

**Sulaiman, M. Adli Abdullah, Teuku Muttaqin  
Mansur, and Zulfan**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh. Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, E-mail:  
sulaiman.fh@unsyiah.ac.id

---

**PEMBANGUNAN HUKUM  
PERLINDUNGAN NELAYAN  
TRADISIONAL DI ACEH DALAM  
KAITAN PEMANFAATAN SUMBER  
DAYA PERIKANAN SECARA  
BERKEADILAN**

**ABSTRACT**

Traditional fishermen feel the impact of the damage of marine ecosystems and fisheries. The damage is not only caused by the consumption aspect, but also due to the government policy. Although it has great potential, but most of the traditional fishing communities are poor. This study seeks to answer three questions, namely: how to protect traditional fishermen in Aceh in connection with the consumption of fishery resources? What factors cause justice to be important in the context of the protection of traditional fishermen? How does the development of the law is supposed to do to protect traditional fishing? This study examines the law in non-doctrinal perspective with socio-legal approach. The third source of information is the Bureau of Maritime Affairs and Fisheries, FAO staff, the community of fishermen, fishery-environmental NGOs, and academics marine, fisheries, and the customary law of the sea. Protection of traditional fishermen is very important undertaken by the country in the consumption of fishery resources due to the presence of traditional fishermen in exploiting fisheries resources not only as an economic activity, but also related to culture. Fairness factor in the protection of traditional fishermen need to be explored to remember a few things, namely poverty, access, utilization, ease of access to

markets, and access management. Development protection laws in connection with the issue of fishermen should be the most important principle, which is to bring the state in providing basic rights as outlined in the Constitution. Access restrictions or lack of interest will basically lead a traditional fishing in marginal conditions either political, social, cultural, or economic. This study suggests that in order to restore the traditional fishermen, it is important to conduct study on the various legislations, ranging from legal to technical regulations, to find a map of the position of traditional fishermen in Indonesia. Based on these maps, traditional fishing is authorized with the participation of various sectors of the program provided for the fishing communities.

Keywords: Development of Law, Traditional Fishermen, Fishery Resources, Justice

## ABSTRAK

Nelayan tradisional turut merasakan imbas atas kerusakan ekosistem sumber daya kelautan dan perikanan. Kerusakan tersebut tidak semata disebabkan tuntutan konsumsi, namun juga dari kebijakan. Dengan potensi yang besar, justru banyak masyarakat nelayan miskin. Penulisan ini ingin menjawab, yakni bagaimana perlindungan nelayan tradisional di Aceh dalam kaitan pemanfaatan sumber daya perikanan? Apa yang menyebabkan faktor keadilan menjadi sangat penting dalam konteks perlindungan nelayan tradisional? Bagaimana pembangunan hukum idealnya dilakukan? Penulisan ini melihat hukum dalam perspektif non-doktrinal. Pendekatan yang digunakan adalah sosio legal. Pihak yang menjadi sumber informasi adalah Pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan, unsur Panglima Laut, unsur masyarakat nelayan, LSM perikanan-lingkungan, dan akademisi kelautan, perikanan, dan hukum adat laut. Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa perlindungan nelayan tradisional sangat penting dilakukan negara dalam pemanfaatan sumber daya perikanan disebabkan karena keberadaan nelayan tradisional dalam memanfaatkan sumber daya perikanan tidak semata-mata sebagai kegiatan ekonomi, melainkan juga terkait dengan kebudayaan. Faktor keadilan dalam perlindungan nelayan meliputi: yakni angka kemiskinan, akses pemanfaatan, kemudahan mengakses pasar, dan akses pengelolaan. Pembangunan hukum perlindungan nelayan harus terkait dengan isu dasar yang paling penting, yakni menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi. Pembatasan akses pada dasarnya akan menggiring nelayan tradisional dalam kondisi marjinal baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi.

Kata Kunci: Pembangunan Hukum, Nelayan Tradisional, Sumber Daya Perikanan, Keadilan

