam mendapatkan akses pasar melalui kebijakan-kebijakan tata niaga atau kebijakan penyerapan garam rakyat, untuk menghindari garam rakyat tidak terserap karena persaingan harga sehingga harga garam dapat anjlok. Kondisi harga pasar juga bukan hanya ditentukan oleh stok garam rakyat, tetapi juga ditentukan adanya garam impor yang masuk ke pasar dalam negeri dengan harga yang bersaing dan bahkan cenderung lebih murah dengan harga garam rakyat. Kemitraan dalam hal penyerapan garam rakyat perlu didukung oleh kebijakan pemerintah terkait dengan standar Harga Patokan Pembelian sangat melindungi petambak.

Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam membuka kesempatan usaha dari masyarakat dan kelompok nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil dapat dilakukan dengan membuka kesempatan kepada pelaku usaha, pemilik kapal, lembaga pembiayaan bagi nelayan kecil, selanjutnya kerjasama kemitraan dapat dilakukan dengan pemilik lahan bagi pembudi daya ikan, dan petambak garam. Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi berbagai produk dan hasil tangkapan nelayan dengan memberikan informasi dan keahlian memperlakukan hasil tangkapan juga produk olahan hasil tangkapan, serta menjembatani pelaku usaha dengan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam usaha-usaha pemasarannya. Memberikan kemudahan-kemudahan dalam akses permodalan demi peningkatan produktifitas usaha nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

4) Penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan

Persoalan yang akan terus menjadi persoalan nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil adalah modal yang terbatas menyangkut pemenuhan prasarana dan sarana produksi perikanan dan pergaraman. Selain itu persoalan bunga pinjaman yang cukup tinggi dan

keterbatasan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam memenuhi persyaratan pengajuan kredit. Persoalan modal yang dihadapi nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam sebenarnya dapat dilakukan dengan keikutsertaan badan usaha swasta dengan memberikan sebagian keuntungannya untuk memberikan bantuan modal kepada mereka sebagai tanggung jawab perusahaan tersebut kepada masyarakat. Tentunya masyarakat nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam mengelola modal tersebut dapat dilakukan dengan cara pengelolaan secara kelompok dengan pendampingan dari penyuluh agar dana tersebut dapat digunakan dengan maksimal dan bertanggung jawab.

5) Kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi

Ketersediaan sarana pengetahuan tentang teknologi dan informasi serta kelembagaan dalam menciptakan sumber daya manusia yang kuat tentunya menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam harus ditumbuhkan kesadarannya mengenai kebutuhannya terhadap ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi yang baru menyangkut mata pencahariannya.

6) Kelembagaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam

Pentingnya kelembagaan yang ditaati oleh anggota komunitas nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam sehingga kepentingan dan tujuan yang telah disepakati bersama dapat dilaksanakan dengan baik serta kapasitas lembaga/organisasi yang memperlihatkan masyarakat untuk bekerjasama dalam memobilisasi sumber-sumber daya yang tersedia guna menyelesaikan masalah-masalah dalam komunitas nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Hal ini tidak terlepas dari peranan individu, kelompok, pemerintah, dan organisasi/lembaga yang tumbuh dari masyarakat mencerminkan orisinalitas daerah tersebut.

Melalui kelembagaan inilah petambak dapat mengembangkan dirinya, memudahkan kelompok untuk mendapatkan akses permodalan dan pasar. Kelembagaan kelompok perlu diperkuat, dibimbing dan didampingi agar kelembagaan kelompok ini nantinya dapat mandiri baik dalam menjalankan

usahanya, ataupun dalam mengatasi kesulitan akses permodalan maupun pemasaran.

B. Praktik Empiris

Berdasarkan data yang diperoleh dari pemangku kepentingan, dapat diperoleh gambaran mengenai kondisi nelayan dan hal-hal yang dibutuhkan guna melindungi dan memberdayakan nelayan Indonesia sehingga perlu diatur dalam suatu Undang-Undang.

1. Definisi nelayan dan Petambak Garam

Pendefinisian yang baik mengenai nelayan dalam suatu undang-undang akan menjadi tolok ukur sekaligus penentu apakah tujuan pembentukan UU tersebut dapat tercapai atau tidak.⁴⁵ Pada dasarnya pengertian nelayan mencakup nelayan yang menangkap ikan di laut danau maupun sungai, pembudi daya, pengolahan, pemasaran, pegawai kapal ikan di atas 30 GT, sampai dengan nelayan perempuan dan petambak garam.⁴⁶ Istilah nelayan paling tidak harus memenuhi kriteria di bawah ini:⁴⁷

- a. nelayan bukanlah dalam konteks besar kecilnya alat tangkap atau ukuran berat kapal dalam GT (Gross Ton), tapi nilai istimewa dalam konteks nelayan tradisional adalah cara pengelolaannya atau pekerjaannya yang secara turun temurun sudah melakukan penangkapan berdasarkan tradisi dan pengalamannya. Baik itu wilayah tangkap, lingkungan atau habitat yang menjadi *way of life*;
- b. nelayan adalah mereka yang menggantungkan hidupnya pada wilayah pesisir dan laut;
- c. mereka yang melakukan penangkapan ikan dengan tata cara dan pengetahuan yang diperoleh secara turun temurun dan mengacu pada kearifan lokal (*local wisdom*);
- d. mereka yang menggunakan alat tangkap yang disesuaikan dengan kondisi musim dan tidak merusak ekosistem pesisir dan laut; dan

⁴⁵Menurut UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan “Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan”, nelayan hanyalah yang menangkap ikan saja.

⁴⁶Provinsi Maluku, 10 – 13 Maret 2015.

⁴⁷Masyarakat Nelayan Provinsi Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

e. mereka yang menangkap ikan untuk kebutuhan dan peningkatan ekonomi keluarga dalam skala kecil dan bukan untuk kepentingan komersil ataupun skala besar.

Para pemangku kepentingan memberikan berbagai karakteristik nelayan, diantaranya:

a. nelayan berdasarkan waktu yang digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan di laut diklasifikasikan sebagai berikut:

1) nelayan penuh yaitu nelayan yang seluruh waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan di laut.

2) nelayan sambilan utama yaitu nelayan yang sebagian besar waktunya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan di laut. Selain penangkapan ikan sebagian pekerjaan utama, nelayan kategori ini dapat pula mempunyai pekerjaan lain.

3) nelayan sambilan tambahan yaitu nelayan yang sebagian kecil waktunya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan di laut.

b. kriteria nelayan dapat pula dikelompokkan menjadi nelayan utama, nelayan pembudi daya, dan nelayan sambilan. Sedangkan masyarakat nelayan meliputi nelayan (baik perairan laut maupun perairan umum), pembudi daya, pengolah, dan pedagang ikan.⁴⁸

c. di lingkungan pesisir terdapat kelompok kehidupan masyarakat nelayan tangkap, masyarakat nelayan pengumpul atau bakul, masyarakat nelayan buruh, masyarakat nelayan tambak, dan masyarakat nelayan pengolah. Dalam hal ini, pengertian masyarakat nelayan tangkap adalah kelompok nelayan yang mata pencaharian utamanya adalah menangkap ikan di laut. Kelompok ini dibagi lagi dalam dua kelompok besar, yaitu nelayan tangkap modern dan nelayan tangkap tradisional. Kedua kelompok ini dibedakan dari jenis kapal/peralatan yang digunakan dan jangkauan wilayah tangkapannya. Kemudian, definisi masyarakat nelayan pengumpul atau bakul adalah kelompok masyarakat pesisir yang bekerja di sekitar tempat pendaratan atau pelelangan ikan. Mereka akan

⁴⁸Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

mengumpulkan ikan-ikan hasil tangkapan baik melalui pelelangan maupun dari sisa ikan yang tidak terlelang yang selanjutnya dijual ke masyarakat sekitarnya atau di bawa ke pasar-pasar lokal. Umumnya yang menjadi pengumpul adalah kelompok nelayan perempuan. Sementara itu, masyarakat nelayan buruh merupakan kelompok masyarakat nelayan yang paling banyak dijumpai dalam kehidupan nelayan. Ciri mereka terlihat dari kemiskinan yang selalu membelenggu kehidupan mereka dan tidak mempunyai modal atau peralatan yang memadai untuk usaha produktif. Umumnya mereka bekerja sebagai buruh/anak buah kapal pada kapal-kapal juragan dengan penghasilan yang minim.

Setiap kelompok masyarakat nelayan tersebut perlu mendapat penanganan dan perlakuan khusus sesuai dengan kelompok usaha dan aktivitas ekonomi mereka. Contohnya masyarakat nelayan tangkap membutuhkan kepastian wilayah tangkap dan sarana penangkapan, berbeda dengan masyarakat nelayan tambak yang membutuhkan modal kerja dan investasi. Kebutuhan setiap kelompok yang berbeda tersebut menunjukkan keragaman pola perlindungan dan pemberdayaan yang akan diterapkan untuk setiap kelompok tersebut. Keberhasilan upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan harus dirancang dengan tidak menyamaratakan antara satu kelompok masyarakat nelayan dengan kelompok masyarakat nelayan lainnya dan harus tepat sasaran.⁴⁹

Nelayan tradisional perlu mendapat perlindungan dari kapal besar. Alur laut/pelayaran kapal besar perlu diatur agar tidak menabrak bagan tancap yang di tanam di sekitar wilayah pesisir 0-2 mil, terutama nelayan tradisional yang melakukan kegiatan bagan tancap di sekitar wilayah pesisir. Dengan bagan tancap, ikan akan datang dengan sendirinya karena bagan tancap selain untuk kelestarian lingkungan juga sebagai daya tarik makanan bagi ikan.⁵⁰

Dalam menjalankan usaha produksi garam, produksi garam dapat dilakukan dengan sistem evaporasi atau perebusan. Pelaku yang melakukan produksi garam dengan sistem evaporasi disebut petambak garam.

⁴⁹Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 Maret 2015.

⁵⁰Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

Sedangkan orang yang memproduksi garam melalui sistem perebusan adalah pelaku rumah tangga pergaraman.

2. Perlindungan dan Pemberdayaan

a. Perlindungan nelayan

Istilah perlindungan dimaksudkan untuk menegaskan bahwa negara hadir dan tampil membela kepentingan nelayan. Sumber utama kemerosotan perikanan tradisional belakangan ini adalah pendekatan eksploitatif dengan pendekatan intensifikasi yang telah terbukti mengalami kegagalan. Pendekatan intensifikasi hanya akan mendorong modernisasi alat tangkap yang justru lebih merusak ekosistem dan hanya berorientasi pada penyuplai permintaan pasar semata. Akibat kesalahan cara pandang terhadap laut dan nelayan tradisional di atas, cara pandang soal bagaimana perlindungan yang seharusnya bertujuan mensejahterakan nelayan sering jadi keliru. Perikanan tradisional atau nelayan tradisional bukan sekedar *livelihood* tapi lebih dari itu merupakan '*way of life*', yang merupakan cara kehidupan dalam budaya masyarakat maritim. Perikanan tradisional juga perlu dibedakan dari perikanan skala kecil-menengah yang lebih mengedepankan perikanan dari sisi komersial atau industri dan bukan pada filosofis dasar dari nelayan.

Oleh karenanya makna perlindungan memiliki arti yang sangat politis, karena terkait masalah hak nelayan yang harus dijamin perlindungannya oleh negara dan perundang-undangan. Perlindungan tidak hanya pada saat nelayan mencari penghidupan di laut lepas tapi juga pada saat berada di darat. Di laut bentuk perlindungan dapat berupa pemberian informasi dan petunjuk serta perlindungan bagi nelayan dari berbagai tindakan seperti aksi perompakan, praktek *illegal fishing*, konflik penggunaan *trawl*, kegiatan *transshipment* serta intimidasi, dan kekerasan oleh pihak luar kepada nelayan Indonesia. Sedangkan di darat perlindungan dapat berwujud revitalisasi Tempat Penjualan Ikan (TPI) yang selama ini tidak dikelola secara benar.

Makna perlindungan juga harus memastikan bahwa negara hadir melindungi wilayah pesisir dan laut yang menjadi habitat hidup nelayan sekaligus memastikan bahwa keberlanjutannya (*sustainability*) dan keseimbangan ekosistem berlangsung dengan baik dan memastikan bahwa tata kelola pemanfaatan wilayah pesisir laut harus adil. Secara khusus

tentunya yang melingkupi wilayah tangkap nelayan yang menggunakan alat tangkap ramah lingkungan di zona 4 mil, upaya konservasi zona 4 mil harus dimaknai sebagai langkah pemulihan wilayah tangkap nelayan tradisional, bukan jadi cara untuk menyingkirkan mereka dari laut, mereka harus menjadi aktor utama konservasi tersebut. Sehingga harus dihindarkan kebijakan yang melarang nelayan tradisional atau nelayan pantai untuk masuk ke kawasan konservasi, kebijakan harus mendorong nelayan tradisional atau nelayan pantai untuk menjadi mitra dalam proses pengawasan kebijakan konservasi dan pelarangan intensifikasi *fishing* di zona 4 mil. Makna perlindungan terhadap wilayah pesisir laut sejatinya ingin memastikan bahwa nelayan memiliki akses untuk memanfaatkan wilayah pesisir dan tidak hanya dibatasi pada zona 4 mil semata (yang nota bene diperuntukkan bagi nelayan tradisional), tetapi seharusnya juga meliputi keseluruhan wilayah pesisir laut di mana nelayan masih bisa melakukan aktifitas penangkapan ikan dengan catatan tetap menggunakan alat tangkap yang ramah lingkungan.⁵¹

Perlindungan nelayan dilakukan dalam satu proses usaha perikanan, mulai dari penangkapan, pengolahan sampai pemasaran. Perlu dilakukan integrasi antara nelayan dengan industri perikanan agar hasil tangkapan nelayan dapat terserap.⁵² Pengaturan terhadap tata niaga pemasaran juga perlu dilakukan, seperti Perum Bulog agar dapat ikut serta menjaga stabilisasi harga ikan⁵³.

b. Pemberdayaan⁵⁴

Istilah Pemberdayaan mengandung pengertian bahwa secara ekonomi nelayan harus mampu bangkit dari ketidakberdayaan ekonomi yang selama ini dirasakan dan memastikan bahwa negara hadir untuk membantu mengatasi problem yang dihadapi oleh nelayan. Dalam konteks pemberdayaan, maka negara harus hadir secara aktif;

- 1) dalam aspek ekonomi, negara membantu menyediakan fasilitas yang memudahkan nelayan dalam menjalankan aktifitas mata pencaharian di laut hingga melakukan proses transaksi penjualan di darat.

⁵¹Masyarakat Nelayan Provinsi Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

⁵²Nus Ugru, KIARA Maluku, 12 Maret 2015.

⁵³Dekan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Pattimura, 12 Maret 2015

⁵⁴Masyarakat Nelayan Provinsi Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

- 2) penyediaan TPI, pemerintah perlu mengoptimalkan kembali TPI atau pelabuhan yang sudah ada dengan cara melibatkan nelayan di dalam proses pengelolaannya, bukan diserahkan kepada pihak swasta. Demikian pula dengan penentuan harga hasil tangkapan nelayan, negara harus mengontrol dan bukan malah menyerahkannya kepada mekanisme pasar. Sehingga stabilitas harga dapat terjamin dan nelayan tidak dirugikan.
- 3) dalam aspek sosial, pemberdayaan juga harus mendorong masyarakat, khususnya generasi muda untuk bangga dan tidak malu menjadi nelayan. Karena nelayan adalah sebuah identitas atau pekerjaan yang sudah ada dan melekat sejak turun temurun, oleh karenanya secara sosial nelayan harus solid. Eksistensi nelayan tidak hanya sekedar dihitung tapi juga benar-benar diperhitungkan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Dalam kaitan ini maka negara harus memberikan apresiasi dan prioritas bagi nelayan untuk lebih diperhatikan tingkat kehidupan dan kesejahteraannya.
- 4) secara kultural, tata cara penangkapan yang dilakukan oleh nelayan secara turun temurun yang didasarkan pada pengetahuan dan kearifan lokal, harus terus dijaga dan dipertahankan sebagai bagian dari upaya menjaga keseimbangan ekosistem wilayah pesisir dan laut. Untuk itu negara harus memberikan apresiasi dan proteksi terhadap *local wisdom* yang ada di masing-masing daerah.

Makna pemberdayaan juga terkait dengan masalah pengembangan sumber daya manusia serta kelembagaan yang ada di lingkungan nelayan. Nelayan harus dididik dan dikembangkan potensi dan kemampuannya untuk menciptakan variasi aktifitas yang dapat menunjang ekonomi dengan memanfaatkan berbagai potensi sumber daya alam yang ada di sekitarnya, seperti pemanfaatan hutan bakau, pengelolaan wisata pantai, serta berbagai aktifitas lainnya. Sedangkan secara kelembagaan, revitalisasi peran koperasi serta penguatan kelompok-kelompok nelayan baik kelompok nelayan perempuan dan laki laki dapat memperkuat posisi tawar nelayan di masyarakat.

c. Perlindungan dan Pemberdayaan Petambak Garam

Untuk memajukan usaha pergaraman, dalam rangka mencapai target swasembada garam dan kesejahteraan petambak, pola pemberdayaan harus diterapkan mengingat pelaku usaha produksi garam adalah petambak yang sebagian besar adalah petambak garam kecil yang perlu diberdayakan dalam melakukan usaha produksi untuk dapat berkembang dan mandiri. Dalam hal produksi garam, petambak memiliki posisi yang lemah, bahkan kurang mendapatkan perhatian dibanding dengan petani ataupun nelayan. Dalam melakukan usahanya memproduksi garam bahkan sampai menjual, petambak perlu mendapatkan kepastian usaha, kepastian harga yang menjamin petambak untuk mendapatkan harga yang wajar, paling tidak sesuai dengan ketetapan pemerintah. Dalam proses produksi, petambak yang sangat terkandung pada kondisi alam, kegagalan panen, perlu mendapatkan perlindungan dari pemerintah, sehingga petambak memiliki jaminan keberlanjutan usaha.

3. Kultur nelayan dan Petambak Garam

Budaya nelayan sebagai masyarakat pesisir masih identik dengan gaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik. Membentuk kultur agar pendapatan nelayan dialokasikan untuk kebutuhan yang pokok, berjangka panjang, dan bernilai investasi.⁵⁵ Karena gaya hidup tersebut maka perlu adanya pengaturan mengenai pengelolaan keuangan bagi nelayan, terutama ketika menghadapi masa paceklik⁵⁶ atau cuaca ekstrim yang membuat nelayan tidak bisa melaut dan tidak mendapatkan penghasilan⁵⁷.

Kehidupan manusia dilingkupi dengan kebutuhan sosial dan kebutuhan ekonomi yang berupa perumahan, pakaian, pendapatan, pangan, kesejahteraan, sarana dan prasarana sosial, serta masih banyak yang lainnya. Pendekatan ekonomi digunakan untuk menganalisis kegiatan ekonomi yang menyangkut aktivitas masyarakat Pembudi Daya Ikan dalam mengelola dan memasarkan produk pertambakannya. Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya harus melakukan aktivitas ekonomi yang meliputi berbagai bidang

⁵⁵Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁵⁶Choliq, Kepala Pelabuhan Perikanan Nusantara Ambon, 11 Maret 2015.

⁵⁷Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

yang berhubungan langsung dengan alam, seperti pertanian, perikanan, dan pertambangan.

Aktivitas kehidupan ekonomi yang tidak berhubungan dengan alam seperti pembuatan pakaian, kendaraan, transportasi, bank dan sebagainya.⁵⁸ Hal ini dapat diketahui dari kehidupan masyarakat Pembudi Daya Ikan yaitu sebagai bagian dari masyarakat desa mereka melakukan budidaya tambak udang dan bandeng yang berakibat mempengaruhi kehidupan sehari-hari baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun budaya. Masyarakat pembudi Daya Ikan merupakan masyarakat yang mempunyai ciri-ciri, adat, dan sistem kekerabatan yang erat. Hal ini terlihat pada kehidupan dan kegiatan gotong royong yang dilakukan oleh Pembudi Daya Ikan dengan masyarakat desa pantai lainnya dalam hubungan sosial maupun antar Pembudi Daya Ikan dalam memperbaiki saluran tambak. Dengan karakteristik tersebut masyarakat pembudi Daya Ikan dapat dikatakan sebagai masyarakat yang menjunjung etika tersendiri seperti masyarakat pedesaan agraris lainnya.

Perkembangan masyarakat selalu dikaitkan dengan pembangunan. Perkembangan sebagai suatu hasil tindakan manusia tidak terlepas dari konsep pembangunan. Pembangunan merupakan perencanaan yang disusun dengan sengaja guna menggerakkan kekuatan yang terdapat dalam masyarakat menuju kearah pertumbuhan dan perubahan.⁵⁹ Kebijakan pemerintah tentang Intensifikasi tambak secara tidak langsung telah mengubah kebiasaan pengelolaan tambak secara tradisional, melalui panca usaha pertambakan petani tambak dapat mengetahui pengelolaan tambak dengan baik dan benar. Perkembangan ini juga membuat Pembudi Daya Ikan semakin sejahtera karena hasil produksi tambaknya semakin meningkat.

Produksi garam di Indonesia sebagian besar dilakukan oleh petambak garam. Garam produksi tersebut memasok hampir 70% dari produksi garam nasional. Pelaku usaha produksi garam di Indonesia umumnya adalah penggarap kecil dengan luas areal tambak garam mayoritas di bawah 2 Ha per penggarap. Dengan teknologi pengolahan dan peralatan yang sangat

⁵⁸ Ruslan H. Prawiro, *Ekonomi Sumber Daya* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1982), hlm. 19.

⁵⁹ Ankie, M.M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang* (Jakarta: CV Rajawali, 1976), hlm. 240.

sederhana, produktivitas lahan rata-rata hanya sekitar 60 ton/ha/tahun, dan kualitas garam umumnya masih belum memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI).

Petambak garam, baik di wilayah sentra maupun penyangga garam, memiliki proses produksi yang berbeda. Perbedaan ini dapat dilihat dari berbagai aspek yang tercermin pada tata cara dan penerapan teknologi, sistem produksi yang berkaitan dengan penguasaan alat produksi beserta pranata sosial ekonomi yang melingkupinya, tata niaga, dan regulasi kebijakan pemerintah. Proses produksi garam rakyat pada umumnya dilakukan secara turun-temurun dengan penggunaan tata cara dan teknologi masih tradisional, yaitu dengan peralatan yang sederhana sebagai hasil adaptasi dengan lingkungan ekologisnya. Proses pengolahan garam yang ada di Indonesia terdiri dari proses produksi dengan cara evaporasi dan perebusan. Teknologi dalam proses produksi ini tidak mengalami perubahan yang substansial sampai saat ini sehingga proses produksi garam cenderung subsisten dalam corak *household farm* dan rentan terhadap iklim dan perubahan cuaca.

Dalam penguasaan alat produksi utamanya lahan tambak, untuk wilayah luar Jawa (kecuali Nusa Tenggara) memiliki kecenderungan terdiferensiasi, sedangkan wilayah Jawa terpolarisasi. Kondisi tersebut mengkonstruksi pola hubungan produksi yang tidak homogen di mana pada petambak garam di luar Jawa lebih memiliki otoritas dalam proses produksi maupun hasil produksinya. Sementara petambak garam di Jawa, cenderung terkooptasi dan disposisi sebagai penggarap pada para juragan yang memiliki dan menguasai lahan, sehingga dalam banyak kasus mereka kurang bahkan tidak memiliki otoritas atas hasil produksi garamnya.

Kebanyakan dari petambak garam memproduksi garam hanya sekedar untuk dapat bertahan hidup, tidak melakukannya sebagai usaha produktif yang berorientasi profit sebagai komoditas perdagangan. Hal tersebut berimplikasi pada aspek teknologi dalam proses produksi masih dilakukan secara tradisional mengandalkan panas matahari untuk sistem evaporasi dan bahan bakar kayu untuk sistem perebusan. Di sisi lain, upah buruh/penggarap tambak atau bagi hasil yang rendah merefleksikan hubungan kerja yang timpang bahkan cenderung eksploitatif.

Secara umum, hasil produksi mereka juga tidak dapat sepenuhnya terserap oleh pasar karena dipandang kualitasnya rendah. Dalam hal harga, petambak garam pun berada dalam posisi yang lemah karena harga garam ditentukan oleh juragan, pedagang, pengumpul atau tengkulak dan pabrikan. Dengan demikian faktor yang amat mempengaruhi atau bahkan menyebabkan keterpurukan nasib petambak garam adalah posisi mereka yang marjinal dalam struktur sosial dan penguasaan alat-alat produksi utamanya lahan serta tata niaga garam.

4. Asuransi nelayan

Perlindungan bagi nelayan terhadap resiko kecelakaan atau meninggal ketika melakukan penangkapan ikan dan jaminan terhadap kapal dan alat tangkap masih belum optimal. Keberadaan asuransi sangat penting bagi nelayan dalam menghadapi risiko melaut dan negara harus menjaminnya,⁶⁰ pemberian asuransi tersebut harus diawasi, mengingat sangat rentan dengan praktik-praktik yang tidak benar terhadap pihak ketiga dengan tujuan mendapat klaim. Pemberian asuransi juga harus memperhatikan klasifikasi jenis usaha perikanan, seperti usaha perikanan kecil dan besar mengingat kebutuhan/kesanggupannya berbeda⁶¹. Asuransi juga perlu diberikan dalam bentuk asuransi hari tua dan pendidikan bagi nelayan⁶², kemudian asuransi apabila terjadi kegagalan panen, hilangnya sarana produksi, dan bencana. Pola pembayaran premi (pemerintah atau pengusaha) seperti di Jepang, dan program lain yang bisa dikembangkan sebagai dana abadi nelayan yang bersumber dari APBN.⁶³

Untuk kondisi luar biasa seperti kecelakaan di tengah laut (baik kerusakan kapal maupun jiwa) dapat dilakukan melalui asuransi yang preminya dibayarkan oleh pemerintah seperti BPJS, termasuk asuransi kecelakaan yang dialami nelayan khususnya di laut lepas. Khususnya di Kalimantan Timur telah terdapat asuransi terhadap jiwa nelayan yang diatur

⁶⁰Guru Besar Perikanan Tangkap Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Pattimura, 12 Maret 2015.

⁶¹Nus Ugru, KIARA Maluku, 12 Maret 2015.

⁶²Choliq, Kepala Pelabuhan Perikanan Nusantara Ambon, 11 Maret 2015.

⁶³Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

melalui Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan.⁶⁴

Begitu pula di Sumatera Utara saat ini diberikan dalam bentuk Asuransi nelayan sebagai program dari Pusat (Kementerian Kelautan dan Perikanan). Bentuk program berupa Asuransi Seumur Hidup sampai dengan tahun 2015 sudah berjalan selama 4 tahun, berasal dari APBD Rp 5 milyar per tahun, premi Rp.5.000.000,00 per orang per tahun, dengan jumlah klaim meninggal Rp.35.000.000,00. Peserta nelayan yang sudah tertampung asuransi di seluruh Provinsi Sumut sebanyak 3.300 nelayan laki-laki yang dipilih dengan undian secara proposional tiap kabupaten. Seharusnya program asuransi akan menjadi lebih baik dan terjamin jika Pemerintah Pusat yang bertanggungjawab mengalokasikan dana dari APBN.⁶⁵

5. Permodalan

Nelayan membutuhkan bantuan dan akses permodalan yang mudah, konsisten, dan berkelanjutan yang tidak memerlukan agunan dan persyaratan yang mudah.⁶⁶ Hal ini melihat ketergantungan nelayan terhadap tengkulak masih kuat baik dalam hal permodalan dan pemasaran. Nelayan kecil memperoleh modal dari punggawa/tengkulak karena terkait dengan agunan yang disyaratkan oleh lembaga keuangan bank dalam memperoleh kredit sulit. Kredit dari punggawa/tengkulak digunakan tidak hanya untuk modal, melainkan juga untuk keperluan kehidupan pribadi misalnya anak sekolah, keluarga ada yang sakit, perbaikan rumah, dan lain-lain. Pencairan kredit dari punggawa/tengkulak dapat dilakukan dengan cepat dan tidak berbelit-belit, sehingga nelayan kecil cenderung meminjam uang kepada punggawa/tengkulak, sedangkan proses pemberian kredit dari bank memerlukan syarat harus adanya jaminan/agunan dan prosesnya lama serta berbelit-belit. Ketergantungan pada punggawa menyebabkan harga ikan ditetapkan oleh punggawa/tengkulak tersebut sehingga tidak ada perlindungan nelayan kecil terhadap harga jual ikan tangkap. Nelayan kecil berharap dapat menjadi nelayan mandiri yang dapat terlepas dari

⁶⁴Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁶⁵Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁶⁶Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

punggawa/tengkulak sehingga nelayan mandiri, dapat mensejahterakan kehidupannya sendiri, dan mendapat kehidupan yang layak.⁶⁷

Selain bantuan dan akses, dalam hal permodalan dapat dilakukan pemberdayaan Kelompok Usaha Bersama (KUB) dimana anggotanya dapat memanfaatkan permodalan secara langsung sehingga dapat mewujudkan nelayan yang mandiri. Saat ini manajemen nelayan belum terstruktur dengan baik, Kelompok Usaha Bersama (KUB) baru bermunculan ketika akan diberikan modal untuk mengembangkan usahanya sehingga tidak dapat dijadikan instrumen kelembagaan untuk memberdayakan nelayan.⁶⁸ Demikian pula Koperasi nelayan belum berjalan dan mengakibatkan nelayan sulit untuk meminjam uang.

Program Kredit Tanpa Agunan (KTA) sebagai kredit tanpa agunan sebenarnya cocok diberikan kepada nelayan. Nelayan umumnya tinggal di daerah pesisir yang tidak dapat memiliki surat tanah karena tidak dapat dibebani hak atas tanah pesisir melainkan hanya hak untuk mengelola wilayah pesisir berikut pemanfaatan lingkungan pesisir. Demikian pula di kawasan *mangrove*, meskipun nelayan telah tinggal di wilayah tersebut secara turun temurun, nelayan hanya bisa mengambil hasilnya dan tidak bisa memiliki hak atas wilayah *mangrove* karena telah ditetapkan sebagai kawasan hutan lindung atau konservasi. Ketiadaan kepemilikan hak ini menyebabkan nelayan tidak mempunyai agunan untuk mengajukan kredit atau meminjam modal sehingga sejalan dengan dasar pemberian Program KTA, namun hingga saat ini tidak dapat direalisasikan karena tidak sesuai dengan ketentuan perbankan yang mensyaratkan adanya agunan. Meskipun pernah dicanangkan program KUR namun tidak ada bank yang bersedia memberikan bunga pinjaman kurang dari 4%. Sebagai gambaran Perdana Menteri Malaysia diperbolehkan mengintervensi suku bunga khusus untuk nelayan dan petani hingga 2.5%. Di Indonesia diperlukan bank khusus bagi petani dan nelayan dengan karakter yang spesifik dan disesuaikan dengan budaya masyarakat nelayan.⁶⁹

⁶⁷Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁶⁸Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁶⁹Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

Kalaupun pada akhirnya dibutuhkan agunan berupa sertifikat maka perlu kejelasan sertifikasi lahan bagi nelayan dan pembudi daya ikan. Dengan adanya sertifikat akan mudah mendapatkan kredit karena sertifikat tersebut dapat dijadikan jaminan/agunan untuk mengambil kredit.⁷⁰ Sinergitas modal untuk pemberdayaan nelayan misalnya skim khusus kredit nelayan dan struktur lembaga pembiayaan khusus nelayan sangat penting. Struktur dalam pranata sosial yang dapat diberdayakan dalam sinergi modal ini adalah penyuluh, pelaku usaha atau nelayan yang berhasil di lingkungan mereka dan akademisi.⁷¹

Permodalan menjadi masalah klasik bagi kalangan usaha kecil termasuk di dalamnya produksi garam yang dilakukan oleh petambak. Keterbatasan modal usaha petambak garam mempengaruhi terhadap kuantitas dan kualitas produksi. Terlebih lagi dalam memulai usaha produksi garam, petambak garam memerlukan biaya yang tinggi, antara lain penyiapan lahan, persiapan sarana dan prasarana, dan upah buruh.

Keterbatasan modal juga menyebabkan petambak garam sulit untuk berinvestasi dalam teknologi untuk memperbaiki produktivitas dan mutu serta meminimalisasi biaya. Kondisi ini mengakibatkan biaya pada pola pengelolaan secara tradisional cenderung tinggi. Skala usaha kecil dan rendahnya produktivitas serta mutu mengakibatkan harga jual garam menjadi rendah.

Di sisi lain, akses permodalan sulit diperoleh dari lembaga perbankan. Petambak sangat tergantung pada pemilik lahan, dan hal ini yang menyebabkan petambak terjebak pada pola *sistem ijon*. Dengan mengacu pada permasalahan tersebut di atas, strategi penguatan kapasitas permodalan usaha garam dirancang agar fasilitasi modal agar mampu menjadi faktor pendorong bagi petambak dalam memberdayakan dirinya.

Hal lain yang perlu diingat adalah tidak selamanya fasilitasi permodalan berdampak positif bagi kemajuan usaha. Jika sasaran penerima program tidak tepat, fasilitasi permodalan bagi petambak bukan menjadi pendorong kemajuan usaha tetapi justru memanjakan pelaku usaha. Untuk itu dalam kerangka meningkatkan usaha petambak garam, dalam proses produksi

⁷⁰Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia Provinsi Maluku, 12 Maret 2015

⁷¹Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

bantuan permodalan diberikan kepada petambak dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang langsung masuk ke rekening kelompok untuk dibelanjakan dalam bentuk sarana usaha mereka untuk kelancaran proses produksi dan meningkatkan usaha produksi garam.

6. Pelabuhan Ikan dan TPI

Pelabuhan dan pelelangan masih dikelola oleh swasta tanpa ada pencatatan hasil tangkapan sehingga swasta dapat menentukan harga ikan di pasaran. Saat ini di Sumatera Utara ada 2 jenis pangkalan pendaratan ikan:

- 1) Tempat Pelelangan Ikan, sebagai pangkalan pendaratan ikan yang resmi dibangun oleh Pemerintah.
- 2) Tangkahan, merupakan pangkalan pendaratan ikan swasta yang sudah ada sejak dahulu dan dikelola secara turun temurun oleh tauke.

Keberadaan 24 tangkahan dapat dikembangkan dan dikelola dengan baik sedangkan fungsi pemerintah mengawasi dan memfasilitasi semua kegiatan yang telah ada di tangkahan tanpa membangun TPI baru. Tangkahan pada kenyataannya lebih diminati oleh nelayan karena kelengkapan sarana prasarana serta kemudahan akses menyimpan, menjual, maupun mendistribusikan hasil tangkapan.

Fungsi TPI harus diperjelas apakah sebagai tempat pelelangan ataukah tempat pendaratan ikan, sehingga berfungsi sebagaimana mestinya untuk meningkatkan pendapatan nelayan melalui penentuan harga jual ikan.⁷² Keberadaan TPI harus disertai dengan pelabuhan,⁷³ sanitasi, ketersediaan air bersih, pengolahan limbah ikan, infrastruktur yang baik.⁷⁴ Demikian juga keberadaan di Solar packed Dealer Nelayan (SPDN), dimana SPDN yang menjual BBM bersubsidi (untuk nelayan kecil) seharusnya SPDN ditempatkan pada kantong-kantong nelayan/dekat dengan pelabuhan, dan harus dipastikan bahwa pengadaan minyak solar di lingkungan nelayan benar-benar dirasakan manfaatnya oleh nelayan.⁷⁵

⁷²Provinsi Kalimantan Timur, 3 s.d 6 Maret 2015.

⁷³Ahmad Umarella, Kepala Bidang Perikanan Tangkap, Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Maluku, 11 Maret 2015.

⁷⁴Pelabuhan Perikanan Samudra Belawan Sumut, 12 Maret 2015.

⁷⁵Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia Provinsi Maluku, 12 Maret 2015.

7. Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Sumber Daya Pesisir

Jumlah nelayan Indonesia baik di perairan umum maupun laut mengalami kenaikan mengingat sumber daya yang mudah diakses tanpa banyak berurusan dengan birokrasi. Sebagian besar dari mereka merupakan nelayan tradisional yang hanya memiliki kapal kecil dan hanya dapat beroperasi di dekat garis pantai. Pemusatan penangkapan yang berada di perairan pesisir tidak jauh dari garis pantai tersebut mengakibatkan kerusakan ekosistem pesisir terus meningkat karena penangkapan ikan yang merusak (*destructive fishing*). Sedangkan upaya perbaikan dan rehabilitasi ekosistem/habitat tidak secepat kerusakan yang ditimbulkan oleh faktor manusia dan faktor alam. Sementara yang melakukan penangkapan di laut (lebih jauh dari garis pantai) sangat terbatas.⁷⁶

Saat ini kondisi tingkat pencemaran di pesisir dan laut sangat mengkhawatirkan seperti adanya kandungan demersal, *heavy metal*, dan *mercury*, dan lain-lain. Pemerintah Provinsi tidak dapat bertindak karena tidak mempunyai wewenang disamping masalah pencemaran tersebut dianggap hanya sebagai dampak pemanfaatan dan menjadi tanggung jawab sektor lingkungan hidup. Untuk memperbaiki kondisi lingkungan yang rusak ada program rumah ikan atau *fishing apartment* sebagai upaya pencegahan kerusakan lingkungan dan menjaga ekosistem laut.⁷⁷ Terkait dengan rehabilitasi dan perlindungan ekosistem, terdapat wilayah pengelolaan pesisir yang terlarang bagi kegiatan penangkapan ikan namun lemah dalam hal pengawasannya. Peran semua pihak untuk menjaga ekosistem lingkungan, dan nelayan harus ikut terlibat dalam menjaga kelestarian lingkungan laut.

Isu kerusakan lingkungan wilayah laut dapat dilihat dari adanya penurunan potensi ikan, karena jumlah atau volume penangkapan terus bertambah dan lebih besar dengan cara-cara yang merusak lingkungan. Kerusakan terumbu karang saat ini semakin parah mengakibatkan populasi ikan karang menurun, eksploitasi hasil laut tidak hanya dilakukan oleh nelayan, masyarakat juga sering melakukan, misalnya penggunaan terumbu karang untuk bangunan, *mangrove* atau pohon bakau yang dipotong untuk arang dan bangunan, atau pasir laut untuk pembangunan pembangkit listrik

⁷⁶Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁷⁷Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

tenaga uap (PLTU). Pengawasan memang telah rutin dilakukan namun dalam pelaksanaannya masih sulit untuk mengawasi wilayah laut yang luas di setiap saat dan setiap waktu. Kendala utama terletak pada keterbatasan sarana prasarana, teknologi, dan jumlah aparat pengawas. Selain itu Amdal sekarang kurang berfungsi sehingga di sepanjang Sungai Asahan yang akhirnya mengalir ke laut ditemukan banyak limbah yang masuk ke sungai tanpa ada *treatment*.⁷⁸

Disamping itu, kondisi ekosistem tempat nelayan mencari ikan sudah terganggu karena rusaknya *mangrove* dan terumbu karang akibat penggunaan alat tangkap yang tidak ramah terhadap lingkungan. Penyebab lain adalah banyaknya limbah yang berasal dari permukiman nelayan (kumuh dan tidak teratur), limbah wisata, dan limbah industri berdampak terhadap kesehatan sumber daya alam sehingga ada indikasi kandungan metal pada hasil laut di kawasan tersebut. Keadaan seperti ini mengakibatkan nelayan kecil semakin sulit dan mendorong mereka untuk melakukan penangkapan menggunakan racun, bom dan alat tangkap yang dimodifikasi.⁷⁹ Sumber daya perikanan di perairan umum akhir-akhir ini cenderung menurun, bahkan lebih dari itu dikhawatirkan beberapa jenis ikan terancam punah. Dalam kaitannya dengan penangkapan ikan, sering terjadi orang melakukan penangkapan ikan dengan bahan dan alat yang membahayakan keberlanjutan populasi ikan.

Limbah pertambangan mencemarkan lingkungan sekitarnya baik laut maupun sungai, sehingga ikan yang dihasilkan dari wilayah sekitar pertambangan sudah mengandung logam limbah berat yang tidak layak konsumsi karena membahayakan kesehatan manusia, tetapi wilayah sekitar industri pertambangan ikannya tetap ditangkap. Sebaiknya wilayah sekitar pertambangan ikannya tidak boleh ditangkap karena mengandung limbah logam berat yang tidak layak konsumsi. Rambu peringatan harus diberikan untuk membedakan wilayah mana yang boleh menjadi wilayah tangkap dan wilayah mana yang dilarang menangkap ikan.⁸⁰

⁷⁸Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁷⁹Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁸⁰Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

8. Konflik Wilayah Tangkap

Konflik yang terjadi antara nelayan kecil yang berupaya mempertahankan hak kelolanya dengan nelayan yang menggunakan alat tangkap modern (seperti trawl) dan melakukan penangkapan ikan di wilayah laut yang menjadi jalur penangkapan ikan bagi nelayan kecil. Konflik tersebut muncul ketika ruang kelola nelayan kecil tergeser dan Pemerintah terkesan membiarkannya.⁸¹

Daerah mengharapkan agar petugas pengawas perikanan di perairan laut, perairan umum, serta pada usaha budidaya dan pengolahan hasil perikanan, tidak semata-mata melaksanakan kegiatan penegakan hukum namun juga diikuti dengan beberapa kegiatan:

- a. menyampaikan informasi kepada nelayan dan pelaku usaha di bidang perikanan tentang aturan perizinan di bidang perikanan, pelarangan penggunaan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan, jalur penangkapan, sanksi bagi pelaku tindak pidana perikanan dll;
- b. sosialisasi peraturan perikanan yang baru diundangkan, mengumpulkan berbagai informasi kondisi terkini tentang permasalahan nelayan setempat seperti pencemaran perairan dan kegiatan *illegal fishing*; dan
- c. mengumpulkan data wilayah perairan yang rawan terjadi tindak pidana di bidang perikanan.⁸²

9. Bantuan Pemerintah

Bantuan pemerintah baik subsidi maupun program banyak yang tidak tepat sasaran sehingga perlu pengaturan mengenai nelayan mana yang dapat memperoleh subsidi sehingga tepat sasaran. Nelayan kecil memperoleh bahan bakar minyak dari pihak lain yang harganya jauh lebih mahal dari harga di pasar karena kesulitan memperoleh bahan bakar minyak bersubsidi. Pengelolaan bahan bakar minyak dapat dilakukan dengan memberikan langsung bahan bakar minyak ke lingkungan nelayan kecil dengan memanfaatkan struktur sosial yang ada pada kelompok nelayan, misalnya dengan memberdayakan nelayan dan pengepul. Bentuk subsidi yang diharapkan selain bahan bakar solar juga subsidi kesehatan, beasiswa,

⁸¹Nus Ugru, KIARA Maluku, 12 Maret 2015.

⁸²Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

dan pelatihan kepada nelayan dan bukan kepada pengusaha atau pelaku industri⁸³.

Bantuan berupa program pemerintah maupun pemerintah daerah bersifat sesaat, tidak berkesinambungan dan tidak memperbaiki habitat justru sebaliknya menguras sumber daya. Setiap tahun Pemerintah memberikan bantuan kepada kelompok nelayan berupa kapal, alat tangkap/jaring, rumpon dan lainnya. Kelompok pembudi daya ikan diberikan bantuan berupa benih ikan, obat-obatan, karamba dan lainnya. Sementara yang diperlukan oleh nelayan adalah daerah tangkapan yang memberikan hasil tangkapan yang cukup menguntungkan secara ekonomis, dan di sektor budi daya keperluannya adalah ketersediaan benih yang berkelanjutan dan terjangkau sehingga dapat membuat harga ikan/udang di pasar cukup tinggi.⁸⁴ Program Kredit Usaha Produktif (KUP) penyalurannya ada yang tidak tepat sasaran, kendala terdapat dalam sistem penentuan nelayan yang berhak memperoleh karena hanya berdasarkan masukan dari lurah dan masih ada intervensi dari pihak-pihak tertentu.⁸⁵

Pemerintah sebagai *decision maker* perlu melakukan berbagai upaya dan terobosan, termasuk memberikan bantuan, guna menggenjot skala produksi yang lebih besar dalam usaha budi daya ikan. Beberapa upaya yang bisa dilakukan oleh Pemerintah dalam memberikan bantuan, diantaranya:

- a. Pemerintah harus memperhatikan data terkait dengan luasan dan status lahan calon penerima bantuan. Luasan lahan dalam satu petakan harus diperhatikan berdasarkan jenis usaha budidaya (tawar, payau). Hal ini akan berdampak pada perbedaan nilai bantuan dana yang diberikan pada pembudidaya karena perbedaan biaya operasional. Status lahan paling diutamakan sebaiknya dengan status hak milik.
- b. Optimalisasi ketepatan waktu/turunnya pemberian bantuan. Turunnya bantuan harus diselaraskan dengan kalender musim tanam. Budidaya air payau intensif dilakukan pada bulan Pebruari sampai Oktober, sementara budidaya air tawar dilakukan sekitar Maret – Oktober.

⁸³Pelabuhan Perikanan Samudra Belawan Sumut, 12 Maret 2015.

⁸⁴Provinsi Kalimantan Timur, 3 s.d 6 Maret 2015.

⁸⁵Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

- c. Peningkatan peran teknologi (tingkat dan akses teknologi) dalam usaha budidaya. Pemberian bantuan diprioritaskan diberikan kepada pembudidaya untuk peningkatan teknologi tradisional menuju semi intensif (pada budidaya payau) atau semi intensif menjadi intensif (pada budidaya kolam).
- d. Pemerintah harus memperhatikan fungsional lahan (ketepatan pemilihan lokasi).
- e. Optimalisasi ketepatan pemilihan calon penerima bantuan.⁸⁶

Beberapa persoalan yang dihadapi dalam pengembangan produksi garam, yang dipengaruhi oleh aspek pembiayaan usaha, aspek teknologi, aspek sarana dan prasarana, aspek tata niaga dan aspek lingkungan dan pertanahan. Persoalan pergaraman tersebut menjadi perhatian pemerintah untuk meningkatkan produksi dan kualitas garam dalam kerangka pencapaian target swasembada garam.

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam upaya meningkatkan usaha produksi garam oleh petambak adalah pemerintah memberikan bantuan sarana dan prasarana pada petambak. Prasarana dan sarana diberikan oleh pemerintah melalui Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) melalui program Pemberdayaan Usaha Petambak Garam (PUGaR) yang dilaksanakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Prasarana dan sarana yang diberikan dimaksudkan untuk membantu proses produksi garam yang lebih baik untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas di samping meningkatkan pendapatan petambak menuju kesejahteraan.