## I. PENDAHULUAN

Kerusakan ekosistem sumber daya perikanan, sudah masuk dalam kategori parah. Lima tahun terakhir, *United Nations for Food and Agriculture Organization* (UN FAO), mengingatkan bahwa setengah dari persediaan ikan laut dunia telah sepenuhnya dieksploitasi dan diambil. Seperempatnya lagi telah dieksploitasi secara berlebihan. Laporan FAO tahun 2010 menyebutkan, total produksi perikanan dunia meningkat secara bertahap dari 19,3 juta ton tahun 1950, meningkat menjadi 100 juta ton tahun 1989 dan 134 juta ton di tahun 2002. Dalam durasi waktu 39 tahun, penambahan mencapai 114,7 jutan ton. Sementara dalam 13 tahun terakhir, mencapai angka 34 juta ton (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Dari segi kontribusi, tahun 1950, penangkapan perikanan laut sebesar 16,7 juta ton (86% dari total produksi perikanan dunia). Tahun 1980, penangkapan perikanan laut meningkat menjadi 62 juta ton, tahun 2000 sebanyak 86,8 juta ton, tahun 2002 total 84,5 juta ton, dan tahun 2003 sebanyak 81,5 juta ton. Menurut Laporan FAO, total produksi perikanan tangkap dunia sejak 2000 berkisar di atas angka 90 persen dari total produksi, yaitu: 2000 (95,6 persen), 2001 (93,1), 2002 (93,3), 2003 (90,5), 2004 (95,0), dan 2005 (93,8). (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Di samping itu, untuk Indonesia sendiri meningkat secara tajam. Pada tahun 1960, produksi perikanan tangkap Indonesia mencapai 410 ribu ton, naik menjadi 722,5 ribu ton pada 1968. Produksi tahun 2004, mencapai 4,8 juta ton. Dalam waktu 30 tahun meningkat mencapai hampir 700 persen. (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Angka tersebut memperlihatkan potensi perikanan di satu pihak, dan kondisi kritis di pihak lain, yang dominan disebabkan keserakahan manusia. Kenyataannya, dari jumlah 2,7 juta nelayan, sebanyak 95,6 persennya merupakan nelayan tradisional yang beroperasi di sekitar pesisir pantai. Di samping itu, dari 2,7 juta yang *full time*, 1,1 juta, sisanya, nelayan *part time* (Republika, 30 Agustus 2014).

Kenyataan lain adalah kesejahteraan nelayan dari tahun ke tahun cenderung menurun (Grahadyarini, 2014: 8). Tingginya tingkat kemiskinan, dimana pada 2010 angka kemiskinan mencapai angka 7,8 juta jiwa yang tersebar di 10.640 desa pesisir (DKP, 2012). Hal yang sama dialami Aceh. Provinsi ini memiliki panjang garis pantai 1.660 km. Luas wilayah perairan laut mencapai 295.370 km<sup>2</sup>, terdiri atas laut wilayah 56.563 km<sup>2</sup> dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 238.807 km<sup>2</sup>. Terdapat 119 gugusan pulau yang mengelilingi Aceh dan sebagiannya adalah pulau terluar Indonesia (DKP, 2013: 2). Potensi sumber daya ikan diperkirakan mencapai 220.090 ton. Sementara pemanfaatan mencapai 141.619,6 ton pada tahun 2009 (Abdullah, 2012: 6).

Sementara data Badan Pusat Statistik Aceh Tahun 2013, angka kemiskinan di Aceh mencapai 17,6%, sebanyak 25% diantaranya masyarakat pesisir. Angka ini disebabkan bahwa jumlah nelayan juga semakin meningkat, yang di Aceh hampir mencapai 100 ribu jiwa, sementara pada saat yang sama, *fishing ground* tidak berubah, dengan kondisi kerusakan lingkungan yang semakin parah (Abdullah, 2012: 6).

Kondisi ini, secara langsung atau tidak, disebabkan oleh pemihakan terhadap nelayan kecil – dengan jumlah 95,6% dari seluruh nelayan – diabaikan oleh negara. Menurut Damanik (2014), tanpa memastikan terpenuhi kesejahteraan nelayan kecil, mustahil Indonesia dapat mengurangi kemiskinan. Padahal dalam sidang ke-31 Komite Perikanan (COFI), Organisasi Pangan Dunia (FAO) berhasil mengadopsi Instrumen Internasional Perlindungan Nelayan Skala Kecil atau *Voluntary Guidelines on Small-scale Fisheries* (VGSSF). Ini merupakan instrumen pertama di dunia yang khusus memberi kepastian atas kewajiban setiap negara guna melindungi nelayan kecil. Indonesia adalah bagian dari negara di dunia yang berkomitmen untuk menjalankan instrumen ini (Siagian, Sinar Harapan, 30 Agustus 2014).

Dalam konteks Aceh, pemihakan tersebut terkait paling tidak dengan sejumlah isu krusial. *Pertama*, penggunaan alat tangkap yang tidak ramah, tidak hanya dilakukan oleh nelayan yang datang dari luar daerah dan luar negeri, namun juga oleh nelayan lokal sendiri, disebabkan pemerintah tidak menjalankan hukum perikanan ramah lingkungan. *Kedua*, pencurian ikan besar-besaran oleh asing yang melego jangkar hingga ke pinggir, akibat melemahnya pengawasan. *Ketiga*, proses perizinan dalam melakukan eksploitasi sumberdaya perikanan, terus menggerogoti *fishing ground* nelayan kecil. *Keempat*, konflik pemanfaatan dan kewenangan yang berpotensi

menurun pada konflik arus bawah.

Dari sejumlah isu kritikal di atas, dirumuskan sejumlah masalah untuk dijawab, yakni bagaimana perlindungan nelayan tradisional di Aceh dalam kaitan pemanfaatan sumber daya perikanan? Apa yang menyebabkan faktor keadilan menjadi sangat penting dalam konteks perlindungan nelayan tradisional? Bagaimana pembangunan hukum idealnya dilakukan?