10. Pendampingan Nelayan yang Mengalami Masalah Penangkapan Ikan

Nelayan yang melakukan penangkapan ikan di wilayah perbatasan, pulau terluar, laut terdekat, dan laut terjauh sering mendapat ancaman dari nelayan negara lain atau aparat negara lain sehingga perlu diupayakan penjagaan dan pendampingan bagi nelayan termasuk nelayan yang terkena kasus hukum di wilayah negara lain.⁸⁷ Bentuk perhatian pemerintah terhadap nelayan yang berada di wilayah perbatasan sebaiknya dengan memberi fasilitas kepada nelayan dan mendorong nelayan untuk melakukan kegiatan

⁸⁶ *Policybrief* No.02/2013 Kementerian Kelautan Dan Perikanan; Badan Penelitian Dan Pengembangan Kelautan Dan Perikanan Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan.

⁸⁷Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

penangkapan di wilayah tersebut agar nelayan dari luar tidak memasuki wilayah Indonesia dengan penjagaan di wilayah perbatasan yang lebih diperketat. Perlu pula ada kesepakatan perlindungan terhadap nelayan Indonesia yang melanggar batas territorial serta pembangunan sarana dan prasarana yang baik di daerah perbatasan.⁸⁸

Nelayan yang tertangkap di daerah ZEE juga harus dilindungi. Batas laut kawasan ZEE tidak jelas, sehingga kerap kali nelayan Indonesia ditangkap oleh negara lain karena melewati kawasan abu-abu tersebut meskipun kapal nelayan Indonesia telah dilengkapi dengan alat GPS (*Global Positioning System*).⁸⁹

Ancaman lain bagi nelayan untuk mencari nafkah yaitu area tangkap nelayan bersinggungan dengan alur laut yang dikuasai bisnis sawit dan migas. Hal ini perlu aturan yang jelas dengan tidak menghilangkan hak-hak nelayan termasuk pengaturan pengelolaan wilayah-wilayah tangkap,⁹⁰ Nelayan pesisir merasa dirugikan karena efek yang ditimbulkan dari kegiatan industri, kegiatan bisnis sawit, dan migas, yang melakukan pencemaran lingkungan. Banyak nelayan yang terusir dari daerah tangkap dengan hanya diberi kompensasi saja dan tidak dipindahkan.⁹¹

Perlindungan yang seharusnya diberikan oleh Pemerintah terhadap nelayan yang terjerat kasus tindak pidana perikanan dapat berupa:

- a. pendampingan terhadap nelayan yang diduga atau tersangka melakukan tindak pidana perikanan;
- b. berperan aktif sebagai saksi ahli di bidang perikanan pada setiap proses penyidikan kasus pidana perikanan;
- c. berperan aktif dalam memeriksa dan membiayai analisa laboratorium barang bukti berupa bahan kimia yang digunakan oleh nelayan pada setiap proses penyidikan kasus pidana perikanan ; dan
- d. melakukan pengawasan dan pembinaan bagi nelayan yang melakukan pelanggaran di bidang perikanan.⁹²

⁸⁸Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁸⁹Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁹⁰Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁹¹Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁹²Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

11. Pendampingan Pembudi Daya Ikan

Menurut Susanto (1996), untuk menunjang keberhasilan budi daya ikan, salah satu faktor yang menentukan adalah tersedianya benih yang memenuhi syarat baik kualitas, kuantitas, maupun kontinuitasnya. Benih yang tersedia dalam jumlah banyak tetapi kualitasnya rendah hanya akan memberatkan pembudi daya ikan yang melakukan pembesaran karena hasilnya tidak seimbang dengan kuantitas pakan yang diberikan. Sementara benih yang berkualitas bagus tetapi jumlahnya terbatas juga tidak akan meningkatkan produksi usaha pembesaran, karena akan timbul kekurangan benih yang cukup serius. Hal ini membutuhkan pendampingan yang serius dari Pemerintah untuk memberikan penyuluhan dan keterampilan pada Pembudi Daya Ikan.

Melihat pentingnya peranan benih bagi pembudi daya ikan yang melakukan usaha pembesaran, maka sangat diharapkan kepada pelaku usaha perbenihan untuk menghasilkan benih yang baik, unggul dan berkualitas serta berkelanjutan. Untuk memperolehnya banyak tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh petani pembenih. Mulai dari pemeliharaan induk, persiapan wadah dan substrat, pemilihan induk siap pijah, pemijahan, penetasan telur hingga perawatan larva. Untuk melaksanakan beberapa tahapan pembenihan tersebut, pelaku usaha membutuhkan biaya-biaya dalam pengadaan faktor-faktor produksinya. Setiap biaya yang dikeluarkan tentunya akan mempengaruhi arus keuangan, laba dan keberlanjutan usahanya. Halim (2007) mengatakan bahwa laba dipengaruhi oleh 3 faktor, yaitu: (a) biaya-biaya, (b) harga jual produk, dan (c) volume penjualan. Biaya-biaya menentukan harga jual untuk mencapai tingkat laba yang diinginkan, harga jual mempengaruhi volume penjualan, sedangkan volume penjualan dapat langsung mempengaruhi volume produksi dan volume produksi akan mempengaruhi biaya-biaya.

12. Pendampingan petambak garam dalam proses masalah produksi garam

Dalam proses produksi, petambak garam didampingi oleh tenaga pendamping (TPD) selama program pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR) berlangsung. Hal ini dimaksudkan agar petambak dapat

menerapkan proses produksi secara benar, baik dalam sistem administrasi penguatan kelembagaan kelompok maupun dalam implementasi teknologi dalam proses produksi garam.

Pendamping, selain mendampingi dalam proses produksi dan manajemen kelompok, juga memonitor proses produksi, dan pendataan, dengan harapan petambak akan selalu memiliki catatan, baik produksi dan hambatan-hambatan yang didapat serta pendapatan yang diperoleh dari hasil usahanya. Dengan demikian dapat diketahui peningkatan petambak dari biaya yang dikeluarkan serta hasil garam yang dijual.

13. Penguasaan dan Kepemilikan Teknologi Produksi Garam

Penguasaan teknologi pergaraman oleh petambak sebagian besar masih bersifat konvensional/tradisional dengan menggunakan teknologi yang sederhana dengan sumber utama adalah panas matahari (pola evaporasi) dan menggantungkan pada tungku perebusan (pola perembusan).

Kepemilikan teknologi belum banyak mengalami perkembangan mengingat usaha mereka bukanlah usaha yang murni sebagai mata pencaharian. Namun, semata-mata hanya untuk mencukupi kebutuhan hidup tanpa berusaha mengembangkan dengan teknologi yang modern untuk meningkatkan usaha agar lebih maju dan mandiri

14. Pengembangan Produksi Garam yang Optimal

Pengembangan produksi garam oleh petambak dilakukan dengan program-program yang diberikan oleh pemerintah dalam memfasilitasi usaha produksi garam agar lebih berkembang, terlebih lagi, pemerintah mempunyai target Swasembada Garam Nasional. Dengan demikian pengembangan produksi yang dilakukan dengan memberikan bantuan saran dan prasarana agar produksi garam rakyat lebih optimal termasuk menerapkan teknologi tepat guna.

Pengembangan produksi garam dengan teknologi diharapkan dapat dilakukan dengan optimal, mengingat lahan garam rakyat bukan dalam bentuk hamparan yang cukup luas sehingga perlu intensifikasi lahan garam. Pengembangan produksi ini dilakukan dengan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah. Disamping bantuan sarana dan prasarana dasar juga bantuan teknologi tepat guna dalam upaya meningkatkan kualitas dan

produktivita, anantara lain dengan memberikan bahan kimia aditif, Teknologi Uji Filter (TUF) dalam Penataan lahan serta implementasi geoisolator di meja garam.

15. Koordinasi Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah masih kurang dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana prasarana bagi nelayan, pembinaan dan pengawasan terhadap program bantuan yang diberikan, dan pemberian izin penentuan lokasi wilayah tangkap. Lemahnya koordinasi tersebut dapat terlihat dari berbagai bantuan pemerintah pusat yang kurang efektif dan tidak tepat sasaran, atau bantuan sarana yang ada tidak terpakai/tidak dapat dipakai.⁹³

Dalam pelaksanaan program pemberdayaan usaha garam rakyat koordinasi antar pusat dan daerah tetap dilakukan, meningkat program PUGAR merupakan program Pusat yang pelaksanaannya diserahkan kepada Daerah. Hal ini dilakukan karena daerah akan lebih cocok dalam mengimplementasikan program pemberdayaan. Pemerintah Daerah yang mengetahui kultur dan karakteristik masyarakat petambak. Sementara Pusat membuat kebijakan dan pedalam pelaksanaan yang sesuai dengan target Pemerintah serta harapan masyarakat.

Sementara peran Propinsi dalam hal ini melakukan monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Propinsi di wilayahnya. Dalam hal ini Propinsi juga mempunyai peran sebagai pembina dan menjembatani antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pusat, serta memberikan masukan dan informasi terkait dengan pelaksanaan kegiatan di daerah.

16. Pemberdayaan Nelayan Perempuan

Pemerintah daerah telah memberikan pengakuan kepada perempuan nelayan terkait dengan pemberdayaan perempuan nelayan terhadap pengembangan potensi sumber daya perikanan. Pemberdayaan perempuan nelayan dilakukan dengan bimbingan teknis pengolahan hasil perikanan yang pesertanya adalah ibu/istri nelayan dan pemuda pemudi nelayan serta melibatkan perempuan nelayan dalam berbagai program diantaranya

⁹³Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

Program Gemarikan (Gerakan masyarakat makan ikan), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), dan program Pengembangan Usaha Mina Pedesaan (PUMP) Pengolah dan Pemasaran.⁹⁴ Namun demikian perlu peningkatan peran pemberdayaan dari pemerintah dan peningkatan perempuan nelayan dalam pengembangan kegiatan dan pengolahan hasil perikanan agar nilai jual ikan hasil tangkapan lebih bernilai sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat nelayan.⁹⁵

17. Penguasaan dan Kepemilikan Teknologi Pasca Tangkap

Penguasaan dan kepemilikan teknologi pasca tangkap (*cold storage*) sangat kurang sehingga kualitas hasil ikan yang didapat menurun pada saat di darat yang menyebabkan harga jual hasil tangkapan rendah. Nelayan sangat minim pendidikan dan pemberdayaan atau pelatihan terkait penggunaan teknologi penangkapan ikan atau budi daya perikanan.

18. Pengembangan budi daya laut yang optimal

Pada dasarnya potensi budi daya laut sangat besar namun pemanfaatannya masih sedikit, misalkan di Nias dan Tapanuli Barat penggiat baru sekitar 5% dari jumlah nelayan yang mengembangkan budi daya kerapu dan kakap dalam keramba apung. Budi daya laut masih sebatas kerapu dan kakap karena kesulitan untuk mengembangkan produk laut lain, misalkan pernah di uji coba budi daya agar-agar rumput laut namun karena harga bibit mahal, harga jual rendah, konsumen tidak banyak, mengakibatkan minat pemodal menjadi rendah sehingga budi daya tidak berkembang.⁹⁶

19. Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Menjadi kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan pelatihan, penyuluhan, dan bimbingan untuk melakukan pembibitan, penangkapan, pengolahan, dan pemasaran yang baik. Peningkatan taraf hidup dan pengembangan usaha nelayan harus dilakukan oleh Pemerintah (KKP, ESDM, KLH, Pariwisata, Pekerjaan Umum) dan pemerintah daerah secara bersama-sama dengan membuat suatu perencanaan terpadu dalam rangka perlindungan nelayan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban menyediakan fasilitas:

⁹⁴Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁹⁵Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁹⁶Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

- 1) infrastruktur pemukiman yang layak seperti jalan, jembatan, dan pelabuhan/TPI/PPI.
- 2) jaminan daerah penangkapan atau wilayah operasional nelayan yang aman dan tidak tumpang tindih dengan konsesi blok migas.
- 3) pengamatan kesehatan lingkungan perairan laut yang bebas dari adanya kegiatan *destructive fishing*, penggunaan bom ikan, *electric fishing*, racun ikan, *trawl*, tongkat penghalau ikan yang merusak terumbu karang dan lainnya.
- 4) ketersediaan BTS (*Base Transceiver Station*) di daratan yang dapat menjangkau wilayah laut sejauh mungkin.⁹⁷
- 5) penanganan *overfishing* di selat Malaka.
- 6) Indonesia belum memperhatikan perlindungan ekosistem, adanya kecenderungan beberapa produk ikan dari Indonesia di selat Malaka bermigrasi atau beruaya ke negara lain seperti Thailand. Pemerintah telah berusaha melakukan pemijahan melalui pembuatan *fish apartment* atau rumah ikan, namun benih-benih yang dihasilkan setelah dewasa lari ke bagian atas selat malaka sehingga berada di luar wilayah Indonesia. Nelayan hanya memiliki dua pilihan, menangkap ke tengah atau lebih ke pinggir (pesisir) yang menyebabkan kerusakan karena jenis alat tangkap yang sudah dimodifikasi.
- 7) potensi hasil laut perlu untuk disurvei dan diperbarui secara rutin sehingga sangat perlu untuk rasionalisasi alat tangkap apa yang boleh atau yang dilarang di suatu wilayah dan kesesuaian antara penetapan kuota dan jenis hasil laut yang boleh diambil dengan alat tangkap yang digunakan. Alat tangkap harus spesifik lokal dan disesuaikan dengan kebiasaan daerah setempat yang menangkap potensi jenis ikan berbeda-beda.⁹⁸

Perlindungan terhadap petambak garam dalam pembangunan berbasis pemberdayaan peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat penting perannya. Dalam hal penanganan pergaraman nasional, beberapa instansi pusat yang terlibat dan tergabung dalam Tim Swasembada Garam Nasional

⁹⁷Provinsi Kalimantan Timur, 3 s.d 6 Maret 2015.

⁹⁸Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

yang ditetapkan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian pada tahun 2011, diantaranya Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG), dan Badan Informasi Geospasial (BIG), Pekerjaam Umum, Koperasi, dan Pemerintah Pusat sebagai pengambil kebijakan, menetapkan anggaran, dan menetapkan pedoman dalam pelaksanaan program selama ini telah melakukan serangkaian kegiatan , diantaranya:

- a. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait di bidang pegaraman;
- b. Menetapkan peraturan-peraturan terkait, seperti kebijakan importasi garam, penetapan harga, penetapan masa panen garam, menetapkan kreteria garam dengan SNI;
- c. Neraca Kebutuhan dan Produksi Garam; dan
- d. Melakukan pembangunan infrastruktur saluran primer dan sekunder.

Kementerian Kelautan dan Perikanan mempunyai kewenangan penanganan produksi garam di tingkat hulu (*on form*) melalui kegiatan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), sejak tahun 2011. Kementerian Perindustrian mempunyai kewenangan dalam hal penanganan paska panen, terkait dengan menggunakan garam konsumsi dan garam untuk industri termasuk pembinaan terhadap usaha pengolahan garam.

Kementerian Perdagangan mempunyai kewenangan dalam menetapkan ijin impor berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh Kementerian Perindustrian serta menetapkan Harga Patokan Pembelian (HPP) dari petambak garam. Pelibatan peran BUMN (PT. Garam) dalam hal pemberdayaan petambak garam telah dilakukan, diantaranya meningkatkan peran PT Garam untuk menghasilkan garam berkualitas industri dengan menerapkan teknologi geomembran. Disamping itu PT. Garam juga memfasilitasi pembelian garam petambak, meskipun saat ini masih dalam jumlah terbatas, mengingat PT. Garam memiliki keterbatasan tugas dan fungsi sebagai BUMN.

Dalam rangka mensukseskan pelaksanaan program di masing-masing Kementerian/Lembaga, Pemerintah Pusat melakukan koordinasi dan sosialisasi terkait dengan program dan kebijakan program nasional termasuk di dalamnya kebijakan swasembada garam nasional, dengan koordinator

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Sementara Pemerintah Daerah sebagai penerima program, mengimplementasikan program-program pusat serta melakukan pembinaan terhadap petambak garam dalam mendukung kebijakan pemerintah pusat dalam mencapai target swasembada garam tersebut.

Berkenaan dengan kewajiban pemerintah daerah, beberapa kewajiban yang telah dilakukan antara lain:

- a. Menyalurkan dan mengawal bantuan bagi petambak garam dalam kerangka pemberdayaan;
- b. Melakukan pendampingan dan pembinaan, monitoring dan evaluasi kegiatan
- c. Melaporkan produksi dan kualitas garam yang dihasilkan ke Pusat dalam rangka penentuan neraca garam;
- d. Mengalokasikan anggaran (APBD) dalam menyediakan sarana dan prasarana bagi petambak dan pedampingan dan pembinaan; dan
- e. Membuat kebijakan-kebijakan melalui Perda dalam hal pemasaran garam beryodium.

20. Peran Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, Pemerintah dan pemangku kepentingan harus melakukan:⁹⁹

- a. pembentukan lembaga keuangan mikro;
- b. pembentukan dan pengembangan BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) dengan melibatkan perangkat desa dan tokoh-tokoh desa serta orang-orang yang berjiwa bisnis. Hal ini sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Desa, dan PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN;
- c. perlu ada kerjasama pemerintah, pemerintah daerah, dan universitas terkait penerapan hasil riset unggulan universitas terkait pengembangan usaha nelayan.

Peran pemerintah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan terhadap pemberdayaan dan perlindungan nelayan belum berkelanjutan (*suistainable*)

⁹⁹*Ibid.*

dan masih berorientasi proyek. Hal ini dapat dilihat dari kegiatan DKP masih dalam hal tahap kajian-kajian, selain itu pendanaan terhadap pengembangan dan perlindungan terhadap nelayan masih minim belum terlihat prioritas daerah percontohan yang secara nyata sebagai *pilot project*.¹⁰⁰ Seharusnya DKP Provinsi berperan antara lain menaungi para nelayan petani ikan, mendorong berkembangnya usaha, membantu dalam upaya pemasaran produksi, dan sebagai penengah konflik antar nelayan/petani ikan dengan perusahaan terkait pencemaran dan ganti rugi.

Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota bersama stakeholder lainnya harus bekerja sama memperbaiki/merehabilitasi ekosistem dan menciptakan habitat biota baru yang layak dengan mengikutsertakan nelayan.¹⁰¹ Pemerintah dan pemerintah daerah perlu memahami konsep bahwa laut di kabupaten/kota (0 sampai dengan 4 mil) melekat hak pengusahaan/pengelolaan bukan hak kepemilikan, hal ini untuk menyelesaikan bentrok antarwilayah terkait perbedaan penafsiran tentang jenis alat tangkap yang tidak merusak lingkungan.¹⁰²

Nelayan membutuhkan data mengenai sumber daya ikan dan fasilitas pendukung yang memadai, data sumber daya ikan diperlukan untuk mengetahui pergerakan sumber daya ikan agar dapat dengan mudah menangkap ikan namun informasi data tersebut di tingkat kabupaten sering tidak berjalan dengan baik.¹⁰³

Sarana dan prasarana yang dialokasikan bagi penyuluh perikanan dalam rangka penyelenggaraan penyuluhan perikanan dipenuhi melalui pembiayaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kelautan dan Perikanan dan APBN Pusat Penyuluhan Kelautan dan Perikanan. Dengan telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 30 September 2014, terjadi perubahan mendasar terkait dengan penyelenggaraan penyuluhan perikanan. Pada Lampiran Undang-Undang tersebut: Y. Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan halaman 107 dinyatakan sebagai berikut :

¹⁰⁰*ibid.*

¹⁰¹Provinsi Kalimantan Timur, 3 s.d 6 Maret 2015.

¹⁰²Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

¹⁰³Ahmad Umarella, Kepala Bidang Perikanan Tangkap, Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Maluku, 11 Maret 2015.

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
7	Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan	a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional. b. Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan. c. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.	—	—

Pada Pasal 407, dinyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Sedangkan pada Pasal 408, dinyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pada pasal 404, dinyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur berdasarkan Undang-Undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pada tanggal 16 Januari 2015, Menteri Dalam Negeri RI menerbitkan Surat Edaran Nomor 120/253/SJ tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Surat Edaran tersebut dinyatakan sebagai berikut: Dengan memperhatikan Pasal 404 Undang-Undang tersebut, siklus anggaran dalam APBN dan APBD, serta untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan massif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat dilaksanakan tanpa dukungan P3D (*misalnya : pemanfaatan sarana dan prasarana penyuluhan*

perikanan yang bersumber dari APBN Pusat Penyuluhan KP dan DAK Bidang KP; serta pengadaan sarana dan prasarana penyuluhan melalui DAK Bidang KP), tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut sampai dengan diserahkan P3D.¹⁰⁴

Peran Pemerintah dalam upaya pemberdayaan petambak garam, telah berupaya memperbaiki infrastruktur dan memberikan bantuan sarana dalam meningkatkan produktivitas dan kualitas. Disamping itu, pemerintah telah mengupayakan peningkatan harga garam petambak melalui pembatasan impor garam, serta melakukan kerjasama kemitraan dengan dunia usaha seperti industri pengolah garam dan industri pengguna garam melalui ketetapan pemerintah, bahwa industri pengolah dan pengguna garam wajib menyerap garam rakyat paling sedikit 50% kuota impor yang diberikan.

Akan tetapi kenyataan di lapangan rembesan garam impor yang peruntukkannya untuk kebutuhan garam industri masih banyak digunakan sebagai garam konsumsi, yang seharusnya garam konsumsi dipasok dari produksi dalam negeri. Terkait dengan harga garam, kenyataan di pasar, garam dalam negeri belum mampu bersaing dengan garam impor. Kenaikan harga garam rakyat belum signifikan, meskipun pemerintah telah menetapkan HPP Garam. Pemerintah pusat juga memberikan fasilitas dengan melakukan intermediasi antara koperasi dengan perbankan.

21. Rencana Zonasi Wilayah Pesisir

Belum semua daerah menetapkan rencana zonasi wilayah pesisir ke dalam peraturan daerah, sehingga tidak ada kepastian usaha bagi nelayan. Tata ruang daerah pesisir masih menjadi masalah dimana kepentingan pembangunan seringkali mengorbankan nelayan dan pembudi daya ikan.

Lahan petambak garam sebagian besar saat ini masih belum memiliki RTRW sebagai peruntukan lahan garam, sehingga lahan garam petambak masih dimungkinkan akan beralih fungsi. Untuk menjamin keberlanjutan dan kepastian usaha produksi garam, perlu adanya penetapan zonasi di wilayah

¹⁰⁴ Pusat Penyuluhan Kelautan dan Perikanan, Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia dan perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan. 27 Juni 2015

pesisir. Hal ini perlu dilakukan agar air laut sebagai sumber bahan baku utama terjamin kualitasnya.

Dalam upaya tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan telah melakukan DED di beberapa kawasan lahan garam. Bahkan lahan garam saat ini masih banyak yang memiliki fungsi ganda sebagai lahan budidaya bandeng dan lahan garam.

22. Masukan lain terhadap RUU

- a. perlindungan daerah penangkapan yang bebas dari alat tangkap yang merusak lingkungan.
- b. perlindungan terhadap wilayah yang dilindungi baik yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun yang akan dijadikan daerah larangan untuk kepentingan kelestarian biota.¹⁰⁵
- c. dalam memahami konsep perlindungan diperlukan 3 pendekatan:
 - 1) pendekatan secara individu atau *face to face* dalam melindungi personal nelayan termasuk rumah tangga nelayan.
 - 2) pendekatan secara kelompok, meliputi ketepatan sasaran penerima program tanpa intervensi elit, mewujudkan Kredit Usaha Bersama sebagai solusi kesulitan permodalan, dan pendekatan langsung oleh pemerintah ke sentra-sentra produksi.
 - 3) pendekatan secara kawasan, menciptakan kawasan-kawasan baru baik potensi alam maupun sumber daya manusianya.¹⁰⁶
- d. Hal yang diperlukan nelayan untuk melindungi, memberdayakan, dan meningkatkan taraf hidup: ¹⁰⁷
 - 1) Peningkatan kualitas SDM melalui program:
 - a) peningkatan pendidikan dan pelatihan.
 - b) pengentasan kemiskinan dengan pemberian bantuan modal lunak atau bantuan secara bergulir kepada masyarakat nelayan.
 - 2) Melindungi potensi SDA:
 - a) membuat payung hukum/perundang-undangan dan penegakkan hukum secara konsisten bagi para pelaku kegiatan perikanan

¹⁰⁵Provinsi Kalimantan Timur, 3 s.d 6 Maret 2015.