## II. METODE PENELITIAN

Penulisan ini melihat hukum dalam perspektif sosial (non-doktrinal), dikarenakan penulisan ini tidak semata memandang hukum sebagai kumpulan norma. Pendekatan yang digunakan adalah sosio legal, dalam hal ini, hukum dilihat sebagai ruang bagi proses studi keilmuan dalam rangka pencarian kebenaran. Dengan demikian penulisan tidak terkungkung oleh suatu corak pemikiran saja dalam melihat suatu persoalan yang ingin dibahas.

Ranah kajian *socio-legal* mengonsepsikan hukum sebagai norma sekaligus sebagai perilaku, hukum dilihat sekedar sebagai sesuai yang konkret, tertulis, memuat sanksi dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang yang di dalam bekerjanya dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor lain seperti ekonomi, politik, budaya, agama, dan seterusnya (Samekto, 2012: 73). Penggunaan socio-legal research terkait ingin mehami hukum secara lebih menyeluruh (Rahardjo, 2009: 43). Dalam hal ini, *socio-legal research* membawa kita pada pemahaman hukum secara lebih menyeluruh, utuh, bukan teks semata. Ingin juga diketahui apakah peraturan itu efektif, positif, produktif, atau malah mengganggu dan merusak (Rahardjo, 2009: 127; Tamanaha, 2006: 1-2).

Pihak yang menjadi sumber informasi adalah Pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan, unsur Panglima Laot, unsur masyarakat nelayan, LSM perikanan-lingkungan, dan akademisi kelautan, perikanan, dan hukum adat laut.

Proses deskripsi dan penjelasan terhadap permasalahan yang diajukan, dilakukan bertujuan untuk saling melengkapi dalam hukum dan realitas. Analisis yang digunakan berbasis pada corak analisis dengan melihat hukum dalam perspektif sosial. Dalam hal ini, digunakan analisis berbasis deskriptif-kualitatif.

## III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### A. Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan

Dalam UU No. 45/2009 tentang Perubahan UU No. 31/2004 tentang Perikanan ditegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya perikanan harus dilakukan dengan cara dan alat tangkap yang ramah lingkungan. Ketegasan ini dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaga keberlanjutan sumberdaya ikan.

Dalam rangka mendukung kebijakan ini, Menteri menetapkan sejumlah kebijakan, antara lain jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan; jenis, jumlah, ukuran, dan penempatan alat bantu penangkapan ikan; dandaerah, jalur, dan waktu atau musim penangkapan ikan.

Dalam UU Perikanan dikecualikan kepada nelayan kecil dan/atau pembudi daya-ikan kecil.

Pasal 1 angka Pasal; 1 angka 24 Qanun Aceh No.7/2010 tentang Perikanan, menyebutkan bahwa “Nelayan tradisional adalah nelayan yang menggantungkan seluruh hidupnya dari kegiatan penangkapan ikan, dilakukan secara turun-temurun dengan menggunakan alat tangkap yang sederhana. “Nelayan tradisional diukur dengan pendapatan yang diperoleh dari kegiatan penangkapan ikan, serta aktivitas penangkapan ikan itu dilakukan dengan menggunakan alat tangkap yang sederhana. Dalam melakukan aktivitasnya, nelayan tradisional tidak dikenakan kewajiban memiliki izin usaha perikanan (Pasal 10 ayat (2)). UU Perikanan menggunakan istilah “nelayan kecil orang yang mata pencahariannya menangkap ikan untuk kebutuhan sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) gross ton (GT)”. Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

Selain konsep, Kusnadi melakukan penggolongan sosial masyarakat nelayan dalam tiga sudut pandang. *Pertama*, 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. *Kedua*, ditinjau dari segi skala investasi modal usahanya struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam nelayan besar dan nelayan kecil. *Ketiga*, dipandang dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan masyarakat nelayan terbagi dalam nelayan modern dan tradisional (Satria, 2012: 54-86).

Permendagri No. 30/2010 tentang Pengelolaan Sumber Daya Di Wilayah Laut, menyebutkan, nelayan tradisional adalah seseorang yang mata pencahariannya sehari-hari mengeksploitasi sumber daya laut secara turun temurun dengan menggunakan bahan dan peralatan tradisional. Dengan demikian menjadi nelayan tradisional tidak semata-mata merupakan kegiatan ekonomi survival semata, melainkan juga pengertian 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 (Adli dan Mansur, 2012: 61).

Masalah krusial dihadapi nelayan tradisional, misalnya jumlahnya yang lebih banyak dari nelayan modern yang menggunakan alat tangkap merusak seperti trawl, kemudian memicu konflik (Satria, 2012: 54-86). Di samping itu, konflik nelayan tradisional dengan kawasan konservasi. Hal lain yang juga terjadi di Aceh adalah banyak nelayan yang ditangkap oleh beberapa negara tetangga karena dianggap melewati batas.

Hal lain yang penting mendapat perhatian adalah posisi nelayan dalam perundingan WTO, terkait subsidi perikanan. Berdasarkan laporan FAO, nilai ekspor produk perikanan terus meningkat dari US\$15 miliar tahun 1980an menjadi US\$ 56 miliar pada awal tahun 2000an. Pada kurun waktu tersebut, kontribusi negara-negara berkembang terhadap total ekspor juga meningkat dari 40% menjadi 50%. Sebaliknya negara-negara maju masih mendominasi impor hingga 80% total impor dunia. Bagi negara-negara berkembang, seperti Indonesia, ekspor produk perikanan dalam perdagangan global memberikan penerimaan yang besar bagi negara. Seiring dengan meningkatnya produksi perikanan dunia, muncul dua isu utama, yakni pertama, menurunnya

kapasitas sumber daya perikanan; dan kedua, meluasnya zona perikanan yang telah mengalami eksploitasi secara berlebihan (Satria, 2012: 54-86).

Dalam WTO, subsidi perikanan memperoleh perhatian serius. Negara-negara yang tergabung dalam Friend of Fish, seperti Amerika Serikat, Chili, Ekuador, Islandia, Selandia Baru, Peru, Filipina dan Australia menolak subsidi perikanan. Menurut mereka adanya subsidi berakibat pada *over fishing*. Mereka sudah berupaya mengiupkan draf aturannya sejak tahun 2007, karena menurut mereka subsidi berkorelasi dengan berkurangnya stok ikan dunia. Peraturan tersebut terdapat dalam usulan Annex VIII yang baru. Teks tersebut mengusulkan subsidi yang dilarang dan yang diizinkan. Kategori yang dilarang termasuk subsidi pada pembuatan kapal penangkap ikan yang baru serta subsidi biaya operasional kapal (Satria, 2012: 54-86).

Bagi Indonesia sendiri, perikanan merupakan salah satu sektor yang penting bagi perekonomian nasional. Makanya menolak usulan pencabutan subsidi perikanan. Untuk menolak klausul tersebut, Indonesia bersama dengan India dan china mengajukan proposal bersama berisi perlakuan khusus dan berbeda di dalam teks subsidi perikanan WTO, antara lain berisi pentingnya perlakuan khusus bagi industri perikanan negara berkembang, mengingat latar belakang dan karakteristik perikanan yang masih didominasi nelayan tradisional. Desakan penghapusan subsidi sendiri harus dimaknai sebagai bentuk industrialisasi berbasis korporasi multinasional. Hal tersebut secara serius berdampak pada 2,7 juta nelayan tradisional. Padahal nelayan tradisional memiliki model pengelolaan sumber daya perikanan yang arif terhadap ekosistem pesisir dan laut serta berkelanjutan (Satria, 2012: 54-86).

Dengan alasan tersebut, maka perlindungan hukum terhadap nelayan tradisional termasuk dalam hal pemihakan kebijakan. Konsep perlindungan hukum yang dimaksudkan tidak terbatas pada proses pada sisi tertentu, melainkan pencapaian tujuan pembangunan nasional Indonesia seutuhnya sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Dalam hal ini, perlindungan juga mencakup penyediaan data yang akurat, visi dan misi yang memihak nelayan kecil, serta pemberdayaan organisasinya.

Banyak negara yang sudah menerapkan konsep pengelolaan bersama perikanan, dengan melibatkan pemerintah, dunia usaha, masyarakat nelayan, dan masyarakat adat. Aceh sendiri sudah mulai membicarakan konservasi sumberdaya ikan dan ekosistem laut, keputusan tentang regulasi/pengaturan usaha perikanan, melarang penangkapan ikan dengan metode tertentu, dan pembagian hasil perikanan secara adil dan merata. Perwujudan isu tersebut harus berlangsung dengan perbaikan kualitas sumberdaya manusia (Sulaiman dan Muttaqin, 2010: 434).

## **B. Faktor Keadilan dalam Perlindungan Nelayan Tradisional**

Secara nasional, Indonesia memiliki empat pekerjaan rumah, yakni: Pertama, angka kemiskinan yang tinggi. Berdasarkan faktor-faktor penyebab kemiskinan, Satria (2009) membagi kemiskinan masyarakat pesisir menjadi tiga macam: (i) kemiskinan struktural, (ii) kemiskinan kultural, dan (iii) kemiskinan alamiah. Kedua, akses pemanfaatan wilayah pesisir dan laut oleh nelayan tradisional,

serta memanfaatkan sumberdaya alam yang ada di dalamnya yang tidak berpihak. Ketiga, kemudahan mengakses pasar bagi nelayan tradisional ini tergolong hak ekonomi (sosial-budaya) yang dinyatakan secara khusus di dalam konstitusi. Dalam hal ini ketergantungan terhadap pasar. Pada titik inilah, negara harus memberikan pelayanan publiknya secara maksimal kepada nelayan tradisional. Hal ini disebabkan komoditas yang dihasilkan harus segera dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari atau membusuk sebelum laku dijual. Keempat, akses pengelolaan, dimana sumber daya tidak sepenuhnya dapat diakses karena adanya dominasi hukum negara, yang kadang dibuat tidak dengan cara partisipatif dan merupakan hasil pertimbangan dari pemerintah pusat tanpa memperhatikan aspek sosial ekonomi masyarakat setempat. Akibatnya, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan justru menimbulkan masalah-masalah baru karena masing-masing pihak memiliki kepentingan, keinginan dan prioritas yang ada merupakan sumber pemicu munculnya konflik (Satria, 2012: 54-86).