¹⁰⁶Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

¹⁰⁷*Ibid.*

perikanan karena keterbatasan sumber daya perikanan sehingga perlu untuk dilindungi.

- b) melarang dan mengurangi tingkat pencemaran.
- c) mengurangi kerusakan ekosistem.
- 3) Penggunaan teknologi yang ramah lingkungan untuk melindungi SDA.
- 4) Perlu penataan kelembagaan sehingga pengaruh tengkulak atau istilah lain di Sumatera Utara “tangkahan” dapat diminimalisir atau bahkan dihilangkan.
- 5) mencegah konversi lahan *mangrove* menjadi bentuk lain yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 6) mencegah adanya penangkakan ikan di dekat pantai oleh nelayan besar atau dengan alat tangkap pukat/alat tangkap sejenisnya.
- 7) jaminan akan keamanan dan keselamatan nelayan yang menangkap di daerah perbatasan atau daerah pesisir yang berbatasan langsung dengan wilayah negara lain.
- 8) penetapan rencana zonasi yang sesuai dengan fungsi ekologis sehingga ikan-ikan dapat tumbuh dan berkembang biak dengan baik. Dengan demikian tidak akan ada tumpang tindih dengan kegiatan lainnya terutama pertambangan dan wisata. Bahkan mestinya bisa diselaraskan dengan melibatkan nelayan.

Hal lain yang harus di muat dalam RUU adalah *reward/insentif* bagi nelayan sukses, peningkatan SDM, sistem bagi hasil, kelembagaan, dan peningkatan teknologi dalam hal pemberdayaan nelayan.¹⁰⁸

RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dapat menjadi peraturan yang melindungi dan memenuhi hak-hak nelayan tradisional untuk akses terhadap laut, yaitu:¹⁰⁹

- a. menciptakan laut yang bebas dari teknologi dan jenis alat penangkapan ikan yang merusak lingkungan dan biota laut.
- b. menjaga kedaulatan teritorial maritim dan turut serta memantau aksi-aksi pencurian ikan oleh nelayan asing.

¹⁰⁸Program Studi Manajemen Sumberdaya Perairan Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

¹⁰⁹Masyarakat Nelayan Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

- c. memenuhi jaminan perlindungan sosial bagi nelayan yang menghadapi situasi kecelakaan laut dan gagal melaut karena faktor cuaca buruk akibat perubahan iklim.
- d. pengaturan area tangkap (zonasi) yang bisa melindungi nelayan tradisional dari persaingan dengan nelayan besar.
- e. menolak reklamasi pantai yang menyebabkan terjadinya banjir rob, penambangan pasir laut, dan pembuangan limbah industri ke laut.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah:¹¹⁰

- a. perlunya bantuan modal bagi nelayan kecil.
- b. Pemerintah perlu memantau dan mengontrol secara reguler harga pasaran ikan sehingga tidak menjadi permainan pasar.
- c. menggalakkan industri berbasis komunitas untuk pengolahan hasil laut di desa-desa pesisir dengan memfasilitasi modal dan pendampingan usaha.
- d. Pemerintah harus memastikan bahwa hak-hak nelayan tradisional benar benar diakui. Pengakuan atas hak-hak nelayan tradisional dengan sendirinya akan memberikan perlindungan secara hukum dan politik.
- e. Pemerintah memfasilitasi pengusaha ikan dalam berproduksi ke laut ZEE agar tidak bersinggungan dengan nelayan tradisional.
- f. akses nelayan terhadap pendidikan harus mudah yakni pemerintah harus menyediakan sarana dan prasarana pendidikan (SD, SMP, SMA yang baik) dan kesehatan di pemukiman nelayan.
- g. sosialisasi tentang kebersihan pada perkampungan nelayan salah satunya adalah tidak membuang sampah pada bibir pantai dapat merusak lingkungan dan sumber daya pesisir yang akan mengurangi jumlah ikan, dan sosialisasi pengetahuan mitigasi bencana kepada nelayan.
- h. perencanaan yang dilakukan dalam kerangka perlindungan dan pemberdayaan nelayan seharusnya berbasis pada kebutuhan lokal.¹¹¹
- i. perlindungan terhadap pemukiman nelayan/ kampung nelayan yang layak huni dan mengupayakan agar tidak tergusur oleh pembangunan/bisnis dan kegiatan ekonomi lain. Penataan dan pembangunan pemukiman nelayan/ kampung nelayan tidak menjauhkan nelayan dari wilayah tangkapnya.

¹¹⁰Masyarakat Nelayan Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

¹¹¹Nus Ugru, KIARA Maluku, 12 Maret 2015.

Seharusnya nelayan difasilitasi dengan pengadaan sarana produksi yang layak seperti kapal, dan alat tangkap.

- j. Perlindungan peruntukkan lahan garam agar didukung dengan peraturan daerah tentang penetapan lahan garam maupun RTRW untuk menjamin keberlanjutan usaha produksi garam.

BAB III

KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982

Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 merupakan perjanjian internasional antar negara yang mengatur tertib hukum untuk laut dan samudera yang memudahkan komunikasi internasional dan memajukan penggunaan laut dan samudera secara damai. Konvensi ini mengakui dan mengatur konsep negara kepulauan. Indonesia diuntungkan dengan masuknya Bab IV tentang negara kepulauan (*Archipelagic States*) sehingga diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*.¹¹² Implikasi disahkannya UNCLOS nampak dalam peraturan perundang-undangan dalam hal penguatan konsep kepulauan diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Terluar, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan.

Indonesia sebagai negara kepulauan tentunya memanfaatkan laut sebagai sumber utama untuk kelangsungan kehidupan. Laut memiliki fungsi komersial dan strategis serta merupakan sumber makanan bagi manusia yang dimanfaatkan oleh nelayan untuk menangkap ikan. Pengaruh nelayan terhadap konsep negara kepulauan menjadi penting karena mencerminkan adanya eksistensi atau suatu entitas yang hidup dalam suatu wilayah laut. Di sisi lain, belum semua hal-hal yang diatur di dalam UNCLOS diakomodir dalam perundang-undangan nasional yang menyangkut kepentingan nelayan.

Kaitan antara perlindungan nelayan dengan UNCLOS adalah dalam hal pengaturan wilayah-wilayah laut yang menjadi yurisdiksi negara pantai atau kepulauan serta pengakuan dan perlindungan terhadap hak perikanan tradisional serta pencemaran laut. Dalam hal pengaturan wilayah laut, Pasal

¹¹² Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R Agoes., Pengantar Hukum Internasional : PT Alumni, Bandung, 2003, hlm. 179.

49 UNCLOS menjamin kedaulatan negara kepulauan untuk melaksanakan kedaulatannya terhadap segala sumber kekayaan yang ada di dalamnya termasuk hak berdaulat terhadap Zona Tambahan, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen yang ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1), Pasal 55 dan Pasal 77 ayat (1) dan ayat (2).¹¹³ Prinsip utama yang mendasarinya terdapat pada Pasal 46 yang mengatur mengenai konsep negara kepulauan yang mendefinisikan negara kepulauan itu sebagai suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Kepulauan mencakup suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau dan perairan dan wujud alamiah lainnya yang merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi, politik, dan atau yang secara historis dianggap demikian.¹¹⁴

Pasal 51 ayat (1) UNCLOS memberikan kewajiban bagi negara kepulauan agar mengakui hak perikanan tradisional, baik yang muncul karena perjanjian maupun karena kebiasaan dan sifat alamiah perairan.¹¹⁵ Hal ini berkaitan dengan sifat khusus negara kepulauan yang bersinggungan dengan

¹¹³Article 49 (1), (2) : 1. The sovereignty of an archipelagic State extends to the waters enclosed by the archipelagic baselines drawn in accordance with article 47, described as archipelagic waters, regardless of their depth or distance from the coast. 2. This sovereignty extends to the air space over the archipelagic waters, as well as to their bed and subsoil, and the resources contained.

therein Article 33 (1) : In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to: (a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea; (b) punish infringement of the above laws and regulations omitted within its territory or territorial sea. Article 55: The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention. Article 77 : 1. The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources. 2. The rights referred to in paragraph 1 are exclusive in the sense that if the coastal State does not explore the continental shelf or exploit its natural resources, no one may undertake these activities without the express consent of the coastal State.

¹¹⁴ Article 46: For the purposes of this Convention: (a) "archipelagic State" means a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands; (b) "archipelago" means a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity, or which historically have been regarded as such.

¹¹⁵ Article 51 (1) : Without prejudice to article 49, an archipelagic State shall respect existing agreements with other States and shall recognize traditional fishing rights and other legitimate activities of the immediately adjacent neighbouring States in certain areas falling within archipelagic waters. The terms and conditions for the exercise of such rights and activities, including the nature, the extent and the areas to which they apply, shall, at the request of any of the States concerned, be regulated by bilateral agreements between them. Such rights shall not be transferred to or shared with third States or their nationals.

negara lain yang implikasinya dapat merugikan nelayan baik nelayan besar sampai nelayan kecil serta nelayan tradisional. Negara kepulauan diwajibkan untuk menentukan batas-batas perairannya sesuai dengan jenis-jenis yang diatur dalam UNCLOS seperti laut teritorial, perairan pedalaman, ZEE, dan landas kontinen. Pasal 47 Nomor 6 menyebutkan bahwa apabila suatu bagian perairan kepulauan suatu negara kepulauan letaknya berdampingan langsung dengan negara tetangga maka hak-hak yang ada dan kepentingan-kepentingan sah lainnya yang dilaksanakan secara tradisional oleh negara tersebut serta segala hak yang ditetapkan dalam perjanjian antara negara-negara tersebut akan tetap berlaku dan harus dihormati.¹¹⁶

Indonesia telah terlibat dalam beberapa perjanjian perbatasan dengan negara lain seperti Vietnam, Thailand, Singapura, Malaysia, dan Australia, maka penguatan dalam sisi hukum nasional menjadi penting karena berimplikasi pada kepastian nelayan yang melakukan penangkapan ikan baik dalam zona terluar seperti ZEE dan Landas Kontinen yang masih dalam yurisdiksi nasional maupun yang bersinggungan dengan negara lain termasuk yang masih belum menemukan kesepakatan mengenai batas wilayah maritim. Kasus ditangkapnya para nelayan tradisional Pulau Rote oleh Australia di Pulau Pasir¹¹⁷, dan maraknya *illegal fishing* di sekitar perbatasan dengan Thailand, Malaysia, Vietnam¹¹⁸ dan Filipina¹¹⁹ menjadi contoh pentingnya penguatan dan penegasan kedudukan nelayan di perbatasan baik nelayan besar, nelayan kecil, dan nelayan tradisional dalam hal jaminan keamanan untuk melakukan penangkapan ikan sehingga memberikan kepastian hukum dan keamanan bagi nelayan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan di semua wilayah yang menjadi yurisdiksi nasional maupun yang masih dalam sengketa. Pasal 73 UNCLOS telah menjamin hak negara

¹¹⁶Article 47.6 : *If a part of the archipelagic waters of an archipelagic State lies between two parts of an immediately adjacent neighbouring State, existing rights and all other legitimate interests which the latter State has traditionally exercised in such waters and all rights stipulated by agreement between those States shall continue and be respected.*

¹¹⁷Yusuf L.Henuk, "Pulau Pasir Milik Orang Rote", Kamis 8 Januari 2015, (<http://luar-negeri.kompasiana.com/2015/01/08/pulau-pasir-milik-orang-rote-695469.html>), diakses 9 April 2015).

¹¹⁸ Jadwal Patroli Kapal DKP di Kepri dikurangi", Jumat 6 Februari 2015 (<http://anambaskab.go.id/ppid/page/content/62/jadwal-patroli-kapal-dkp-di-kepri-dikurangi>), diakses 9 April 2015)

¹¹⁹ "Pemerintah Tetap Tegas Larang Transshipment", Rabu, 25 Februari 2015 (<http://kkp.go.id/index.php/berita/pemerintah-tetap-tegas-larang-transshipment/>), diakses 9 April 2015).

pantai dalam menegakkan peraturan perundang-undangan nasionalnya dalam mengambil setiap tindakan terkait pemanfaatan ZEE tanpa harus menimbulkan kerugian bagi pihak lain seperti yang tercantum dalam Pasal 74 ayat (3).¹²⁰

Hak perikanan tradisional yang diatur pada Pasal 47 Nomor 6 dan Pasal 51 UNCLOS adalah yang berkenaan dengan hak nelayan yang secara tradisi atau turun temurun melakukan penangkapan ikan di perbatasan yang memang belum ada pengakuan secara khusus dari peraturan perundang-undangan nasional.¹²¹Hak tradisional nelayan ini memiliki karakteristik yang kompleks yang dapat meliputi aktivitas penangkapan ikan, wilayah tangkap, alat tangkap dan jenis ikan tertentu yang ditangkap. Sampai saat ini, Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang nelayan tradisional dan perlindungan terhadap nelayan di perbatasan sehingga menjadi perlu untuk diatur dalam suatu undang-undang agar dapat meningkatkan peran serta kesejahteraan nelayan yang selama ini kurang diperhatikan.

Dalam hal wilayah perairan yang menjadi area tangkap tentunya perlu diperkuat dengan kebijakan hukum, penguasaan wilayah secara efektif, dan kontrol atas wilayah. Semua itu akan mendukung dan melindungi kepentingan dan keamanan nelayan yang berada di sekitar wilayah perbatasan yang masih merupakan yurisdiksi nasional yang diakui keberadaannya sebagai suatu bagian dalam konsep negara kepulauan yang hendaknya diperkuat dengan pengaturan undang-undang dan diplomasi dengan negara-negara tetangga. Pasal 51 UNCLOS menekankan pula kepada para negara yang

¹²⁰*Article 73 : The coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention. Article 74 (3) : Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.*

¹²¹Dalam Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007) telah disebutkan mengenai masyarakat tradisional dan nelayan tradisional yang melakukan kegiatan penangkapan ikan. Dalam Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 2011 telah diatur pula instruksi khusus untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi nelayan di perbatasan. Namun aturan-aturan tersebut tidak tegas dan belum terperinci mengatur mengenai konsep nelayan tradisional.

bertanggung jawab mengenai persoalan di perbatasan untuk mengaturnya dalam suatu kerjasama atau perjanjian bilateral. Pengakuan terhadap nelayan tradisional dan kepastian perlindungan bagi nelayan di perbatasan dalam perlindungan, pengawasan, dan pemantauan secara terus menerus yang diatur dalam suatu bentuk undang-undang akan sangat memajukan nelayan dan secara tidak langsung akan menjadi sebuah kontrol efektif terhadap pulau-pulau terluar yang sering menjadi pemicu konflik dengan negara lain. Suatu kontrol yang tidak efektif terhadap laut dapat menyebabkan kerugian bagi nelayan karena laut adalah tempat utama nelayan mencari ikan. Di samping itu, sosialisasi terhadap nelayan di perbatasan mengenai batas-batas wilayah tentunya sangat diperlukan untuk menunjang kegiatan mereka di wilayah tangkapan. Perlindungan dan pelestarian lingkungan laut juga menjadi hal yang penting dimana Pasal 194 ayat (3) point b dan c UNCLOS mewajibkan negara-negara untuk mengendalikan pencemaran lingkungan laut terhadap pencemaran yang ditimbulkan oleh kendaraan air beserta instalasi-instalasi dan alat peralatan yang digunakan dalam eksplorasi kekayaan alam dasar laut dan tanah di bawahnya. Hal tersebut erat kaitannya dengan aktivitas nelayan yang menggunakan kapal/perahu dan alat tangkap yang dapat merusak laut apabila tidak dibatasi dan diawasi.¹²² Pasal 211 ayat (1) dan ayat (2) UNCLOS mempertegas kewajiban bagi negara untuk menetapkan peraturan perundang-undangan terhadap pencemaran lingkungan laut yang berasal dari kendaraan air yang kemudian harus diselaraskan dengan aturan internasional yang berlaku umum.¹²³

¹²²Article 194 (3).b,c: (b)pollution from vessels, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, preventing intentional and unintentional discharges, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of vessels; (c) pollution from installations and devices used in exploration or exploitation of the natural resources of the seabed and subsoil, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of such installations or devices;

¹²³ Article 211 (1),(2): States, acting through the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels and promote the adoption, in the same manner, wherever appropriate, of routing systems designed to minimize the threat of accidents which might cause pollution of the marine environment, including the coastline, and pollution damage to the related interests of coastal States. Such rules and standards shall, in the same manner, be re-examined from time to time as necessary. 2. States shall adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag or of their registry. Such laws and regulations shall at least have the same effect as that of generally accepted

Kesepahaman antar negara sangat diperlukan untuk menjembatani konflik batas wilayah diantaranya melalui diplomasi dan perjanjian yang mengikat dan efektif namun harus diikuti dengan kepastian hukum domestik dalam hal pengakuan terhadap hak tradisional nelayan, jaminan, dan perlindungan terhadap nelayan-nelayan di perbatasan khususnya nelayan kecil dan nelayan tradisional yang selama ini kurang diperhatikan, di samping juga perhatian khusus terkait pemeliharaan dan pencegahan terhadap efek pencemaran laut yang ditimbulkan oleh aktivitas nelayan.

B. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan UU Perikanan

Salah satu tujuan pengelolaan perikanan yang tercantum dalam Pasal 3 huruf a UU Perikanan adalah untuk meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. UU Perikanan mendefinisikan nelayan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan (Pasal 1 angka 10 UU No. 45 Tahun 2009). UU Perikanan mengakui keberadaan nelayan kecil, yang meski sama-sama bermata pencaharian melakukan penangkapan ikan seperti umumnya nelayan, akan tetapi berbeda karena nelayan kecil dalam menangkap ikan itu hanyalah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) *gross ton* (Pasal 1 angka 11 UU No. 45 Tahun 2009). Kerangka pikir yang sama juga diterapkan pada definisi pembudi daya ikan dan pembudi daya ikan kecil (Pasal 1 angka 12 dan angka 13 UU No. 45 Tahun 2009).

Definisi mengenai nelayan banyak diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan sehingga memiliki pengertian yang luas dan beragam serta menimbulkan penafsiran yang berbeda. Disisi lain secara sosiologis banyak terdapat subyek hukum lain yang bisa juga masuk dalam katagori nelayan antara lain seperti nelayan pemilik, nelayan penggarap, keluarga nelayan, petani garam, petani rumput laut, nelayan pengolah, anak buah

international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference.

kapal perikanan (ABK). oleh karena itu definisi mengenai nelayan harus diatur secara komperhensif di dalam RUU karena akan mencakup ruang lingkup pengaturan dan juga menentukan efektif atau tidaknya tujuan dari pembentukan RUU ini.

UU Perikanan ini berlaku, salah satunya adalah untuk setiap orang yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia (Pasal 4 huruf a UU No. 31 Tahun 2004). Termasuk di dalamnya adalah nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Hal ini berarti segala ketentuan yang ada di dalam UU Perikanan turut mengikat para nelayan, nelayan kecil, pembudi daya, dan pembudi daya ikan kecil. Ketentuan yang terdapat dalam UU Perikanan ini sebagian besar mengatur mengenai kegiatan penangkapan ikan, seperti adanya ketentuan larangan melakukan penangkapan ikan menggunakan bahan kimia atau bahan apapun yang dapat merugikan dan/atau membahayakan lingkungan (Pasal 8 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2004). Selain itu ada ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 45 Tahun 2009 yang mewajibkan setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pengelolaan perikanan untuk mematuhi ketentuan mengenai jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan; dan ukuran atau berat minimum jenis ikan yang boleh ditangkap, yang ditetapkan oleh Menteri. Ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) ini berlaku juga untuk nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil, kecuali ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e mengenai sistem pemantauan kapal perikanan.

Ketentuan dalam UU Perikanan yang terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan dapat dilihat di dalam Bab X mengenai pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Kegiatan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang dilakukan oleh Pemerintah ditekankan pada tiga kegiatan pemberdayaan, yaitu melalui pemberian skim kredit lunak bagi nelayan kecil (Pasal 60 ayat (1) huruf a); penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan (Pasal 60 ayat (1) huruf b); serta penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil dan koperasi perikanan (Pasal 60 ayat (1) huruf c). Pengaturan khusus lainnya bagi nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang diatur dalam UU Perikanan adalah mengenai nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia (Pasal 61 ayat (1) UU No. 31

Tahun 2004) dan pembudi daya ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan.

Walaupun demikian, nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil diharuskan ikut serta menjaga kelestarian lingkungan perikanan (Pasal 61 ayat (4) UU No. 31 Tahun 2004). Selain itu, nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil juga diharuskan untuk mendaftarkan diri, usaha dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat untuk keperluan statistik serta pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil (Pasal 61 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2004).

Dapat dicermati bahwa UU Perikanan belum mengatur secara spesifik mengenai perlindungan bagi nelayan, terutama nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Pasal 64 UU 31 Tahun 2004 tentang Perikanan mengatur ketentuan mengenai pengaturan lebih lanjut pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil diatur dengan peraturan pemerintah tetapi sampai saat ini peraturan pemerintahnya belum ada. Belum adanya peraturan pemerintah mengenai pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil membuat pelaksanaan ketentuan ini belum efektif.

C. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. UU Nomor 1 Tahun 2014

Keterkaitan RUU Perlindungan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil jo. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut UU PWPPK) terletak pada beberapa hal yaitu:

1. Definisi

Definisi masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional (Pasal 1 angka 35 UU PWPPK). Pengertian masyarakat tradisional tersebut mencakup pengertian nelayan dalam Pasal 1 angka 10

UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. Lebih lanjut Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU PWPPK menjelaskan pengertian nelayan tradisional yaitu nelayan yang menggunakan kapal tanpa mesin, dilakukan secara turun temurun, memiliki daerah penangkapan ikan yang tetap, dan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Sumber daya hayati merupakan bagian utama dari usaha perikanan yang diambil manfaatnya oleh nelayan sebagai objek mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Pengertian sumber daya hayati dalam Pasal 1 angka 4 UU PWPPK meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain yang terdapat di wilayah pesisir. Sehingga objek yang akan diatur dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Serta Pembudi daya Ikan (RUU PPNPI) termasuk di dalam pengertian sumber daya hayati dalam UU PWPPK.

Petambak garam tidak didefinisikan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (UUPWP-3-K), namun dapat kita pahami bahwa petambak garam melakukan kegiatannya di wilayah pesisir, oleh karena itu mereka dapat digolongkan sebagai masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 32, Masyarakat adalah masyarakat yang terdiri atas Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

UUPWP-3-K menjamin kepastian usaha yang dimulai dari Pasal 7 perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang terdiri atas:

1. Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP-3-K)
2. Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K);
3. Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-K); dan
4. Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K).

RZWP-3-K inilah yang menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan

pola ruang pada kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin, perizinan inilah yang menjamin kepastian hukum.

Dalam UUPWP-3-K dikenali ada 2 (dua) jenis, yaitu izin lokasi dan izin pengelolaan. Pasal 1 angka 18 menyebutkan Izin Lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil. Terkait produksi garam, izin ini diberikan ketika petambak garam menggunakan sarana dan/atau prasarana dengan memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir untuk mengambil air laut untuk produksi garam.

Dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a UUPWP-3-K mengatur pemanfaatan sumber daya perairan pesisir untuk kegiatan produksi garam wajib memiliki Izin Pengelolaan. Pasal 1 angka 18A menyatakan Izin Pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, dalam hal ini juga termasuk para petambak garam. Pengecualian kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat (Pasal 22 ayat (1)).

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional. Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud diatas diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2)), oleh karena itu Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi petambak garam kecil dalam pemberian izin.

Salah satu substansi perlindungan petambak garam adalah penanganan dampak perubahan iklim dan bencana. UUPWP-3-K mengenal istilah mitigasi bencana, bencana pesisir, dampak penting dan

cakupan yang luas serta bernilai strategis. Mitigasi bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (Pasal 1 angka 25, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UUPWP-3-K).

Bencana pesisir adalah kejadian karena peristiwa alam atau karena perbuatan Setiap Orang yang menimbulkan perubahan sifat fisik dan/atau hayati pesisir dan mengakibatkan korban jiwa, harta, dan/atau kerusakan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Pasal 1 angka 26 UUPWP-3-K). Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta Bernilai Strategis adalah perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. (Pasal 1 angka 27A UUPWP-3-K).

Pemerintah daerah menetapkan batas sempadan pantai yang mengikuti ketentuan perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami, perlindungan pantai dari erosi atau abrasi, perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya, perlindungan terhadap ekosistem pesisir, seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta, pengaturan akses publik; serta pengaturan untuk saluran air dan limbah (Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUPWP-3-K) mempengaruhi produksi garam.

Perlindungan terhadap petambak garam juga mencakup hak-hak masyarakat yang tercantum dalam Pasal 60 ayat (1) UUPWPPK di mana masyarakat mempunyai hak untuk:

1. memperoleh akses terhadap bagian perairan pesisir yang sudah diberi Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan;
2. mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil);
3. mengusulkan wilayah Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K;
4. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

5. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
6. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
7. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
8. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
9. melaporkan kepada penegak hukum akibat dugaan pencemaran, pencemaran, dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
10. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
11. memperoleh ganti rugi;
12. mendapat pendampingan dan bantuan hukum terhadap permasalahan yang dihadapi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana Pasal 1 angka 31, Pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada Masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara lestari. Dalam Pasal 63 diatur secara khusus bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberdayakan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya yang dilakukan dengan mendorong kegiatan usaha masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya.

Kemudian ayat (3) menjelaskan bahwa dalam upaya pemberdayaan masyarakat tersebut, Pemerintah dan pemerintah daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat dalam:

1. pengambilan keputusan;
2. pelaksanaan pengelolaan;
3. kemitraan antara masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/pemerintah daerah;
4. pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup;
5. pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
6. pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan;
7. penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan; dan
8. pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta dan pemberdayaan masyarakat telah diatur dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 40/PERMEN-KP/2014 tentang Peran Serta dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan ini menjelaskan peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Tujuan Peraturan Menteri ini adalah untuk:

1. meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan dalam pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
2. meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat untuk berperan serta dalam PWP-3-K;
3. menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari; dan
4. memperkuat nilai-nilai kearifan lokal untuk mendukung proses pembangunan kebangsaan dalam PWP-3-K.

2. Pengembangan Kelestarian Lingkungan dan Kesejahteraan Masyarakat

Tujuan RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah untuk meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan kelembagaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak

garam dalam menjalankan usaha yang produktif, maju, modern, dan berkelanjutan serta mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan. Ekosistem merupakan satu kesatuan dari keseluruhan komunitas yang meliputi tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain yang perlu di jaga dan di lindungi kelestariannya. Ekosistem dalam Pasal 1 angka 5 UU PWPPK adalah kesatuan komunitas tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain serta proses yang menghubungkannya dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas.

Pengembangan prinsip kelestarian lingkungan dapat dilakukan dengan konservasi. Konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta rehabilitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil bertujuan untuk melindungi, melestarikan, memanfaatkan serta mengelola ekosistem dan sumber daya pesisir. Nelayan dalam melakukan usaha perikanan yang mencakup keseluruhan kegiatan hulu sampai hilir harus memperhatikan konservasi, kawasan konservasi, rehabilitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil guna perlindungan pelestarian, pemanfaatan, pengelolaan serta perbaikan pemulihan untuk mewujudkan usaha perikanan nelayan yang berkelanjutan (Pasal 1 angka 8, Pasal 1 angka 9, Pasal 1 angka 19, Pasal 1 angka 20, Pasal 1 angka 22 UU PWPPK).

Tujuan lain dari RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah mewujudkan kedaulatan dan kemandirian nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup yang lebih baik. Pasal 1 angka 1 UU PWPPK menyatakan bahwa pengelolaan wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antar sektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya Pasal 5 UU PWPPK mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya Pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan

kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan RUU PPNPI bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

3. Kepastian Usaha

Berdasarkan Pasal 23 UU PWPPK ayat (2) pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk kepentingan sebagai berikut:

- a. konservasi;
- b. pendidikan dan pelatihan;
- c. penelitian dan pengembangan;
- d. budi daya laut;
- e. pariwisata;
- f. usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari;
- g. pertanian organik;
- h. peternakan; dan/atau
- i. pertahanan dan keamanan negara.

Kawasan pemanfaatan umum adalah bagian dari Wilayah Pesisir yang ditetapkan peruntukkannya bagi berbagai sektor kegiatan (Pasal 1 angka 9 UU PWPPK), sedangkan perairan pesisir merupakan laut yang berbatasan dengan daratan meliputi perairan sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau, dan laguna (Pasal 1 angka 7 UU PWPPK). Kawasan pemanfaatan umum dan perairan pesisir terbagi atas zona, zonasi dan rencana zonasi. Zona, zonasi dan rencana zonasi yang jelas akan berpengaruh pada wilayah tangkap yang akan memberikan kepastian usaha bagi nelayan. Nelayan akan mengetahui ruang penggunaan, penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam Ekosistem pesisir. Selain itu nelayan akan mengetahui kegiatan yang boleh dilakukan dan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan

yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin (Pasal 1 angka 11, Pasal 1 angka 12 dan Pasal 1 angka 14 UU PWPPK).

Izin yang dimaksud tersebut di atas diantaranya adalah izin lokasi dan izin pengelolaan. Berdasarkan Pasal 1 angka 18 UU PWPPK, izin lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil. Pasal 1 angka 18A UU PWPPK yang dimaksud dengan izin pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.

Pasal 16 ayat (1) UU PWPPK menjelaskan lebih lanjut mengenai izin lokasi di mana setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi. Pasal 16 ayat (2) UU PWPPK menyatakan bahwa izin lokasi tersebut menjadi dasar pemberian izin pengelolaan. Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU PWPPK mengatur mengenai pemberian izin lokasi. Izin pengelolaan berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UU PWPPK wajib dimiliki oleh setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk kegiatan produksi garam, biofarmakologi laut, bioteknologi laut, pemanfaatan air laut selain energi, wisata bahari, pemasangan pipa dan kabel bawah laut; dan/atau pengangkatan benda muatan kapal tenggelam. Pengecualian kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat (Pasal 22 ayat (1) UU PWPPK).

Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat dan dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU PWPPK).

Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional. Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud di atas diberikan

kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) UU PWPPK).

Pengkoordinasian pengambilan keputusan di antara berbagai lembaga/instansi pemerintah mengenai kesepakatan penggunaan sumber daya atau kegiatan pembangunan di zona yang ditetapkan, dilakukan melalui rencana pengelolaan yang memuat susunan kerangka kebijakan, prosedur, dan tanggung jawab (Pasal 1 angka 15 UU PWPPK). Selanjutnya Rencana Aksi Pengelolaan adalah tindak lanjut rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang memuat tujuan, sasaran, anggaran, dan jadwal untuk satu atau beberapa tahun ke depan secara terkoordinasi untuk melaksanakan berbagai kegiatan yang diperlukan oleh instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan lainnya guna mencapai hasil pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil di setiap Kawasan perencanaan (Pasal 1 angka 16 UU PWPPK).

Dalam 1 (satu) zona terdapat rencana zonasi rinci yang merupakan rencana detail berdasarkan arahan pengelolaan di dalam Rencana Zonasi dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan teknologi yang diterapkan serta ketersediaan sarana yang pada gilirannya menunjukkan jenis dan jumlah surat izin yang diterbitkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pasal 1 angka 17 UU PWPPK). Sosialisasi terhadap zona, zonasi, rencana zonasi dan izin-izin yang perlu dimiliki dalam kegiatan penangkapan ikan dan budi daya ikan harus dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah agar masyarakat khususnya masyarakat adat, nelayan kecil, nelayan tradisional mengetahui wilayah tempat mereka melakukan usaha perikanan.

4. Perlindungan

Salah satu substansi perlindungan nelayan adalah penanganan dampak perubahan iklim dan bencana. UU PWPPK mengenal istilah mitigasi bencana, bencana pesisir, dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis. Mitigasi bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

(Pasal 1 angka 25, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UU PWPPK). Bencana Pesisir adalah kejadian karena peristiwa alam atau karena perbuatan Setiap Orang yang menimbulkan perubahan sifat fisik dan/atau hayati Pesisir dan mengakibatkan korban jiwa, harta, dan/atau kerusakan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Pasal 1 angka 26 UU PWPPK). Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta Bernilai Strategis adalah perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. (Pasal 1 angka 27A UU PWPPK).

Kawasan konservasi diselenggarakan untuk melindungi sumber daya ikan, tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain, wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti sasi, mane'e, panglima laut, awig-awig, dan/atau istilah lain adat tertentu, ekosistem pesisir yang unik dan/atau rentan terhadap perubahan (Pasal 28 ayat (3) UU PWPPK). Kawasan konservasi dibagi atas 3 zona, yaitu Zona inti, Zona pemanfaatan terbatas, Zona lain sesuai dengan peruntukan Kawasan (Pasal 29 UU PWPPK). Zona inti merupakan bagian dari Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang dilindungi, yang ditujukan untuk perlindungan habitat dan populasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian (Penjelasan Pasal 29 huruf a UU PWPPK). Zona pemanfaatan terbatas merupakan bagian dari zona konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang pemanfaatannya hanya boleh dilakukan untuk budidaya pesisir, ekowisata, dan perikanan tradisional (Penjelasan Pasal 29 huruf b UU PWPPK).

Pemerintah daerah menetapkan batas sempadan pantai yang mengikuti ketentuan perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami, perlindungan pantai dari erosi atau abrasi, perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya, perlindungan terhadap ekosistem pesisir, seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta, pengaturan akses publik; serta pengaturan untuk saluran air dan limbah (Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU PWPPK).

Perlindungan terhadap nelayan juga mencakup hak-hak masyarakat yang tercantum dalam Pasal 60 ayat (1) UUPWPPK di mana masyarakat mempunyai hak untuk:

1. memperoleh akses terhadap bagian perairan pesisir yang sudah diberi Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan;
2. mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil);
3. mengusulkan wilayah Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K;
4. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
6. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
7. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
8. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
9. melaporkan kepada penegak hukum akibat dugaan pencemaran, pencemaran, dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
10. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
11. memperoleh ganti rugi;
12. mendapat pendampingan dan bantuan hukum terhadap permasalahan yang dihadapi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pemberdayaan

Pasal 1 angka 31 memberikan pengertian mengenai pemberdayaan masyarakat yaitu upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada Masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara lestari. Pasal 47 UU PWPPK mengatur bahwa Pemerintah menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil untuk meningkatkan pengembangan

sumber daya manusia di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam upaya peningkatan kapasitas pemangku kepentingan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dibentuk Mitra Bahari sebagai forum kerja sama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, tokoh Masyarakat, dan/atau dunia usaha. Mitra bahari difasilitasi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau dunia usaha. Kegiatan Mitra Bahari difokuskan pada pendampingan dan/atau penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, penelitian terapan dan rekomendasi kebijakan (Pasal 41 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU PWPPK). Organisasi profesi yang dimaksud dalam ketentuan tersebut belum jelas, apakah nelayan kecil dan nelayan tradisional merupakan profesi yang termasuk ke dalam organisasi profesi atau tidak. Kedudukan dan peran nelayan terutama nelayan kecil dan nelayan tradisional dalam forum kerja sama mitra bahari harus diperjelas, sehingga mereka memiliki peran dalam memberikan rekomendasi kebijakan dan mendapatkan perlindungan, pemberdayaan yang tepat sasaran.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan Masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya. Pemerintah wajib mendorong kegiatan usaha Masyarakat melalui berbagai kegiatan di bidang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam upaya pemberdayaan Masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan pengelolaan, kemitraan antara Masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/Pemerintah Daerah, pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup, pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan, penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan serta pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Pasal 63 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU PWPPK).

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Keterkaitan antara perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam hal urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan konkuren yang tertuang dalam pasal 9 ayat (3) dan (4) menyebutkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah dalam pasal 11 ayat (1) terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Dalam hal ini, perlindungan dan pemberdayaan serta pembudi daya ikan masuk ke urusan pemerintahan pilihan.

Pasal 221 ayat (1) menyebutkan bahwa Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan. Lebih lanjut dalam Pasal 225 jelas disebutkan bahwa salah satu tugas camat yaitu mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan selanjutnya Pasal 229 menjelaskan tugas lurah membantu camat dalam melakukan pemberdayaan masyarakat.

Terkait penganggaran, Pasal 230 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam APBD kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Dan secara khusus juga diatur dalam Pasal 294 ayat (3) terkait dana desa yang dialokasikan Pemerintah dimana salah satunya untuk mendanai pemberdayaan masyarakat desa. Namun dalam tabel pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan sub urusan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil secara khusus dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan urusan daerah provinsi.

Dalam UU Pemerintahan Daerah ini pada pasal 14 ayat (1) menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Pada pasal tersebut hanya

menyebutkan urusan pemerintahan bidang kelautan. Namun dalam lampiran UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan digabung menjadi satu yang dalam hal ini terdapat kewenangan pemberdayaan nelayan kecil, pengelolaan tempat pelelangan ikan, penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota, dan pemberdayaan usaha kecil pembudi daya ikan serta pengelolaan pembudidayaan ikan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota seperti yang tertera sebagai berikut:

1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan
 - a. Sub Urusan Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - 1) Pemerintah Pusat
 - a) Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.
 - b) Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
 - c) Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.
 - d) Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
 - e) Penetapan kawasan konservasi.
 - f) Database pesisir dan pulau-pulau kecil.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi
 - a) Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - b) Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - c) Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.
 - b. Sub Urusan Perikanan Tangkap
 - 1) Pemerintah Pusat
 - a) Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil.
 - b) Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB).
 - c) Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk:
 - (1) kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT); dan

- (2) di bawah 30 Gross Tonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing.
 - d) Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional.
 - e) Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT.
 - f) Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.
- 2) Pemerintah Daerah Provinsi
- a) Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.
 - b) Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
 - c) Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.
 - d) Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
 - e) Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
- 3) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- a) Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.
 - b) Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).
- c. Sub Urusan Perikanan Budidaya
- 1) Pemerintah Pusat
- a) Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan.
 - b) Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia.
 - c) Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.
- 2) Pemerintah Daerah Provinsi
- Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

- 3) Pemerintah Kabupaten/Kota
 - a) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
 - b) Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan.
 - c) Pengelolaan pembudidayaan ikan.
- d. Sub Urusan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat

Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi

Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.
- e. Sub Urusan Pengolahan dan Pemasaran
 - 1) Pemerintah Pusat:
 - a) Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan.
 - b) Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia.
 - c) Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah provinsi dan lintas negara.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi:

Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
- f. Sub Urusan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat:

Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.
- g. Sub Urusan Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat:
 - a) Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional.
 - b) Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan.
 - c) Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.

Dalam hal ini ada ketidakselarasan antara batang tubuh di UU Pemerintahan Daerah ini dengan lampiran yang mengatur pembagian urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan. Ketentuan Pasal 407 Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Namun dalam ketentuan Peralihan UU Pemda tidak menyebutkan pencabutan UU Sektoral di bidang Kelautan dan Perikanan. Jadi pilihan kewenangan di RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya Ikan dapat disesuaikan dengan UU Pemda dan/atau UU Sektoral. Selain itu, dalam UU Pemerintahan Daerah ini juga mengatur kewenangan daerah provinsi di laut dalam pasal 27 ayat (1) adalah daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya meliputi:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
2. pengaturan administratif;
3. pengaturan tata ruang;
4. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
5. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) menjelaskan kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua daerah provinsi tersebut. Namun ketentuan ayat (2) dan ayat (3) ini tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. Dalam Penjelasan Pasal 27 ayat (5) yang dimaksud dengan “nelayan kecil” adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

E. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Dalam undang-undang ini nelayan merupakan salah satu sasaran utama (obyek) yang berhak atas manfaat penyuluhan.¹²⁴ Undang-undang ini menyebut dan mendefinisikan nelayan adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang mata pencahariannya atau kegiatan usahanya melakukan penangkapan ikan.¹²⁵ Penyuluhan dikonsepsikan sebagai proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumber daya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.¹²⁶

Pentingnya pengaturan dan tujuan utama sistem penyuluhan antara lain
:127

- a. Penyuluhan sebagai bagian dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum merupakan hak asasi warga negara dan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya.
- b. Perlunya upaya peningkatan kesejahteraan dan kecerdasan bagi petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, dan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang merupakan bagian dari masyarakat Indonesia. Salah satu upaya peningkatan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan penyuluhan.
- c. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi pelaku utama, pelaku usaha, dan penyuluh sehingga tidak menimbulkan perbedaan pemahaman dan pelaksanaan di kalangan masyarakat.
- d. Untuk mengatur sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan secara holistik dan komprehensif dalam suatu pengaturan

¹²⁴ Pasal 5 UU No.6 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.

¹²⁵ Pasal 1 angka 13 UU No.6 Tahun 2006

¹²⁶ Pasal 1 angka 2 UU No.6 Tahun 2006

¹²⁷ Pasal 3 UU No.6 Tahun 2006

yang terpadu, serasi antara penyuluhan yang diselenggarakan oleh kelembagaan penyuluhan pemerintah, kelembagaan penyuluhan swasta, dan kelembagaan penyuluhan swadaya kepada pelaku utama dan pelaku usaha.

Urgensi pengaturan system penyuluhan bagi nelayan tidak lain adalah karena kondisi dan permasalahan nelayan saat ini yang tidak hanya berkaitan dengan masalah kemiskinan tetapi juga tingkat pendidikan yang rendah, sulitnya akses permodalan, metode dan alat penangkapan sangat sederhana dan tidak ramah lingkungan, penguasaan teknologi yang rendah serta pola hidup yang jauh dari arah kesejahteraan sehingga memerlukan penanganan dan perlakuan khusus, baik dari sisi perlindungan maupun pemberdayaannya.

Dalam kaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, penyuluhan termasuk ke dalam salah satu strategi pemberdayaan bagi peningkatan kesejahteraan nelayan yang memiliki pengaruh pada ketahanan pangan dan pengembangan perekonomian nasional, mengingat nelayan termasuk pembudi daya ikan merupakan salah satu pihak yang berkontribusi sebagai penyedia produk hayati kelautan dan perikanan baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan.

Penyuluhan berkembang terus mengikuti perubahan zaman dengan berbagai indikasinya seperti perombakan struktur organisasi, strategi perencanaan, reorganisasi, pengkayaan teknik dan keterampilan penyuluh dan meredefinisi kembali prioritas baru.¹²⁸

Dalam undang-undang ini penyuluhan dilakukan melalui kelembagaan penyuluhan yang terdiri dari :

1. kelembagaan penyuluhan pemerintah
2. kelembagaan penyuluhan swasta
3. kelembagaan penyuluhan swadaya

Kelembagaan penyuluhan pemerintah pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan, pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan, pada tingkat kabupaten/kota berbentuk badan

¹²⁸ Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014, hal 10.

pelaksana penyuluhan dan pada tingkat kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan. Kelembagaan penyuluhan swadaya dapat dibentuk atas dasar kesepakatan antara pelaku utama dan pelaku usaha. Sedangkan kelembagaan penyuluhan pada tingkat desa/kelurahan berbentuk pos penyuluhan desa/kelurahan yang bersifat nonstructural.¹²⁹

Kelembagaan penyuluhan ini disertai dengan tugas dan fungsi pada setiap tingkat kelembagaan, baik koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan optimalisasi kinerja penyuluhan, penetapan kebijakan dan strategi penyuluhan, penyusunan kebijakan dan program, perencanaan, fasilitasi pengembangan kelembagaan dan forum masyarakat bagi pelaku utama dan pelaku usaha maupun mekanisme kerja dan metode penyuluhan.

Dari sisi sasaran utama (obyek) penyuluhan, yakni pelaku utama yang juga berbentuk kelembagaan yaitu Kelembagaan petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, dan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk pelaku utama serta pelaku usaha.

Kelembagaan pelaku utama beranggotakan nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, serta masyarakat yang dibentuk oleh pelaku utama, baik formal maupun nonformal, yang mempunyai fungsi sebagai wadah proses pembelajaran, wahana kerja sama, unit penyedia sarana dan prasarana produksi, unit produksi, unit pengolahan dan pemasaran, serta unit jasa penunjang. Kelembagaan ini dapat berbentuk kelompok, gabungan kelompok, asosiasi, atau korporasi.¹³⁰

Penyuluhan yang diatur dalam undang-undang ini adalah paradigma pemberdayaan dengan model penyuluhan yang partisipatory atau pelibatan masyarakat. Pelibatan masyarakat sejak awal perencanaan program atau penetapan prioritas isu hingga pelaksanaan dan evaluasi yang merupakan hal mutlak yang perlu dilakukan agar penyuluhan dapat memberi manfaat bagi masyarakat lokal.¹³¹ Pasal 29 memberikan pengaturan Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan mendorong peran serta pelaku utama dan pelaku usaha dalam pelaksanaan penyuluhan.

¹²⁹ Pasal 8 dan 9 UU No.6 Tahun 2006

¹³⁰ Pasal 19 UU No.6 Tahun 2006

¹³¹ Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, hal. 13.

Penyuluhan dilakukan oleh penyuluh PNS, penyuluh swasta, dan/atau penyuluh swadaya. Keberadaan penyuluh swasta dan penyuluh swadaya bersifat mandiri untuk memenuhi kebutuhan pelaku utama dan pelaku usaha. Peningkatan kompetensi penyuluh PNS melalui pendidikan dan pelatihan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Fasilitasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi penyuluh swasta dan penyuluh swadaya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.¹³²

Materi penyuluhan dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan pelaku utama dan pelaku usaha dengan memperhatikan kemanfaatan dan kelestarian sumber daya pertanian, perikanan, dan kehutanan. Materi penyuluhan berisi unsur pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan modal sosial serta unsur ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, ekonomi, manajemen, hukum, dan pelestarian lingkungan.¹³³

Materi penyuluhan dalam bentuk teknologi tertentu yang akan disampaikan kepada pelaku utama dan pelaku usaha harus mendapat rekomendasi dari lembaga pemerintah, kecuali teknologi yang bersumber dari pengetahuan tradisional, teknologi tertentu ini ditetapkan oleh Menteri. Lembaga pemerintah pemberi rekomendasi wajib mengeluarkan rekomendasi segera setelah proses pengujian dan administrasi selesai.¹³⁴

Mengenai materi penyuluhan beberapa pihak terkait juga mengemukakan bahwa penyuluhan diarahkan antara lain mengenai tatacara penangkapan ikan, permodalan, kemitraan pelaku utama dan pelaku usaha dan peningkatan pendapatan.¹³⁵ Penyuluhan terhadap nelayan tidak hanya ditujukan untuk transfer inovasi/metode teknis dan teknologi, penyuluhan terhadap nelayan juga diarahkan kepada pemahaman hukum dan peraturan perundang-undangan, metode teknis penangkapan ikan yang efisien, mutu produksi, dan perlindungan lingkungan/sumber daya air.¹³⁶

¹³² Pasal 21 UU No.6 Tahun 2006

¹³³ Pasal 27

¹³⁴ Pasal 28

¹³⁵ Diskusi Tim Asistensi Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI dengan Dirjen Perikanan Tangkap, Dirjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dirjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan dan Direjen Perikanan Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan RI tanggal 31 Maret 2015.