Dengan empat hal tersebut di atas, maka dapat ditemukan keterkaitan dalam perlindungan hukum nelayan di Aceh. Perlindungan ini harus dilakukan menyeluruh karena saling terkait satu sama lain. Kondisi fisik lingkungan pesisir Aceh sangat memprihatinkan (Suryawan, 2007). Terjadi penurunan penutupan terumbu karang sebesar 7% dalam tiga tahun terakhir. Di samping itu, kerusakan lebih 75 % hutan mangrove (Marzuki, 2013). Kerusakan mangrove mencapai 1.000 Ha/tahun. Penyusutan hutan mangrove terjadi akibat pembalakan, alih fungsi lahan untuk tambak, dan pembukaan kebun sawit (Setiabudi, Harian Waspada, 10 Januari 2012; Nasution, 2009).

Hancurnya mangrove memberi implikasi kepada rantai makanan (Ali, 2009: 86). Salah satu manfaat mangrove adalah perangkap sedimen dan peranan vegetasi mangrove adalah sebagai tempat pemijahan dan tempat asupan bagi ikan dan biota laut lainnya (Suryawan, 2007: 62-63).

Nelayan tradisional Aceh merasakan dampak langsung akibat kerusakan mangrove dan terumbu karang. Mereka harus menjangkau lebih jauh untuk mendapatkan sumber daya perikanan, padahal alat tangkap mereka sangat sederhana. Nelayan yang mengandalkan jaring pantai tidak mendapatkan apa-apa akibat kerusakan terumbu karang dan mangrove, karena habitat dan tempat pemijahan ikan sudah tidak ada (Burhanuddin, Kompas, 11 Agustus 2011). Terjadi penurunan fungsi ekosistem yang lebih luas menyebabkan ikan hasil tangkapan menurun, hingga terpuruknya ekonomi masyarakat pesisir yang mayoritas bermata pencaharian sebagai nelayan (Lubis, Waspada, 10 April 2011).

Implikasi lebih jauh dari fenomena ini adalah meningkatnya angka kemiskinan Aceh. Menurut data Badan Pusat Statistik Aceh Tahun 2013, angka kemiskinan di Aceh mencapai 17,6%, dengan angka penduduk pesisir miskin di Aceh mencapai angka 25%. Angka ini disebabkan bahwa jumlah nelayan juga semakin meningkat, yang di Aceh hampir mencapai 100 ribu jiwa, sementara pada saat yang sama, *fishing ground* tidak berubah, dengan kondisi kerusakan lingkungan yang semakin parah. Kondisi ini memunculkan fenomena yang disebut *fleet migration*. Jumlah armada yang beroperasi di wilayah pesisir terus meningkat, pada saat yang sama mengalami penurunan stok

dan produksi, menyebabkan peningkatan kompetisi dengan dengan mencari *fishing ground* baru (Fauzi, 2005: 28).

Keberadaan nelayan tradisional yang umumnya memanfaatkan sumber daya perikanan dengan pola sederhana dan biasanya dengan kearifan lokal pesisir, juga berkompetisi di wilayah yang sama. Kawasan ini seyogianya mendapat perlindungan khusus mengingat status nelayan kecil menggunakan alat tangkap yang sederhana.

Dalam Undang-undang Perikanan sudah ada beberapa pengaturan dan mengenai memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil. Penekanan lain, misalnya dengan melihat sejumlah ketentuan: (1) Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (2) Pembudi daya-ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (3) Nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil wajib menaati ketentuan konservasi dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri; (4) Nelayan kecil atau pembudi daya-ikan kecil harus ikut serta menjaga kelestarian lingkungan perikanan dan keamanan pangan hasil perikanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (5) Nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil harus mendaftarkan diri, usaha, dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat, tanpa dikenakan biaya, yang dilakukan untuk keperluan statistik serta pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil.

Kondisi demikian sangat penting diperhatikan, karena menyangkut dengan keadilan. Dalam konteks psikologi sosial, pertanyaan yang ingin digali jawaban adalah apakah yang mereka terima adil. Distribusi atas sumber daya dan keuntungan, atas hak dan imbalan, posisi dan kemudahan, yang adil akan dinilai memuaskan. Sebaliknya, distribusi yang dinilai tidak adil akan menyebabkan rasa tidak puas. Penilaian adil akan berdampak pada perilaku sosial yang positif, sementara penilaian tidak adil akan berdampak negatif. Salah satu bentuknya adalah deprivasi relatif yang sering diekspresikan dalam perilaku protes, anarkhi, dan pemberontakan (Faturachman, 2007: 3).

Abdul Halim mengungkap data mengerikan. Sedikitnya 22 kabupaten/kota di Indonesia sudah dan tengah menjalankan proyek reklamasi di wilayah pesisir. Lebih dari 18.151 nelayan digusur atas nama investasi apartemen, hotel, kawasan wisata bahari berbayar dan konservasi laut. Pengrusakan hutan mangrove untuk perkebunan kelapa sawit dan pembukaan tambak budidaya juga menimbulkan ancaman bencana banjir rob, intrusi air laut ke daratan dan tsunami bagi masyarakat nelayan. Ancaman terhadap hak-hak konstitusional masyarakat nelayan ini terjadi akibat pembiaran dan pelanggaran terhadap pelanggaran di laut oleh aparat penegak hukum, di antaranya pemakaian alat tangkap merusak pukat harimau (*trawl*), pembolehan membuang limbah ke laut (*dumping*) dan perompakan (Halim, 2014: 3-5).

### C. Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan

Dengan berdasarkan penjelasan di atas, pembangunan hukum dianggap sebagai salah satu jalan yang harus ditempuh. Terminologi “pembangunan hukum” memiliki banyak istilah yang

sama maksudnya, seperti “pembaruan hukum”, “pembangunan hukum”, “perubahan hukum”, “pembinaan hukum”, “reformasi hukum” (*legal reform*), dan “modernisasi hukum”. Satjipto Rahardjo menggunakan istilah “pembaruan hukum” (Rahardjo, 2009: 15). Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan/pembangunan hukum pada hakikatnya merupakan pembaharuan/pembangunan yang berkelanjutan. Suatu pembaharuan hukum tidak boleh berhenti pada titik tertentu, karena ia terus berkorespondensi dengan perkembangan zaman (Arief, 1994: 15).

Di dalam pembaharuan/pembangunan hukum, juga selalu terkait dengan perkembangan masyarakat. Hal ini juga harus secara berkelanjutan. Kata penting lain adalah “*law reform*”, yang sesungguhnya menggambarkan bahwa tidak hanya perkembangan zaman dan perkembangan masyarakat, pembaharuan hukum juga terkait dengan perkembangan yang berkelanjutan dari kegiatan/aktivitas ilmiah dan pemikiran filosofi/ide-ide dasar/ konsepsi intelektual. Kajian terhadap masalah ini tentunya merupakan kajian yang “bergenerasi” (Arief, 2009). Soetandyo Wignjosoebroto membedakan pembaruan hukum dalam arti *legal reform* (berfungsi sebagai *tool of social engineering* semata) dengan pembaruan hukum dalam arti *law reform* (hukum bukanlah urusan para hakim dan penegak hukum lainnya, tetapi juga urusan publik secara umum) (Wignjosoebroto, 2007: 94).

Di samping itu, merujuk pada konsep “pembaharuan” itu sendiri, seyogianya juga memperbaiki sistemnya. Dalam Kamus Oxford, diartikan “reform” sebagai “*improve a system, organization etc. by making changes to it; behave better than before.*” (Oxford, 2005: 360). Konsep demikian memosisikan pembaharuan seiring memperbaiki sebuah sistem dengan membuat berbagai perubahan pada sistem tersebut. Pembaharuan tersebut juga memiliki makna menuju ke arah yang lebih baik dari sebelumnya.

Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan terhadap sistem tidak dilakukan secara parsial/fragmentaris, melainkan menyeluruh terhadap sebuah sistem. Dengan skema di atas seluruh kebijakan pada akhirnya terangkai dalam sebuah sistem yang bertujuan (*purposive system*), sebagaimana tujuan negara dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, pembaharuan hukum harus mengacu pada tujuan negara, melindungi segenap bangsa Indonesia dan bertujuan memajukan kesejahteraan umum (Arief, 2009: 9).

Upaya pembangunan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak lahirnya UUD 1945, tidak dapat dilepaskan pula dari landasan sekaligus tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia seperti telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila” (Arief, 2009: 9).

Dengan konsep demikian, maka pembangunan hukum perlindungan nelayan tradisional, dengan menggunakan patron Christophe Béné, setidaknya bisa dikaitkan dengan sejumlah isu dasar, yakni: Pertama, menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana konstitusi. Tidak maksimalnya pelayanan ini menyebabkan kemiskinan, ditambah lagi dengan kerentanan akibat ketidakpastian sistem produksi dan perlindungan terhadap wilayah tangkapnya.

Ketidakmampuan pemangku kebijakan mengejawantahkan mandat UU inilah yang berujung pada tingginya resiko kegagalan ekonomi, kebijakan dan institusi masyarakat nelayan. Kedua, marjinalisasi sosial dan politik oleh kekuasaan berimbas kepada minimnya akses masyarakat nelayan terhadap pelayanan hak-hak dasar, misalnya kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi (Halim, 2014: 3-5).