¹³⁶ Diskusi Tim Asistensi Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI dengan Dr. Arif Satria, SP., M.Si. Dekan Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor. tanggal 30 Maret 2015

Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyuluhan yang diselenggarakan, baik oleh pemerintah daerah maupun swasta atau swadaya. Pembinaan dan pengawasan dilakukan terhadap kelembagaan, ketenagaan, penyelenggaraan, sarana dan prasarana, serta pembiayaan penyuluhan.¹³⁷

Pelaksanaan program pemberdayaan yang berhasil dicirikan oleh kondisi masyarakat yang mandiri, inovatif, daya juang yang tinggi, mampu menggalang kerja sama, dan dapat menentukan keputusan atas berbagai pilihan yang ada.¹³⁸ Oleh karena itu keberadaan penyuluh perikanan sebagai ujung tombak pembangunan kelautan dan perikanan dapat melakukan perubahan sikap dan pola perilaku masyarakat nelayan kearah yang lebih baik.

System penyuluhan melalui kelembagaan penyuluhan dapat menjadi salah satu model yang diterapkan dalam upaya pemberdayaan nelayan. System kelembagaan penyuluhan ini telah diadopsi pula dalam UU No.19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Fasilitasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah harus dinyatakan secara tegas mengingat pemberdayaan nelayan khususnya penyuluhan merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.

Pengaturan mengenai program dan materi penyuluhan serta tenaga penyuluh adalah untuk menjamin materi penyuluhan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan nelayan khususnya nelayan kecil. Materi penyuluhan dalam bentuk teknologi tertentu dalam hal ini adalah teknologi yang tidak menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, mengganggu kesehatan, dan ketenteraman masyarakat.¹³⁹ Penyuluhan dilakukan oleh orang/petugas yang khusus ditugaskan dan mempunyai kompetensi dibidang tugasnya. Pembinaan dan pengawasan adalah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan penyuluhan pada setiap tingkat kelembagaan penyuluhan, kinerja penyuluh, dan penyuluhan yang tepat sasaran baik oleh kelembagaan penyuluhnya maupun kepada sasaran

¹³⁷ Pasal 34

¹³⁸Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, hal. 3.

¹³⁹ Penjelasan Pasal 28

utamanya, yakni nelayan khususnya nelayan kecil sebagai pelaku utama dan pelaku usaha.

Kelembagaan pelaku utama dalam undang-undang ini adalah kelembagaan yang berbentuk kelompok, gabungan kelompok, asosiasi, atau korporasi yang dibentuk baik secara formal maupun nonformal. Namun demikian disisi lain khususnya nelayan pada kenyataannya masih terdapat bentuk kelembagaan yang dibentuk secara tradisional oleh masyarakat adat di wilayah pesisir, seperti Panglima Laot di Aceh, masyarakat adat Lamalera di Nusa Tenggara Timur dan lain-lain. Dalam pengaturan perlindungan dan pemberdayaan nelayan maka kelompok nelayan ini perlu diakomodir sebagai salah satu bentuk kelembagaan pelaku utama yang menjadi sasaran utama (obyek) penyuluhan.

F. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 dengan RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dapat dilihat dalam konteks Bagi Hasil Perikanan. Dalam Undang-Undang ini untuk melakukan bagi hasil perikanan maka perlu diadakan perjanjian bagi hasil antara nelayan pemilik dengan nelayan penggarap atau pemilik tambak dengan penggarap tambak.¹⁴⁰ Definisi Perjanjian bagi hasil menurut Pasal 1 huruf a adalah suatu perjanjian yang diadakan dalam kegiatan penangkapan atau pemeliharaan ikan antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap atau pemilik tambak dan penggarap tambak dengan bagi hasil berdasarkan jumlah yang telah disepakati oleh kedua belah pihak.

Pasal 2 UU Bagi Hasil Perikanan menjelaskan bahwa Perjanjian bagi hasil harus dilakukan untuk kepentingan bersama bagi nelayan pemilik dan nelayan penggarap serta pemilik tambak dan penggarap tambak agar pihak-

¹⁴⁰Pasal 1 huruf b mendefinisikan nelayan pemilik ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan. Sedangkan Pasal 1 huruf c menjelaskan definisi nelayan penggarap ialah semua orang yang sebagai kesatuan dengan menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha penang kapan ikan laut. Pasal 1 Huruf d memberikan definisi bagi pemilik tambak pemilik tambak ialah orang atau bada hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas suatu tambak. Pasal 1 huruf e mendefinisikan penggarap tambak ialah orang yang secara nyata, aktif menyediakan tenaganya dalam usaha pemeliharaan ikan darat atas dasar perjanjian bagi hasil yang diadakan dengan pemilik tambak.

pihak tersebut menerima bagian dari hasil usahanya sesuai dengan pekerjaan yang telah mereka lakukan. Adanya pembagian hasil perikanan ini membuat nelayan menjadi lebih sejahtera karena nelayan mendapatkan penghasilan sesuai dengan pekerjaan yang telah mereka lakukan dan berdasarkan perjanjian yang telah disepakati kedua belah pihak.

Selama ini perjanjian yang dilakukan antara nelayan pemilik dengan nelayan penggarap hanya menguntungkan pihak nelayan pemilik karena nelayan pemilik mempunyai hak untuk menetapkan harga ikan di pasaran dan nelayan pemilik yang menentukan isi perjanjian sehingga perjanjian bagi hasil yang dibuat tersebut tidak merugikan salah satu pihak. Isi perjanjian yang ditentukan oleh nelayan pemilik hanya memberikan keuntungan bagi dirinya dan memberikan bagian yang sangat kecil untuk nelayan penggarap. Nelayan pemilik memberikan bagian dengan jumlah yang kecil karena nelayan penggarap meminjam modal untuk melakukan usaha perikanan kepada nelayan pemilik, dan pembagian hasil yang tidak sesuai dengan aturan tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan bagi nelayan penggarap. Perjanjian yang dibuat antara Nelayan penggarap dengan Nelayan pemilik tidak dilakukan secara tertulis yang memuat hak dan kewajiban dari nelayan penggarap dan nelayan pemilik.

Dalam UU No.16 Tahun 1964 Tentang Bagi Hasil Perikanan diatur mengenai besaran bagi hasil antara nelayan pemilik kapal dengan nelayan penggarap serta pemilik tambak dengan penggarap tambak yang dibedakan menjadi 2 kategori yaitu :

1. Perikanan laut

Dalam perikanan laut dibedakan antara nelayan penggarap yang mempergunakan perahu layar dengan nelayan penggarap yang mempergunakan kapal motor. Untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak yang menggunakan perahu layar diberikan bagi hasil minimal 75% (tujuh puluh lima persen) dari hasil bersih yang didapat, sedangkan untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak yang mempergunakan kapal motor diberikan bagi hasil minimal 40% (empat puluh persen) dari hasil bersih yang didapat.

Bagi hasil di atas sudah termasuk beban yang berkaitan dengan usaha perikanan yang dibagi antara nelayan penggarap dengan nelayan pemilik.

Untuk beban yang menjadi tanggung jawab bersama antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap berupa ongkos lelang, uang rokok, biaya perbekalan bagi nelayan penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (sebelum melakukan pekerjaannya nelayan melakukan selamatan bersama untuk memperlancar usaha dan menjaga keselamatan selama melaut), iuran-iuran lain (seperti untuk koperasi, pembangunan perahu/kapal, dana kesejahteraan, dan dana kematian). Nelayan pemilik dibebankan ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penyusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan ikan (seperti untuk pembelian solar, minyak, es, dan lain-lain).¹⁴¹

2. Perikanan Darat

Untuk perikanan Darat bagi hasil usaha perikanan dibedakan antara hasil ikan pemeliharaan dan hasil ikan liar. Untuk hasil ikan pemeliharaan nelayan penggarap atau penggarap tambak diberikan bagi hasil minimum 40% (empat puluh persen) dari hasil bersih tangkapan yang didapat, sedangkan untuk hasil ikan liar nelayan penggarap/penggarap tambak mendapatkan bagi hasil minimum 60% (enam puluh persen) dari hasil kotor tangkapan yang didapat. Jumlah bagi hasil di atas sudah termasuk beban yang dikenakan bagi pemilik tambak dan penggarap tambak dalam melakukan usaha perikanan. Bahan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pemilik tambak dan penggarap tambak antara lain uang untuk pembelian benih ikan, biaya untuk pengedukan saluran, biaya untuk pemupukan tambak dan biaya perawatan pintu air serta saluran air. Bahan yang menjadi tanggung jawab pemilik tambak diantaranya disediakanya tambak dengan pintu air dalam keadaan yang mencukupi kebutuhan, biaya untuk memperbaiki dan mengganti pintu air yang tidak dapat dipakai lagi serta pembayaran pajak tanah yang bersangkutan dan rumah/tempat tinggal bagi penggarap tambak yang dipergunakan sebagai tempat penjagaan. Sedangkan biaya yang menjadi tanggung jawab penggarap tambak diantaranya biaya untuk menyelenggarakan pekerjaan sehari-hari yang berhubungan dengan pemeliharaan ikan di dalam tambak, dan penangkapannya pada waktu panen

¹⁴¹ Pasal 4 Angka 1

serta alat-alat yang dipergunakan untuk melakukan pekerjaan.¹⁴² Jika pembelian alat baru tersebut memerlukan biaya yang cukup tinggi maka pembeliannya dilakukan bersama-sama dengan pemilik tambak.¹⁴³

Besaran jumlah dari hasil tangkapan yang diberikan untuk nelayan penggarap tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 3 ayat (1) karena jumlah yg diberikan lebih kecil. Misalnya dalam usaha perikanan laut beban untuk melakukan usaha perikanan ditanggung oleh nelayan penggarap seperti biaya untuk pembelian BBM, es, biaya perbekalan, pembelian alat tangkap, biaya perbaikan kapal, dan iuran-iuran lain. Seharusnya biaya tersebut menjadi tanggungan nelayan pemilik.

Bagi hasil perikanan yang diterima oleh para nelayan penggarap diatur oleh mereka sendiri dengan diawasi oleh Pemerintah Tingkat II (Pemerintah Kabupaten/Kota) untuk menghindari terjadinya pemerasan dengan perbandingan bagian terbanyak dan bagian paling sedikit.¹⁴⁴

Jika pembagian bahan-bahan untuk usaha perikanan yang diterima oleh pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak lebih besar dari ketentuan yang ditetapkan maka aturan yang dipergunakan yang lebih menguntungkan pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak. Jika pada suatu daerah terdapat kebiasaan yang berbeda dalam membagi bahan-bahan untuk keperluan usaha perikanan dan sulit untuk disesuaikan oleh Pemerintah Provinsi maka Pemerintah Provinsi dapat menetapkan angka bagian lain bagi nelayan penggarap atau penggarap tambak yang tidak kurang dari aturan yang terdapat dalam ketentuan yang telah ditetapkan.¹⁴⁵

¹⁴² Pasal 1 Angka 2

¹⁴³Penjelasan Pasal 3 sampai dengan Pasal 5, biaya perbekalan untuk para penggarap selama di laut yang menjadi tanggungan bersama, adalah mengenai kapal motor. Mengenai ketentuan dalam Pasal 4a angka 2 huruf b perlu ditambahkan bahwa rumah/tempat tinggal penggarap tambak yang dipergunakan sebagai tempat penjagaan, adalah menjadi bahan pemilik tambak, sedang mengenai ketentuan Dalam Pasal 4 angka 2 huruf c perlu ditambahkan penjelasan, bahwa pada umumnya untuk melaksanakan kewajibannya itu penggarap tambak biasanya menyediakan sendiri alat-alat yang diperlukannya. Jika untuk itu perlu dibeli alat-alat baru, maka berhubung dengan mahalnnya harga alat-alat tersebut sekarang ini, pembeliannya dapat dilakukan bersama-sama dengan pemilik tambak. Jika dikemudian hari penggarap tambak itu tidak lagi menggarap tambak yang bersangkutan. Maka akan diadakan perhitungan.

¹⁴⁴ Pasal 3 ayat (2)

¹⁴⁵Pasal 5, untuk perikanan laut yang mempergunakan perahu layar pembagian hasil untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak minimum 75% dari hasil bersih. Jika mempergunakan kapal motor pembagian hasil untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak minimum 40% dari hasil bersih. Sedangkan perikanan darat untu hasil ikan

Pasal 7 UU Bagi Hasil Perikanan menjelaskan bahwa perjanjian bagi hasil dilakukan minimal 1 (satu) tahun berturut-turut bagi perikanan laut dan untuk perikanan darat paling sedikit 3 (tiga) tahun berturut-turut. Jika jangka waktu perjanjian tersebut telah berakhir maka dapat diadakan pembaharuan perjanjian antara nelayan penggarap dan penggarap tambak dengan nelayan pemilik dan pemilik tambak. Perjanjian bagi hasil tidak akan terputus karena meninggal dunianya nelayan penggarap atau penggarap tambak karena perjanjian tersebut akan dilanjutkan oleh ahli warisnya hingga batas waktunya berakhir. Perjanjian bagi hasil ini akan berakhir atas karena beberapa hal diantaranya:¹⁴⁶

1. Atas persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan
2. Dengan izin panitia landreform desa jika mengenai perikanan darat atau panitia desa yang akan dibentuk jika mengenai perikanan laut atas tuntutan pemilik jika nelayan penggarap atau penggarap tambak yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya.
3. Jika penggarap tambak tanpa persetujuan pemilik tambak menyerahkan pengusaha tambaknya kepada orang lain.

Dalam Pasal 8 Terdapat larangan bagi nelayan pemilik dalam menjalankan usaha perikanan, diantaranya:

1. Pembayaran uang atau pemberian benda apapun kepada nelayan pemilik atau pemilik tambak yang sebenarnya diperuntukan untuk nelayan penggarap tambak.
2. Pembayaran hal apapun kepada nelayan pemilik, pemilik tambak, nelayan penggarap, dan penggarap tambak yang mempunyai unsur ijon¹⁴⁷.

pemelihara pembagian hasilnya minimum 40% dari hasil bersih dan untuk hasil ikan liar pembagian hasilnya minimum 60% dari hasil kotor.

¹⁴⁶ Pasal 7 ayat (4)

¹⁴⁷ Penjelasan Pasal 8, Di beberapa daerah berlaku kebiasaan, bahwa untuk memperoleh kesempatan mengusahakan tambak dengan perjanjian bagi hasil, calon penggarapnya diharuskan membayar uang atau memberikan benda tertentu kepada pemilik tambak. Jumlah uang atau harga barang itu ada kalanya sangat tinggi. Oleh karena itu tidak hanya merupakan beban tambahan bagi penggarap tambak, melainkan lebih-lebih merupakan bentuk pemerasan terhadap golongan yang ekonominya lemah, maka pemberian semacam itu dilarang. Yang dimaksudkan dengan "unsur-unsur ijon" dalam ayat (3) adalah:

- a. pembayarannya dilakukan sebelum penangkapan ikan lautnya selesai atau sebelum tambaknya dapat dipanen dan
- b. bunganya sangat tinggi.

Besaran upah yang diberikan kepada buruh nelayan yang bekerja pada usaha perikanan laut yang diselenggarakan oleh perusahaan yang berbentuk badan hukum dan dilakukan berdasarkan persetujuan Menteri Perburuhan setelah mendengar masukan dari Menteri Perikanan dan organisasi nelayan dan buruh.¹⁴⁸ Usaha perikanan yang diselenggarakan sendiri oleh nelayan pemilik atau pemilik tambak besaran upahnya ditentukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi.¹⁴⁹ Persewaan perahu atau kapal dan alat penangkap ikan dapat diadakan oleh Pemerintah Daerah.¹⁵⁰

Pemerintah Daerah dapat membuat suatu aturan yang mewajibkan pemilik tambak untuk memelihara dan memperbaiki susunan pengairan tambak dan saluran-saluran serta tanggul yang dipergunakan untuk kepentingan pertambakan.¹⁵¹ Pemerintah dapat membuat suatu aturan mengenai Pembentukan dan penyelenggaraan dana yang bertujuan untuk menjamin berlangsungnya usaha perikanan dan untuk memperbesar serta mempertinggi mutu produksinya.¹⁵²

Untuk meningkatkan kesejahteraan bagi nelayan maka harus didirikan koperasi perikanan yang anggotanya terdiri dari penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik melalui pendirian koperasi. Koperasi ini bertujuan untuk memperbaiki taraf hidup anggotanya dengan menyelenggarakan usaha di bidang perikanan baik bidang produksi maupun bidang yang berhubungan dengan kesejahteraan keluarga nelayan.¹⁵³

Saat ini telah ada koperasi perikanan di daerah nelayan namun koperasi tersebut tidak berjalan optimal karena koperasi perikanan tidak dapat bersaing dengan rentenir atau tengkulak. Selain itu masyarakat nelayan lebih memilih untuk meminjam permodalan kepada tengkulak karena prosedur yang tidak berbelit-belit dan lebih cepat. Oleh karena itu peranan koperasi

Dalam pada itu perlu ditegaskan, bahwa ketentuan dalam pasal 8 ayat (3) dan (4) ini tidak mengurangi kemungkinan diadakannya utang-piutang secara yang wajar dengan bunga yang layak. Pembelian ikan di tengah laut ("mengadang"), selain dilarang menurut peraturan, sering kali disertai juga sistem ijon.

¹⁴⁸ Pasal 10 ayat (1)

¹⁴⁹ Pasal 10 ayat (2)

¹⁵⁰ Pasal 10 ayat (3)

¹⁵¹ Pasal 11

¹⁵² Pasal 12

¹⁵³ Pasal 15

yang berfungsi untuk memberikan kemudahan dalam hal permodalan dan juga bantuan untuk kegiatan melaut tidak dapat berjalan efektif yang diakibatkan anggota koperasi tersebut tidak dapat menghidupkan dan memajukan koperasi perikanan didaerahnya.

Pasal 16 menjelaskan bahwa Nelayan penggarap wajib diberikan tunjangan baik tunjangan kesehatan berupa biaya perawatan ketika nelayan penggarap sakit dan tunjangan lain yang diakibatkan karena kecelakaan yang dialami nelayan ketika melakukan tugasnya oleh nelayan pemilik. Jika nelayan tersebut mengalami kecelakaan dan meninggal ketika melaksanakan pekerjaannya maka nelayan pemilik wajib memberikan tunjangan tersebut kepada keluarga yang ditinggalkan.

Saat ini belum ada tunjangan yang diberikan oleh nelayan pemilik kepada nelayan penggarap dalam hal kecelakaan dilaut. Untuk tunjangan kesehatan bagi nelayan telah diberikan oleh Pemerintah melalui program BPJS. Selama ini ketika nelayan penggarap sakit, mereka kesulitan dalam hal pembiayaan untuk melakukan pengobatan dan kemudian mereka meminjam uang kepada tengkulak untuk biaya pengobatannya. Selain untuk kegiatan melaut, hutang nelayan penggarap juga terjadi ketika nelayan meminjam uang untuk biaya pengobatan dan kebutuhan sehari-hari, hal ini mengakibatkan hutang nelayan penggarap kepada tengkulak semakin banyak.

Pemasaran hasil usaha perikanan dilakukan menurut cara dan harga yang telah disetujui bersama oleh nelayan pemilik atau pemilik tambak dan nelayan penggarap atau penggarap tambak agar masing-masing pihak tidak merasa dirugikan dan didasarkan atas kepentingan bersama.¹⁵⁴

Pengawasan perikanan diselenggarakan oleh pejabat setempat terutama Dinas Kementerian Kelautan dan Perikanan, Koperasi Perikanan, dan Organisasi nelayan setempat.¹⁵⁵ Perselisihan yang terjadi antara nelayan baik nelayan penggarap dengan nelayan pemilik atau pemilik tambak dengan penggarap tambak diselesaikan secara musyawarah dengan mengikut sertakan organisasi nelayan dan pihak-pihak lain seperti Panitia Desa dan Dinas Kementerian Kelautan dan Perikanan.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Pasal 17

¹⁵⁵ Penjelasan Pasal 18

¹⁵⁶ Pasal 19

Dalam Pasal 20 huruf a, diatur mengenai sanksi pidana yang dikenakan bagi nelayan pemilik atau pemilik tambak yang mengadakan perjanjian bagi hasil dengan syarat-syarat yang mengurangi ketentuan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 berupa kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya RP.10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Jika nelayan pemilik atau pemilik tambak melakukan perbuatan dengan unsur ijon maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya RP.10.000,- (sepuluh ribu rupiah)¹⁵⁷. Pengaturan mengenai sanksi pidana ini sudah tidak relevan dimasukkan ke dalam RUU Perlindungan dan pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya Ikan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat.

UU Bagi Hasil Perikanan memiliki banyak keterkaitan dengan RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan dalam pembuatan RUU ini harus melihat dan menyesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam UU Bagi Hasil Perikanan sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih. Keterkaitan antara UU Bagi hasil perikanan diantaranya; *Pertama*, mulai dari sistem bagi hasil yang diberikan antara pemilik kapal dengan nelayan penggarap berdasarkan perjanjian yang telah mereka sepakati dan besarnya tidak boleh kurang dari ketentuan yang ada dalam undang-undang ini. *Kedua*, pembagian beban usaha perikanan antara pemilik kapal dan nelayan penggarap yang menguntungkan kepentingan nelayan. *Ketiga*, pembagian upah dalam usaha perikanan yang didirikan oleh perusahaan yang berbentuk badan hukum dan yang diselenggarakan sendiri oleh nelayan sendiri. *Keempat*, pendirian koperasi perikanan yang anggotanya terdiri dari para nelayan penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik. *Kelima*, nelayan pemilik atau pemilik kapal diwajibkan untuk memberikan biaya perawatan dan tunjangan kepada nelayan penggarap yang sakit ketika melakukan pekerjaannya di laut. *Keenam*, pemberian bantuan bagi Nelayan yang mengalami kecelakaan ketika melaut dan meninggal berupa tunjangan. *Ketujuh*, pemasaran hasil usaha perikanan yang dilakukan sesuai dengan cara yang telah disetujui oleh pemilik kapal dan nelayan penggarap.

¹⁵⁷ Pasal 20 huruf c

G. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Keterkaitan antara Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terletak pada beberapa hal, yaitu:

1. Hak

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH) mengatur mengenai hak-hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yakni di dalam Pasal 65 ayat (1) UU PPLH yang berbunyi “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Pasal 65 ayat (2) UU PPLH mengatur mengenai “setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Pasal 65 ayat (3) UU PPLH mengatur mengenai “Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.”

Pembangunan berkelanjutan dalam Pasal 1 angka 3 UU PPLH diartikan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Dengan demikian pembangunan di wilayah pesisir perlu memperhatikan prinsip *sustainable development* serta tidak menghilangkan ciri khas budaya lokal yang hidup di wilayah pesisir tersebut.

Pasal 65 ayat (4) dan ayat (5) UU PPLH mengatur mengenai hak setiap orang untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan melakukan pengaduan akibat adanya dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Peran serta ini dapat dilakukan oleh setiap orang, baik nelayan maupun pembudi daya ikan, dalam melindungi dan mengelola lingkungan wilayah pesisir guna menjaga kualitas maupun kuantitas ikan yang ada di wilayah mereka.

Di dalam Pasal 70 diatur lebih rinci mengenai bentuk peran serta masyarakat terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat tersebut dapat berupa pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Peran masyarakat dilakukan untuk:

- a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- c. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- d. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
- e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berkaitan dengan hak-hak nelayan dan pembudi daya ikan sebagaimana dijelaskan di atas, perlu diatur substansi dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya ikan sebagai berikut:

- a. Jaminan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi nelayan dan pembudi daya ikan.
- b. Hak atas pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. Hak bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan untuk mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup di kawasan wilayah tangkapan dan budi daya.
- d. Peran serta nelayan dan pembudi daya ikan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup oleh nelayan dan pembudi daya ikan.

2. Kewajiban

Pasal 67 Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, yaitu setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pada Pasal 53 ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Serta pada Pasal 54 ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Pencemaran dan perusakan lingkungan sumber daya pesisir akan mempengaruhi ekosistem sumber daya ikan sehingga mengurangi kualitas dan kuantitas ikan di wilayah tersebut. Dengan demikian perlu pemahaman nelayan terhadap tata cara penangkapan ikan yang baik dan benar serta pencegahan terjadinya pencemaran dan pengrusakan lingkungan yang salah satunya disebabkan oleh limbah rumah tangga di pemukiman wilayah pesisir.

Terkait kewajiban nelayan dan pembudi daya ikan perlu diatur dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya ikan mengenai:

- a. Kewajiban bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Kewajiban bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup untuk menanggulangi dan memulihkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang ditimbulkan.

3. Larangan

Pasal 69 ayat (1) huruf a mengatur “setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.” UU PPLH juga mengatur sanksi pidana bagi mereka yang sengaja melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dalam Pasal 98 ayat (1) yang berisi “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup,

dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).”

Bagi mereka yang lalai hingga menyebabkan pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup, Pasal 99 ayat (1) UU PPLH mengatur “Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Indonesia sebagai negara kepulauan berkewajiban melaksanakan kedaulatan NKRI di perairan kepulauan, yaitu kewajiban memanfaatkan sumber daya alam hayati dan nonhayati di perairan kepulauan serta melaksanakan penegakan hukumnya. Wilayah perairan Indonesia dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia disebutkan “Wilayah Perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman.”

Di perairan kepulauan terdapat kekayaan sumber daya alam nonhayati berupa minyak, gas, dan pertambangan lainnya yang belum dimanfaatkan secara optimal karena ketidakberdayaan sumber daya manusia dan teknologi, adanya investasi asing dalam eksplorasi dan eksploitasi di perairan kepulauan tersebut, harus diupayakan melibatkan SDM bangsa kita, sehingga keuntungan besarnya bagi negara dan bangsa. Yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana kewajiban Indonesia dalam menjaga sumber daya alam hayati berupa ikan yang berlimpah itu, jangan sampai terus-menerus dikuras oleh nelayan-nelayan asing.

Perubahan kedudukan Negara Republik Indonesia sebagai negara kepulauan membawa implikasi yang sangat luas tidak saja terhadap kepentingan nasional, tetapi juga terhadap kepentingan internasional di perairan Indonesia. Pengakuan dunia internasional terhadap asas negara kepulauan sebagai penjelmaan aspirasi bangsa Indonesia, membawa

konsekuensi bahwa Indonesia juga harus menghormati hak-hak masyarakat internasional di perairan yang kini menjadi perairan nasional, terutama hak lintas damai dan hak lintas alur laut kepulauan bagi kapal-kapal asing.

Dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia menjelaskan Perairan pedalaman Indonesia adalah sepenuhnya berada di bawah kedaulatan Negara Indonesia. Di perairan pedalaman tersebut terdapat pelabuhan tempat bongkar muat barang ekspor-impor dari dan ke Indonesia. Perairan pedalaman Indonesia sering dijadikan tempat pembuangan limbah, sehingga perairan pedalaman di beberapa tempat di Indonesia sering tampak kotor, dan mungkin terjadi pencemaran lingkungan laut dan merusak habitatnya yang merupakan tempat hidup ikan. Apabila pemerintah membiarkan keadaan tersebut di perairan pedalaman, maka dapat dianggap telah melanggar kewajiban negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut dan nelayan.

Pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia, diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dengan prinsip-prinsip *sustainable development* dalam pengelolaan sumber daya di wilayah pesisir dan laut. Disebutkan bahwa “Pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan hukum internasional”.

Perlindungan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia perlu ditegaskan seperti yang terkandung dalam pasal 24 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 1996 yang menyatakan “Penegakkan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia, ruang udara di atasnya, dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta sanksi atas pelanggaran, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Konvensi hukum internasional lainnya, dan peraturan perundang-undang yang berlaku”.

Sebagai negara yang memiliki wilayah laut yang luas dan potensi-potensi sumber laut yang besar tentunya Indonesia berkepentingan untuk melakukan perlindungan terhadap wilayah perairannya, terutama dari gangguan keamanan dan juga terhadap pencurian kekayaan alam di laut. Pemerintah Indonesia harus selalu melakukan peningkatan pertahanan dan keamanan di wilayah perairan Indonesia agar eksistensi negara Indonesia sebagai negara

maritim selalu terjaga dan terlindungi.

I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Dalam penjelasan umum UU Kelautan dikatakan bahwa potensi sumber daya alam di wilayah Laut mengandung sumber daya hayati ataupun nonhayati yang sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup masyarakat. Potensi tersebut dapat diperoleh dari dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sangat logis jika ekonomi kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

Laut adalah tempat nelayan mencari nafkah untuk hidup. Potensi sumber daya laut Indonesia yang begitu melimpah harusnya bisa dimanfaatkan oleh masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan. Nelayan menjadi salah satu tulang punggung pembangunan sektor maritim nasional, sehingga nelayan menjadi faktor penting dalam pembanguana¹⁵⁸ dan pengelolaan kelautan¹⁵⁹. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pembangunan dan pengelolaan kelautan, nelayan diberikan perlindungan dan pemberdayaan untuk mensejahterakan kehidupannya.

Berdasarkan Pasal 11 ayat 2 huruf c Pemerintah mempunyai kewajiban di laut lepas untuk melindungi kapal nasional, baik di bidang teknis, administratif, maupun sosial. Selain itu di dalam huruf f Pemerintah juga berkewajiban untuk berpartisipasi dalam pengelolaan perikanan melalui forum pengelolaan perikanan regional dan internasional. Kemudian di dalam pasal 14 ayat 2 disebutkan bahwa pemanfaatan sumber daya kelautan dapat dilakukan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru¹⁶⁰ yaitu salah satunya meliputi sektor perikanan. Selanjutnya didalam pasal 16 disebutkan bahwa

¹⁵⁸ Pasal 1 angka 6 UU Kelautan, Pembangunan Kelautan adalah pembangunan yang memberi arahan dalam pendayagunaan sumber daya kelautan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesejahteraan, dan keterpeliharaan daya dukung ekosistem pesisir dan laut.

¹⁵⁹ Pasal 1 angka 8 UU Kelautan, Pengelolaan Kelautan adalah penyelenggaraan kegiatan, penyediaan, pengusaha, dan pemanfaatan Sumber Daya Kelautan serta konservasi Laut.

¹⁶⁰ Yang dimaksud dengan "ekonomi biru" adalah sebuah pendekatan untuk meningkatkan Pengelolaan Kelautan berkelanjutan serta konservasi Laut dan sumber daya pesisir beserta ekosistemnya dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan prinsip-prinsip antara lain keterlibatan masyarakat, efisiensi sumber daya, meminimalkan limbah, dan nilai tambah ganda (*multiple revenue*).

Pemerintah mengatur pengelolaan sumber daya ikan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi serta menjalankan pengaturan sumber daya ikan di Laut lepas berdasarkan kerja sama dengan negara lain dan hukum internasional.

Di dalam UU Kelautan terdapat pengaturan tentang nelayan dan pembudi daya ikan, yaitu pada Bagian Kedua tentang Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan. Pasal 17 ayat (1) berbunyi "*Pemerintah mengoordinasikan pengelolaan sumber daya ikan serta memfasilitasi terwujudnya industri perikanan*". Kemudian ayat (2) didalam memfasilitasi terwujudnya industri perikanan, Pemerintah bertanggung jawab untuk:

1. menjaga kelestarian sumber daya ikan;
2. menjamin iklim usaha yang kondusif bagi pembangunan perikanan; dan
3. melakukan perluasan kesempatan kerja dalam rangka meningkatkan taraf hidup nelayan dan pembudi daya ikan.

Dari bunyi pasal tersebut Pemerintah memfasilitasi terwujudnya industri perikanan dengan cara menjaga kelestarian sumber daya ikan dan menjamin iklim usaha yang kondusif. Kemudian, Pemerintah memberikan perlindungan tidak hanya kepada nelayan tetapi juga pembudi daya ikan.

Dalam Visi Logistik Indonesia 2025 yaitu terwujudnya Sistem Logistik yang terintegrasi secara lokal, terhubung secara global untuk meningkatkan daya saing nasional dan kesejahteraan rakyat (*locally integrated, globally connected for national competitiveness and social welfare*). Senada dengan visi tersebut, untuk memfasilitasi terwujudnya industri perikanan yang kondusif, Pemerintah juga mengatur sistem logistik ikan nasional. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 18 yaitu "*Untuk kepentingan distribusi hasil perikanan, Pemerintah mengatur sistem logistik ikan nasional*".

Selanjutnya pada pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa "*Dalam rangka peningkatan usaha perikanan, pihak perbankan bertanggung jawab dalam pendanaan suprastruktur usaha perikanan*". Dalam hal ini, untuk mempermudah usaha nelayan dan pembudi daya ikan perlu adanya kemudahan dalam akses permodalan, sehingga perlu adanya akses ke pihak perbankan. Selama ini nelayan kesulitan untuk mendapatkan modal, karena sifat bisnis perikanan yang tidak pasti dan resiko tinggi. Selain itu, nelayan sulit untuk memenuhi persyaratan perolehan modal, misalnya *collateral*, *insurance* dan *equity*, sehingga modal bagi nelayan tidak mencukupi. Nelayan

tidak mempunyai akses permodalan di lembaga keuangan formal dan tidak berjalannya fungsi kelembagaan nelayan menjadi organisasi ekonomi nelayan. Sehingga perlu dibuat semacam skim khusus untuk mempermudah akses permodalan bagi nelayan dan pembudi daya ikan.

Rencana pengelolaan ruang laut¹⁶¹ berkaitan erat dengan tempat nelayan melabuhkan kapal penangkapan ikan dan pembudi daya ikan melakukan usaha perikanan. Selain itu, pengelolaan ruang laut juga terkait dengan izin lokasi penangkapan ikan, akses untuk memanfaatkan dan mengelola wilayah serta akses melintas.

Di dalam UU Kelautan telah mengatur tentang perencanaan ruang laut disebutkan dalam pasal 43 ayat (1) yaitu perencanaan ruang Laut meliputi:

1. perencanaan tata ruang Laut nasional;
2. perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
3. perencanaan zonasi kawasan Laut.

Di dalam pasal 43 ayat (4) disebutkan bahwa perencanaan zonasi kawasan laut ini merupakan perencanaan untuk menghasilkan rencana zonasi kawasan strategis nasional, rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu, dan rencana zonasi kawasan antarwilayah.¹⁶²

Selanjutnya dalam pasal 44 disebutkan bahwa pemanfaatan ruang laut dilakukan melalui:

¹⁶¹ Dalam Penjelasan Pasal 43 ayat (1) Perencanaan ruang Laut merupakan suatu proses untuk menghasilkan rencana tata ruang Laut dan/atau rencana zonasi untuk menentukan struktur ruang Laut dan pola ruang Laut. Struktur ruang Laut merupakan susunan pusat pertumbuhan Kelautan dan sistem jaringan prasarana dan sarana Laut yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.

Pola ruang Laut meliputi kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, alur laut, dan kawasan strategis nasional tertentu.

Perencanaan ruang Laut dipergunakan untuk menentukan kawasan yang dipergunakan untuk kepentingan ekonomi, sosial budaya, misalnya, kegiatan perikanan, prasarana perhubungan Laut, industri maritim, pariwisata, permukiman, dan pertambangan; untuk melindungi kelestarian sumber daya Kelautan; serta untuk menentukan perairan yang dimanfaatkan untuk alur pelayaran, pipa/kabel bawah Laut, dan migrasi biota Laut.

¹⁶² Penjelasan pasal 43 ayat (4)

Rencana zonasi kawasan strategis nasional (KSN) merupakan rencana yang disusun untuk menentukan arahan pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu (KSNT) merupakan rencana yang disusun untuk menentukan arahan pemanfaatan ruang di kawasan strategis nasional tertentu.

1. perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang Laut nasional dan rencana zonasi kawasan Laut;¹⁶³
2. perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan rencana tata ruang Laut nasional dan rencana zonasi kawasan Laut;¹⁶⁴ dan
3. pelaksanaan program strategis dan sektoral dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang Laut nasional dan zonasi kawasan Laut.

Di Indonesia, hanya sedikit daerah atau provinsi yang telah menetapkan rencana zonasi wilayah laut dan pesisir. Rencana zonasi ini harus segera dilaksanakan agar bisa menjamin kepastian usaha, karena apabila tidak ditetapkan maka wilayah bagi nelayan dan pembudi daya ikan dapat terpengaruh oleh pembangunan bidang lainnya di kawasan pesisir, misalnya pariwisata. Rencana zonasi ini merupakan salah satu bentuk perlindungan bagi nelayan agar nelayan bisa menangkap ikan sesuai dengan zonasi yang telah ditetapkan.

Kemudian di dalam pasal 47 ayat (1) disebutkan bahwa *“setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi wajib memiliki izin lokasi”*. Yang dimaksud dengan “izin lokasi” meliputi izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan laut yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Sedangkan, dalam pasal 47 ayat (3) menyebutkan bagi setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi yang tidak sesuai dengan izin yang dikenai sanksi administratif berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan;
3. penutupan lokasi;
4. pencabutan izin;
5. pembatalan izin; dan/atau

¹⁶³ Penjelasan Pasal 44 Ayat (1) Huruf a, Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dilakukan penetapan pola ruang Laut ke dalam kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, kawasan strategis nasional tertentu, dan alur laut.

¹⁶⁴ Penjelasan Pasal 44 Ayat (1) Huruf b, Perumusan program sektoral merupakan penjabaran pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang termuat dalam rencana tata ruang dan/atau zonasi.

6. denda administratif.

Selanjutnya setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut sesuai dengan rencana zonasi maka akan diberikan insentif sesuai dengan pasal 48. Sedangkan di dalam pasal 49 setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap tidak memiliki izin lokasi maka akan dipidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

Saat ini banyak nelayan yang mengalami permasalahan akibat memasuki wilayah teritori negara lain pada saat menangkap ikan. Selain itu juga mendapat ancaman ataupun intimidasi oleh nelayan asing atau aparat negara lain kepada nelayan Indonesia baik di wilayah perairan Indonesia maupun di wilayah perbatasan. Untuk meminimalisir permasalahan ini, di dalam UU Kelautan telah dibentuk Badan Keamanan Laut dimana disebutkan pasal 59 ayat (3) dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut. Adapun tugas Badan Keamanan Laut sesuai pasal 61 yaitu melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Adapun fungsi Badan Keamanan Laut berdasarkan pasal 62 yaitu:

- a. Menyusun kebijakan nasional di bidang keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- b. Menyelenggarakan sistem peringatan dini keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- c. Melaksanakan penjagaan, pengawasan, pencegahan, dan penindakan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- d. Menynergikan dan memonitor pelaksanaan patroli perairan oleh instansi terkait;
- e. Memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait;
- f. Memberikan bantuan pencarian dan pertolongan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; dan
- g. Melaksanakan tugas lain dalam sistem pertahanan nasional.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Selama ini masih terjadi kendala dan masalah dalam pemanfaatan potensi laut dimana banyak terjadi pencurian ikan di wilayah Indonesia oleh kapal nelayan asing dan penangkapan ikan oleh nelayan Indonesia sendiri belum optimal karena kendala peralatan dan lain-lain. Nelayan sebagai subjek utama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan merupakan jenis pekerjaan yang berbahaya dibandingkan dengan jenis pekerjaan lainnya sehingga perlu mendapat perhatian dan perlindungan dari Negara (pemerintah).¹⁶⁵ Nelayan sebagai pihak yang berkontribusi dalam penyedia produk hayati perikanan dan kelautan, baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan maka sudah sepatutnya negara (pemerintah) memberikan iklim yang kondusif dan insentif yang baik agar dapat meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil pada umumnya dikategorikan miskin, berpendidikan rendah, dan 'tidak berdaya' juga bagian dari warga Negara yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Secara konstitusional, hal ini dijamin di dalam alinea ke-4 pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kemudian di dalam batang tubuh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H menyebutkan hak setiap warga Negara (termasuk nelayan, pembudi daya, dan petambak garam di dalamnya) untuk memperoleh hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Disamping itu juga berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai

¹⁶⁵ Diatur dalam Konvensi ILO Nomor 188 Tahun 2007 tentang Pengaturan Bekerja di Bidang Perikanan (*the Work in Fishing Convention*).

persamaan dan keadilan, serta hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Dengan demikian, upaya perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagai upaya konkrit Negara (pemerintah) dalam memenuhi hak dasar warga negaranya. Perlindungan hak dasar ini juga mempunyai makna penting dalam upaya mewujudkan dua sisi ketahanan pangan di Indonesia. Di satu sisi adalah bagaimana dapat memenuhi kebutuhan pangan yang bergizi, beragam dan berimbang dengan harga yang terjangkau oleh rakyatnya. Tentu saja dengan peningkatan daya beli masyarakat, maka akan meningkatkan ketahanan pangan keluarga dan masyarakat. Di sisi lain, bagaimana strategi pembangunan tersebut dianggap berhasil karena adanya pertumbuhan ekonomi yang cepat dan merata pada lapisan masyarakat miskin. Strategi pembangunan nasional dengan target utama penduduk miskin yang tinggal dan bekerja di sektor perikanan dan pedesaan (pesisir), dapat berhasil meningkatkannya melalui pemanfaatan sumber daya yang melimpah secara berkelanjutan (ramah lingkungan), dimana bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Makna perlindungan yaitu perbuatan memperlindungi, memposisikan atau menolong obyek, dalam hal ini nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, atau dapat juga berarti mengkondisikannya pada posisi yang aman atau terhindar dari berbagai hal yang merugikan, dari risiko, dan berbagai permasalahan. Setelah dapat kita pastikan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam sudah dalam situasi dan kondisi yang aman atau kondusif bagi mereka untuk melakukan usahanya, tugas selanjutnya adalah memberdayakan mereka.

Pemberdayaan memiliki makna suatu proses, cara, perbuatan memberdayakan, membuat menjadi berdaya, mampu, memiliki kapasitas. Jadi nantinya diharapkan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam lebih mampu bukan hanya sekedar mengatasi permasalahan, namun juga lebih memiliki nilai lebih, berhasil, dan memiliki kemandirian dalam menjalankan usahanya.

Secara filosofis dapat kita simpulkan bahwa ada suatu kepentingan untuk membuat kondisi yang kondusif dengan memberikan perlindungan bagi para nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam melakukan usahanya, sehingga bebas atau terhindar dari berbagai permasalahan dan selanjutnya meningkatkan kapasitas dalam berbagai aspek yang menguntungkan mereka.

Pernyataan yang secara tegas tercantum dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menyiratkan prinsip nasionalisme dimana kekayaan alam yang tersebar di Nusantara ini semestinya dikelola sebaik mungkin untuk kepentingan hajat hidup orang banyak dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Hakikat demokrasi ekonomi ditekankan pada hak penguasaan bersama pengelolaan oleh Negara atas potensi ekonomi kekayaan alam nasional dan potensi ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan adanya hak pengelolaan bersama itu, Negara dapat mengembangkan kemampuan potensi ekonomi kekayaan alam untuk kepentingan kemakmuran bersama.

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara kepulauan, dimana sebagian besar nelayan adalah nelayan kecil dengan tingkat kesejahteraan dan pendidikan yang rendah. Secara geografis, nelayan ada di seluruh wilayah Indonesia mengingat dua per tiga wilayah Indonesia adalah lautan serta memiliki potensi perikanan sangat besar. Nelayan kecil dalam melakukan kegiatannya menggunakan alat tangkap yang terbatas, dan modal produksi yang tidak memadai. Dalam keterbatasan itulah mereka bertarung dengan gelombang di lautan tanpa perlindungan sehingga banyak terjadi kecelakaan melaut yang berakibat meninggal dunia.¹⁶⁶ Nelayan juga hidup di tengah ancaman pencurian ikan, *overfishing*, kelangkaan sumber daya ikan, perubahan iklim serta masih kurangnya perhatian pemerintah terhadap kondisi tersebut.

¹⁶⁶Pada Desember 2014 mencatat sebanyak 86 jiwa nelayan meninggal dunia di laut akibat cuaca ekstrem di sepanjang tahun 2010. Jumlah ini terus meningkat di tahun 2011 (sebanyak 149 jiwa), 2012 (186 jiwa) dan 2013 (225 jiwa) dalam *Menghadirkan Negara untuk Melindungi dan Menyejahterakan Nelayan*, <http://www.kiara.or.id/temu-akbar-nelayan-indonesia-2015/>, diakses Kamis 9 April 2015.

Distribusi nelayan dan kapal ikan juga tidak merata, sebagian besar armada kapal ikan Indonesia terkonsentrasi di perairan pesisir dan laut dangkal.¹⁶⁷ Pada wilayah tersebut sebagian besar telah mengalami kelebihan tangkap. Bila kondisi penangkapan ikan seperti sekarang berlanjut, tangkapan per kapal akan menurun, nelayan semakin miskin, dan sumber daya ikan berkurang. Sebaliknya jumlah kapal ikan Indonesia yang beroperasi di laut lepas, laut dalam, dan wilayah perbatasan¹⁶⁸ sangat sedikit jumlahnya. Pada wilayah ini kapal asing merajalela dan merugikan negara minimal Rp 30 triliun per tahun¹⁶⁹. Konflik nelayan juga sering terjadi salah satunya akibat perebutan sumber daya perikanan yang umumnya terjadi di sepanjang wilayah perairan pesisir dan laut dangkal yang mengalami kelebihan tangkap yang menyebabkan jumlah ikan berkurang. Penyebab lainnya adalah mengenai penggunaan alat tangkap, pemahaman yang berbeda-beda terhadap implementasi otonomi daerah, persaingan masyarakat lokal dan masyarakat pendatang, dan penggunaan teknologi modern dengan yang masih menggunakan alat tradisional.

Nelayan kita terjebak dalam perangkap kemiskinan yang pelik. Kultur nelayan yang masih bergaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik juga mempengaruhi terhadap tingkat kesejahteraan nelayan khusus pada masa paceklik, mereka juga tidak memiliki akses yang memadai terhadap pendidikan, kesehatan, dan kesulitan mendapatkan akses kredit¹⁷⁰ karena sebagian besar bank beranggapan bahwa pinjaman bagi nelayan berisiko tinggi (Survei Lembaga Demografi di Sulawesi Utara, 2014).