Menurut Riza Damanik (2014), sebagai negara yang telah mengadopsi IGSSF, dapat dilihat dalam dua level, nasional dan internasional. Level nasional, IGSSF diharapkan dapat membantu seluruh pihak (pemerintah dan pemerintah daerah) dalam menyusun kebijakan, mengevaluasi kinerja, hingga akselerasi komitmen negara dalam melindungi nelayan kecil di Indonesia. Level internasional, IGSSF diharapkan mampu mengoreksi berbagai ketimpangan pengelolaan perikanan di dunia.

Instruksi Presiden No. 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan yang mempertegas peran dan fungsi seluruh sektor, baik pemerintah dan pemerintah daerah, dalam melindungi dan memberdayakan nelayan di Indonesia. Sama halnya, Undang-undang No. 31 Tahun 2004 dan revisinya No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan yang mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Skala-Kecil.

Dalam Inpres disebutkan, Presiden menginstruksikan masing-masing kepada menteri terkait, Gubernur dan Para Bupati/Walikota, untuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing secara terkoordinasi dan terintegrasi untuk memberikan jaminan kesejahteraan, kepastian, dan perlindungan hukum bagi nelayan yang mengoperasikan kapal perikanan sampai dengan 60 *Gross Tonnage* (GT). Dalam melakukan langkah-langkah tersebut, masing-masing pihak mengkoordinasikan hal terkait sesuai bidang masing-masing.

Di samping itu, merumuskan rencana dan melakukan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengeluarkan kebijakan yang diperlukan terkait dengan perlindungan nelayan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing dengan dikoordinasikan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan.

Ketika IGSSF dibahas, setidaknya terdapat empat isu pokok yang menjadi perhatian: Pertama, terkait pendefinisian nelayan skala kecil yang bervariasi dari berbagai negara. kedua, terkait harmonisasi IGSSF dengan hukum internasional, dimana sebagai negara hendak memasukkan ketentuan WTO dalam teks IGSSF. Ketiga, sebagian negara bermaksud mengadopsi sepenuhnya instrumen WTO dalam IGSSF guna memfasilitasi nelayan skala kecil ke pasar internasional dan ini harus ditolak karena membahayakan nelayan kecil. Keempat, ketentuan redistribusi sumberdaya pesisir, termasuk tanah kepada keluarga nelayan kecil. Bagi sebagian negara beranggapan ketentuan ini dapat mengancam eksistensi pemerintah dalam mengelola kawasan pesisir, utamanya terkait isu kriminalitas dan penduduk ilegal (Damanik, 2014).

Dengan gambaran tersebut, maka pembangunan hukum terkait perlindungan nelayan tidak

boleh melepaskan nelayan skala kecil itu pada ruang pasar. Keberadaan nelayan kecil atau nelayan tradisional tidak boleh semata-mata dipandang sebagai peluang bagi pangsa pasar. Memberdayakan nelayan kecil terkait dengan subsidi dan memulihkan kehidupan nelayan dalam berbagai sektor kehidupan.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya terkait dengan tujuan penulisan ini, dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Perlindungan nelayan tradisional sangat penting dilakukan negara dalam pemanfaatan sumber daya perikanan disebabkan karena keberadaan mereka dalam memanfaatkan sumber daya tidak semata-mata sebagai kegiatan ekonomi survival. Kegiatan pemanfaatan sumber daya perikanan oleh nelayan tradisional juga terkait dengan kebudayaan, dalam kaitan hubungan manusia dengan lingkungan, hubungan sesama manusia, bahkan dengan Pencipta. Karenanya perlindungan nelayan tradisional baik untuk kemandirian maupun kapasitas mereka, tak bisa dilepaskan dari subsidi dan mengawasi zona mereka.

Kedua, faktor keadilan dalam perlindungan nelayan tradisional harus didalami mengingat beberapa hal, yakni angka kemiskinan, akses pemanfaatan, kemudahan mengakses pasar, dan akses pengelolaan. Tanpa pemihakan kepada nelayan tradisional berpotensi hancurnya lingkungan fisik yang berujung pada lingkungan sosial budaya dan ekonominya. Nelayan tradisional menganggap bahwa semua ekosistem dalam sumber daya pasarnya saling terkait satu sama lain. Ketika terganggu satu subsistem, maka akan mengganggu lainnya.

Ketiga, pembangunan hukum perlindungan nelayan harus terkait dengan isu dasar yang paling penting, yakni menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi. Pembatasan akses atau tidak adanya pemihakan pada dasarnya akan menggiring nelayan tradisional dalam kondisi marjinal baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi.

##### B. Saran

Penulisan ini menyarankan bahwa untuk memulihkan nelayan tradisional, penting sekali untuk dilakukan pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, mulai level undang-undang hingga peraturan teknis, untuk menemukan peta posisi nelayan tradisional di Indonesia. Berdasarkan peta tersebut, kemudian nelayan tradisional diberdayakan dengan melibatkan berbagai program sektor yang diperuntukkan bagi masyarakat nelayan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### BUKU

Abdullah, M. Adli, dkk, 2012, *Pembagian Kewenangan Kelola Laut Aceh*, Banda Aceh, Pusat Studi Hukum Adat Laut Universitas Syiah Kuala.

- Abdullah, M. Adli, dan T. Muttaqin, 2012, *Tata Kelola Laut Aceh*, Banda Aceh, Pusat Studi Hukum Adat Laut dan Kebijakan Perikanan, Universitas Syiah Kuala.
- Aceh, DKP, 2013, *Statistik Perikanan Aceh 2012*, Banda Aceh, Dinas Kelautan dan Perikanan Aceh.
- Ali, M. dkk, 2009, "Kondisi Vegetasi dan Kerang Geloina Pascatsunami dalam Kawasan Ekosistem Mangrove Pesisir Barat Kabupaten Aceh Besar", *Jurnal Torani*, Vol. 19, No. 2.
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana, Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1994.
- Arief, Barda Nawawi, 2009, *Tujuan dan Pedoman Pemidanaan, Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana dan Perbandingan Beberapa Negara*, Semarang, Badan Penerbit Undip.
- Arief, Barda Nawawi, "Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia", Kuliah Umum pada Program Magister Ilmu Hukum UBH Padang, 16 Mei 2009.
- Burhanuddin, M., "Lingkungan Rusak, Warga Pesisir Pun Terdesak," *Kompas*, 11 Agustus 2011.
- Damanik, M. Riza, 2014, *International Guidelines For Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Peluang Dan Tantangannya Bagi Indonesia*, Jakarta, KNTI.
- DKP, "Konservasi perairan dan kesejahteraan masyarakat pesisir", Siaran Pers DKP No. B. 136/PDSI/HM.310/X/2012.
- Faturochman, *Psikologi Keadilan untuk Kesejahteraan dan Kohesivitas Sosial*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Psikologi Sosial pada Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 2007.
- Fauzi, Akhmad, 2005, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis, dan Gagasan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Grahadyarini, BM. Lukita, "Nasib Perempuan Nelayan", *Kompas*, 26 Mei 2014.
- Halim, Abdul, 2014, *Menghadirkan Negara di Laut*, *Jurnal Landreform*, Vol. 2, Edisi 2.
- Iranda, "25 Persen Penduduk Pesisir Hidup di Bawah Garis Kemiskinan", *Analisa*, 16 Juni 2013.
- Kurien, John, "Manajemen Pengelolaan Pesisir", Makalah "Workshop Rehabilitasi dan Pengembangan Berkelanjutan Sektor Kelautan Aceh", Food and Agriculture, Banda Aceh, 23 Mei 2007.
- Lubis, Anggraini, "Pesisir Aceh Gawat Darurat", *Waspada*, 10 April 2011.
- Marzuki dkk, "Pesisir Aceh Menjanjikan, Tapi Kesejahteraan Menyedihkan", Hasil Diskusi Jaringan KuALA, Banda Aceh, 13 September 2013.
- Nasution, Arifsyah, "Pemetaan Partisipatif Permasalahan Pesisir", Makalah Diskusi Jaringan KuALA, Tamiang, 10 Oktober 2009.
- Oxford, 2005, *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, Oxford, UK. Oxford University Press.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia: Kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Pub-

lishing.

Republika, "KKP Siapkan Aturan Khusus Nelayan Kecil", Republika, 30 Agustus 2014.

Samekto, FX. Adji, 2012, *Ilmu Hukum dalam Perkembangan Pemukiman Menuju Post-Modernisme*, Lampung, Indep Publishing.

Satria, Arif, dkk, 2012, *Pengkajian hukum Tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Setiabudi, Prawira, "Laju Kerusakan Mangrove di Aceh 1.000 Hektare Pertahun", Waspada, 10 Januari 2012.

Siagian, Naomi, "Nelayan Didorong agar Mandiri, Sinar Harapan", 30 Agustus 2014.

Sulaiman, 2013, *Model Penyelesaian Konflik Alat Tangkap di Kabupaten Aceh Barat*, Jurnal Kanun, No. 59 Tahun XV.

Sulaiman dan Teuku Muttaqin, 2010, "Pembagian Peran dan Tanggung Jawab dalam Pengelolaan Perikanan di Aceh", Jurnal Litigasi Vol. 11 No. 1.

Suryawan, Feri, 2007, *Studi Kondisi Vegetasi dan Kondisi Fisik Kawasan Pesisir serta Upaya Konservasi di Nanggroe Aceh Darussalam*, Tesis, Tidak Dipublikasi, Pascasarjana IPB, Bogor.

Suryawan, Feri, 2007, "Keanekaragaman Vegetasi Mangrove Pasca Tsunami di Kawasan Pesisir Pantai Timur Nanggroe Aceh Darussalam", Jurnal Biodiversitas, Vol. 8 No. 4.

Tamanaha, Brian Z., 2006, *A General Jurisprudence of Law and Society*, New York, Oxford University Press.

Wignjosuebrotto, Soetandyo, 2007, "Pembaruan Hukum Masyarakat Indonesia Baru", dalam Donny Donardono, *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Perkumpulan HuMa.

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan

Permendagri No. 30/2010 tentang Pengelolaan Sumber Daya Di Wilayah Laut.

Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perikanan.