Bagaimanapun, jumlah nelayan yang sedikit menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia tidak berorientasi pada laut sebagai sumber penghidupan. Menjadi nelayan bukanlah pilihan pekerjaan yang menarik

¹⁶⁷seperti Selat Malaka, pantai utara Jawa, Selat Bali, dan pesisir selatan Sulawesi.

¹⁶⁸seperti Laut Natuna, Laut China Selatan, Laut Sulawesi, Laut Seram, Laut Banda, Samudra Pasifik, Laut Arafura, dan Samudra Hindia

¹⁶⁹Menurut data Badan Pemeriksa Keuangan terdapat kerugian Rp 300 triliun dalam sektor perikanan dan ada sekitar 5.400 kapal yang melakukan pencurian ikan.

¹⁷⁰ Permasalahan mengakses permodalan berimbas pada kelengkapan peralatan nelayan berupa pancing dan mesin kapal yang tidak pernah diganti hingga ongkos melaut yang tinggi.

karena mungkin nelayan identik dengan kemiskinan. Tidak mengherankan apabila jarang sekali kita mendengar seorang anak bercita-cita menjadi nelayan. Padahal, kita meyakini bahwa dari laut kita bisa membangun kesejahteraan. Membangun negara maritim yang tangguh tentunya diawali dengan membangun nelayan yang sejahtera. Jika menjadi nelayan memberikan jaminan kesejahteraan, profesi ini dapat menjadi pilihan menarik bagi angkatan kerja di Indonesia yang berlimpah.

Masalah krusial yang dihadapi sektor budi daya ikan terutama pada jaminan bebas penyakit, bebas cemaran, ketersediaan pakan yang terjangkau, ketersediaan bibit, dan akses permodalan. Pemahaman yang kurang mengenai Cara Budi daya Ikan yang Baik (CBIB) dan Cara Pembenihan Ikan yang Baik (CPIB) serta belum dijalankannya sistim jaminan mutu ikan merupakan faktor jaminan bebas penyakit dan bebas cemaran masih banyak terjadi. Pakan merupakan komponen biaya terbesar dalam usaha budi daya ikan sehingga mencapai 70% hingga 80%. ketersediaan pakan yang berkualitas, terutama dengan pendirian pabrik pakan ikan di dekat lokasi budi daya menjadi sangat penting. Selain itu efisiensi produksi juga merupakan permasalahan dalam budi daya perikanan, hal ini disebabkan karena belum banyak digunakan inivasi teknologi dalam budi daya ikan. Dalam Penyediaan bibit unggul selama ini kita selalu mengimpor benih unggul, yang belum tersedia di dalam negeri karena membutuhkan teknologi tinggi untuk teknologi reproduksi.

Aspek sosiologis para petambak garam tersebut sangat terkait erat dengan historis usaha garam di Indonesia. Sejarah mencatat dengan ditemukannya prasasti Biluluk yang diduga berasal dari zaman kejayaan Majapahit, disebutkan bahwa hasil tambak garam digunakan untuk kebutuhan keagamaan selama lima hari dalam setahun tanpa harus membelinya. Adapula ditemukan prasasti yang menjelaskan tentang batas tambak yang dimiliki seorang bangsawan. Hal tersebut menjelaskan bahwa selain untuk kebutuhan keagamaan dan sebagai komoditi perdagangan, bangsawan sejak zaman itu sudah memegang peranan khususnya penguasaan/kepemilikan lahan.

Kondisi sosio-historis usaha garam berubah-ubah sejalan dengan waktu. Pada masa kolonial Belanda, usaha garam dimonopoli oleh Pemerintah Belanda. Pada masa itu Madura sudah menjadi sentra garam, yang mana pengelolaannya oleh raja-raja di Madura dan disewakan kepada pengusaha keturunan Tionghoa, sementara penduduk di sekitar lahan hanya berperan sebagai tenaga kerja rodi. Demikian kondisi di Madura juga tidak jauh berbeda juga terjadi di Pulau Jawa. Sementara pada masa pendudukan Inggris, pengelolaannya terpusat pada Pemerintah dan penduduk sebagai pekerja dengan upah rendah.

Pada masa kemerdekaan, pengelolaan garam dilakukan oleh PN Garam. Karena tidak memberikan hasil pada negara, pada akhirnya PN Garam dibubarkan. Produksi garam dilepas tanpa monopoli dan proteksi, sehingga garam impor masuk dan menyisihkan produksi rakyat. Dampak dari kondisi ini muncul berbagai situasi diantaranya industri melakukan pembelian dengan harga rendah, para pedagang menguasai jalur pemasaran garam dan menutup akses pasar bagi para petambak dengan menggunakan strategi 'bantuan' untuk mengikat agar pedagang mendapat harga rendah.

Kondisi sosial pada daerah-daerah yang menggunakan lahan/tambak (cara penguapan) relatif berbeda dengan kondisi sosial di daerah seperti Aceh dan Nusa Tenggara yang secara turun temurun menggunakan cara perebusan untuk memproduksi garam yang didominasi kaum perempuan hingga saat ini, mereka lebih menguasai hasil produksi garam dibandingkan penggarap tambak walau hasil produksi tidak sebanyak menggunakan tambak.

Kondisi ekonomi petambak maupun perebus garam sangat bervariasi, hal tersebut mempengaruhi aktivitas mereka dalam memenuhi kebutuhan hidup. Ada pembuat garam yang bergantung sepenuhnya pada hasil produksi garam, walaupun hasilnya tidak selalu mencukupi kebutuhan secara layak. Sementara itu ada kondisi di mana petambak yang memiliki lahan sempit dan penggarap yang tidak memiliki lahan berusaha mencari alternatif pekerjaan sampingan, diantaranya menjadi pelaut atau petambak ikan.

Pada naskah akademis ini kita mengidentifikasi bahwa petambak garam itu meliputi pemilik tambak garam dan penggarap tambak garam. Pemilik Tambak Garam adalah petambak garam dengan hak atau izin apapun berkuasa atas suatu lahan, baik perseorangan atau badan usaha yang digunakan untuk produksi garam dan Penggarap Tambak Garam adalah warga negara Indonesia perseorangan yang menyediakan tenaganya dalam produksi garam atas dasar perjanjian yang diadakan dengan pemilik tambak garam.

Dapat kita simpulkan bahwa eksistensi petambak dan perebus garam sejak jaman dulu sampai dengan saat ini dapat menunjukkan bahwa garam merupakan salah satu tradisi sosial ekonomi masyarakat pesisir Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Undang-undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan telah mengamanatkan perlindungan dan pemberdayaan kepada Nelayan kecil dan Pembudi Daya Ikan Kecil dalam Bab X mengenai perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil Pasal 60-Pasal 64. Namun dalam pelaksanaannya pemerintah belum membuat aturan pelaksanaan dari ketentuan tersebut yakni Peraturan Pemerintah mengenai perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil sebagaimana tercantum dalam amanat UU Perikanan. UU Perikanan belum mengatur mengenai sarana produksi, lahan, jaminan resiko akibat kecelakaan bencana bagi nelayan dan pembudi daya ikan. Substansi yang tidak ada tersebut membuat pengaturan perikanan lebih banyak mengatur operasional nelayan tangkap dan sangat sedikit mengatur mengenai pembudi daya ikan. Ketiadaan peraturan pelaksanaan membuat perlindungan dan pemberdayaan nelayan dilakukan sporadis, insidental, dan tidak terintegrasi menyelesaikan persoalan substantif masalah nelayan.

Kebijakan pemerintah yang terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan antara lain terdapat pula dalam UU Nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. Sasaran dari UU ini lebih luas yakni masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemberdayaan kepada masyarakat termasuk juga nelayan dilakukan dalam bentuk Mitra

Bahari sebagai forum kerja sama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, tokoh Masyarakat, dan/atau dunia usaha yang diatur dalam Pasal 41. Mitra Bahari sebagaimana difasilitasi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau dunia usaha. Kegiatan Mitra Bahari difokuskan pada (1) pendampingan dan/atau penyuluhan; (2) pendidikan dan pelatihan; (2) penelitian terapan; (4) rekomendasi kebijakan. Juga diatur mengenai hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat dalam bab XI dan bab mengenai pemberdayaan masyarakat dalam bab XII. Dalam UU pengelolaan wilayah pesisir belum secara jelas mengatur bentuk pemberdayaan terhadap nelayan dan pembudi daya ikan. Sehingga pemberdayaan dalam UU ini sarasanya bersifat umum kepada masyarakat pesisir.

Mengenai bagi hasil perikanan UU 16 tahun 1964 sudah mengatur, tetapi aturan dalam UU ini sulit dilaksanakan karena ketiadaan lembaga yang mengawasi bagi hasil dalam uu tersebut. Kelemahan ketentuan dalam UU ini sudah mengatur secara rinci mengenai besaran bagi hasilnya, padahal dilapangan kebutuhan dimasyarakat mengenai besaran bagi hasil berbeda beda tergantung kebutuhan dan kondisi serta kesepakatan para pihak.

Pengaturan mengenai garam dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (UUPWP-3-K) dikaitkan dengan Izin Pengelolaan. Izin Pengelolaan dalam Pasal 1 angka 18A UUPWP-3-K adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil. Dalam Pasal 19 ayat (1) khususnya huruf a dijelaskan bahwa setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk kegiatan produksi garam wajib memiliki Izin Pengelolaan.

Dalam UUPWP-3-K diatur mengenai pemberdayaan masyarakat, dalam Pasal 1 angka 31 dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari. Sedangkan pengertian masyarakat diatur pada angka 32 adalah masyarakat

yang terdiri atas masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Di sini UUPWP-3-K hendak menjelaskan bahwa dalam pemberdayaan masyarakat, Pemerintah melakukan upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada masyarakat pesisir dalam rangka pemanfaatan sumber daya pesisir, salah satunya pada usaha produksi garam. Peran Pemerintah dipertegas dalam Pasal 63 ayat sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan Masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong kegiatan usaha Masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya.
3. Dalam upaya Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab dalam:
 - a. pengambilan keputusan;
 - b. pelaksanaan pengelolaan;
 - c. kemitraan antara Masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
 - d. pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup;
 - e. pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
 - f. pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan;
 - g. penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan; dan
 - h. pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Lebih lanjut dalam Penjelasan UUPWP-3-K dijelaskan bahwa sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang relatif kaya sering menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan populasi penduduknya padat. Namun, sebagian

besar penduduknya relatif miskin dan kemiskinan tersebut memicu tekanan terhadap Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menjadi sumber penghidupannya. Apabila diabaikan, hal itu akan berimplikasi meningkatnya kerusakan Ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu, masih terdapat kecenderungan bahwa industrialisasi dan pembangunan ekonomi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sering kali memarginalkan penduduk setempat. Oleh sebab itu diperlukan norma-norma perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam hal ini kepada petambak garam.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjalankan tugas negara melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya Ikan, dan Petambak Garam menegaskan kembali mengenai konsep nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang tersebar di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan profesi atau pekerjaan yang terkait, sehingga dibutuhkan sebuah konsep atau pengertian nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang dapat mengakomodasi dan dapat dipahami oleh *stakeholder* dibidang kelautan dan perikanan, agar tujuan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dapat terwujud dan tepat sasaran. Selain itu juga mengatur mengenai bentuk atau strategi perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidupnya.

Adapun jangkauan RUU ini adalah untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan strategi perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam pendefinisian nelayan dan pembudi daya ikan, dan petambak garam asuransi nelayan, akses permodalan, pengaturan mengenai bagi hasil, sarana dan prasarana pelabuhan perikanan, kegiatan perikanan yang dilakukan dengan ramah lingkungan, penanganan konflik nelayan, kelembagaan, pendampingan dan perlindungan hukum, penguasaan teknologi, dan kepastian usaha bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

C. Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum ini memberikan definisi dan batasan pengertian terhadap:

1. Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman.
2. Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam untuk melaksanakan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman yang lebih baik.
3. Nelayan adalah warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan, meliputi Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh, dan Nelayan Pemilik.
4. Nelayan Kecil adalah Nelayan yang menggunakan kapal Perikanan berukuran paling besar 10 (lima) *gross ton* (GT) dan alat Penangkapan Ikan sederhana atau bekerja pada pemilik kapal, meliputi Nelayan Tradisional dan Nelayan buruh, termasuk rumah tangga Nelayan Kecil yang melakukan pemasaran.
5. Nelayan Tradisional adalah Nelayan yang mengelola daerah penangkapan ikan yang tetap dan tradisi penangkapan ikan sesuai dengan budaya dan kearifan lokal.
6. Nelayan Pemilik adalah Nelayan yang berkuasa atas kapal/perahu, baik perseorangan maupun berbentuk badan usaha, yang dipergunakan dalam usaha Penangkapan Ikan.
7. Nelayan Buruh adalah Nelayan yang menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha Penangkapan Ikan.
8. Penangkapan Ikan adalah kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat atau cara apa pun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.

9. Pembudi Daya Ikan adalah warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Pembudidayaan Ikan, baik di perairan air tawar, air payau, dan air laut yang meliputi Pembudi Daya Ikan Kecil serta Penggarap dan Pemilik lahan budi daya.
10. Garam adalah senyawa kimia yang komponen utamanya mengandung *natrium clorida*, senyawa air, magnesium, kalsium, sulfat, dan bahan tambahan atau tanpa bahan tambahan iodium, sehingga layak diperdagangkan.
11. Pergaraman adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan air laut untuk pembuatan garam mulai dari praproduksi, produksi, dan pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem.
12. Pembudi Daya Ikan Kecil adalah Pembudi Daya Ikan dengan skala usaha, luas lahan atau luas kolom air, termasuk Penggarap Lahan Budi Daya dan rumah tangga Pembudi Daya Ikan Kecil yang melakukan pemasaran.
13. Pemilik Lahan Budi Daya adalah Pembudi Daya Ikan dengan hak/izin apapun berkuasa atas suatu lahan, baik perseorangan maupun badan usaha, yang digunakan untuk pembudidayaan ikan.
14. Penggarap Lahan Budi Daya adalah warga negara Indonesia yang menyediakan tenaganya dalam pembudidayaan ikan atas dasar perjanjian bagi hasil yang diadakan dengan Pemilik Lahan Budi Daya.
15. Petambak Garam adalah warga negara Indonesia yang melakukan kegiatan produksi garam yang meliputi Pemilik Tambak Garam, Penggarap Tambak Garam, dan Petambak Garam Kecil.
16. Pemilik Tambak Garam adalah petambak garam dengan hak atau izin apapun berkuasa atas suatu lahan, baik perseorangan atau badan usaha yang digunakan untuk produksi garam.
17. Penggarap Tambak Garam adalah warga negara Indonesia yang menyediakan tenaganya dalam produksi garam atas dasar perjanjian yang diadakan dengan Pemilik Tambak Garam.
18. Petambak Garam Kecil adalah Petambak Garam dengan skala usaha kecil, luas tambak kecil, dan teknologi sederhana, termasuk Penggarap

Tambak Garam dan Petambak Garam yang melakukan pemasaran berskala kecil.

19. Pembudidayaan Ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan/atau membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam wadah yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
20. Setiap orang adalah orang perseorangan atau korporasi, baik yang badan hukum maupun yang tidak berbadan hukum
21. Pelaku Usaha adalah orang-perseorangan atau korporasi yang melakukan usaha prasarana dan/atau sarana produksi perikanan, prasarana dan/atau sarana produksi garam, pengolahan dan pemasaran hasil Perikanan dan produksi garam yang berkedudukan di wilayah hukum Republik Indonesia.
22. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
23. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pascaproduksi, dan pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem.
24. Kelembagaan adalah lembaga yang ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk Nelayan, Pembudi Daya Ikan, atau Petambak Garam atau berdasarkan kearifan lokal.
25. Usaha Perikanan adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan sistem bisnis perikanan yang meliputi praproduksi, produksi, pengolahan dan pemasaran.
26. Usaha Pergaraman adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan sistem bisnis pergaraman yang meliputi praproduksi, produksi, pengolahan dan pemasaran.
27. Komoditas Perikanan adalah hasil dari Usaha Perikanan yang dapat diperdagangkan, disimpan, dan/atau dipertukarkan.
28. Komoditas Pergaraman adalah hasil dari Usaha Pergaraman yang dapat diperdagangkan, disimpan, dan/atau dipertukarkan.

29. Asuransi Perikanan adalah perjanjian antara Nelayan atau Pembudi Daya Ikan dengan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggung jawaban risiko penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan.
30. Asuransi Pergaraman adalah perjanjian antara Petambak Garam dengan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggung jawaban risiko Usaha Pergaraman.
31. Penjaminan adalah kegiatan pemberian jaminan oleh perusahaan penjaminan atas pemenuhan kewajiban finansial nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, kepada perusahaan pembiayaan dan bank.
32. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
33. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
34. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan.

Ketentuan umum ini menjadi penting untuk memberikan arah dan pedoman dalam merumuskan norma-norma pada materi perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

2. Materi yang akan diatur

a. asas, tujuan, dan lingkup pengaturan

1) asas perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam :

- a) kedaulatan,
- b) kemandirian,
- c) kebermanfaatan,
- d) kebersamaan,
- e) keterpaduan,
- f) keterbukaan,
- g) efisiensi-berkeadilan,
- h) keberlanjutan,

- i) kesejahteraan,
- j) kearifan lokal, dan
- k) kelestarian fungsi lingkungan hidup.

2) Tujuan

Tujuan penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam:

- a) menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha;
- b) memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan;
- c) meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan kelembagaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, serta penguatan kelembagaan dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan serta mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan;
- d) menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha; dan
- e) melindungi dari risiko bencana alam dan perubahan iklim; dan
- f) memberikan perlindungan hukum dan keamanan di laut.

3) Ruang Lingkup Pengaturan

Ruang lingkup pengaturan RUU ini adalah :

a) Perencanaan

Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan dan akuntabel. Perencanaan dilakukan dengan berdasarkan kepada daya dukung sumber daya alam dan lingkungan; potensi sumber daya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia; potensi lahan dan air; rencana tata ruang wilayah; rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; kebutuhan sarana dan prasarana; kelayakan teknis dan ekonomis serta kesesuaian dengan kelembagaan dan budaya setempat; tingkat

pertumbuhan ekonomi; dan jumlah nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

Perbedaan yang nyata antara jumlah nelayan dan pembudi daya ikan antara data BPS (2013) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011) memerlukan pemecahan. Data yang akurat dan seragam sangat diperlukan, termasuk terhadap petambak garam, dengan tujuan: (1) perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan agar tepat sasaran; (2) penyusunan anggaran untuk bantuan premi asuransi jiwa dan asuransi perikanan bagi nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil; (3) subsidi bahan bakar minyak/energi lainnya dan es bagi nelayan kecil dan pembudi daya ikan; dan (4) pemberian beasiswa bagi rumah tangga nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil yang melanjutkan pendidikan di sektor perikanan. Selama ini pekerjaan nelayan, pembudi daya ikan, dan dan petambak garam sering diabaikan dalam pendataan di administrasi kependudukan yang diakui resmi oleh Pemerintah dan diatur dalam undang-undang, yaitu Kartu Tanda Penduduk. Oleh karena itu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus mencantumkan pekerjaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam di dalam pencatatan administrasi kependudukan. Hal ini bertujuan agar strategi perlindungan dan pemberdayaan dapat dilakukan tepat sasaran dan mencapai tujuan, dan permasalahan pendataan dapat terpecahkan.

Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional, rencana pembangunan daerah, rencana anggaran pendapatan dan belanja negara; dan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah.

b) strategi perlindungan

Materi muatan terkait strategi perlindungan terhadap nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan melalui:

- (1) penyediaan prasarana perikanan dan pergaraman;

- (2) kemudahan memperoleh sarana produksi perikanan dan pergaraman;
- (3) jaminan kepastian usaha;
- (4) jaminan risiko penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, dan pergaraman;
- (5) penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;
- (6) pengendalian impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman;
- (7) jaminan keamanan dan keselamatan; dan
- (8) fasilitasi dan bantuan hukum bagi nelayan.

c) strategi pemberdayaan

Materi muatan terkait strategi pemberdayaan terhadap nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan melalui:

- (1) pendidikan dan pelatihan;
- (2) penyuluhan dan pendampingan;
- (3) kemitraan usaha perikanan;
- (4) penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan;
- (5) kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan
- (6) penguatan kelembagaan.

d) pembiayaan dan pendanaan

Pembiayaan dan pendanaan untuk kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang dilakukan oleh Pemerintah bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, dan oleh Pemerintah Daerah bersumber dari belanja negara anggaran pendapatan dan belanja daerah serta sumber pembiayaan dan pendanaan lain yang sah.

Pembiayaan dan pendanaan dalam kegiatan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan melalui perbankan dan lembaga pembiayaan.

e) Pengawasan

Pengawasan dilakukan untuk menjamin tercapainya tujuan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, Pembudi daya Ikan, dan petambak garam dengan melakukan pengawasan terhadap kinerja perencanaan dan pelaksanaan yang meliputi pemantauan, pelaporan, dan evaluasi. Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya yang pelaksanaannya dapat melibatkan masyarakat dalam pemantauan dan pelaporan dengan memberdayakan potensi yang ada.

f) Partisipasi masyarakat

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam baik secara perseorangan maupun secara berkelompok. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan terhadap: penyusunan perencanaan; perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; pembiayaan dan pendanaan; dan pengawasan.

BAB VI

PENUTUP

Nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam merupakan subjek utama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya kelautan dan berperan sebagai kontributor yang menyediakan produk hayati kelautan dan perikanan, baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan perikanan. Namun nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, terutama nelayan kecil, nelayan tradisional, dan nelayan buruh, dan pembudi daya ikan kecil dan penggarap tambak, dan penggarap tambak garam, sangat rentan terhadap kemiskinan, sehingga perlu mendapat perhatian.

Kondisi tersebut dikarenakan: kultur yang masih bergaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik; risiko pekerjaan yang sangat tinggi; sulitnya mengakses permodalan pada lembaga keuangan yang ada; minimnya fasilitas pelabuhan dan pelelangan perikanan; rendahnya tingkat pendidikan; dan munculnya beragam kebijakan tanpa didasari kajian yang komprehensif. Hal-hal tersebut menggambarkan bahwa nelayan, pembudi daya, dan petambak garam ikan membutuhkan perlindungan dan pemberdayaan agar taraf kehidupannya dapat meningkat dan sejahtera.

Subjek yang akan dilindungi dan diberdayakan adalah (1) warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan di ruang kehidupannya, meliputi Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh, dan Nelayan Pemilik; (2) warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Pembudidayaan Ikan, baik di perairan umum maupun pesisir meliputi Pembudi Daya Ikan Kecil dan Penggarap Tambak; dan (3) warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya sebagai Petambak Garam, yang meliputi Petambak Garam Kecil dan Penggarap Tambak Garam. Perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam adalah segala upaya untuk membantu nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha perikanan atau pergaraman. Sedangkan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan

nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam untuk melaksanakan usaha perikanan atau pergaraman yang lebih baik.

Tujuan penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam: menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; memberikan kepastian usaha; meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan kelembagaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam menjalankan usaha yang produktif, maju, modern, dan berkelanjutan serta mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan; menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; dan melindungi dari risiko bencana alam dan perubahan iklim.

Lingkup pengaturan perlindungan dan pemberdayaan nelayan dan pembudi daya ikan, dan petambak garam meliputi: perencanaan; perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; pembiayaan dan pendanaan; pengawasan; dan partisipasi masyarakat.

RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sangat diperlukan sebagai jawaban dari permasalahan yang dihadapi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penyusunan dan pembahasan norma-norma yang terdapat dalam RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.