

# **PENELITIAN SOSIAL BUDAYA MARITIM PADA PUSAT PENELITIAN KEMASYARAKATAN DAN KEBUDAYAAN-LIPI DAN SUMBANGANNYA PADA KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN**

## **RESEARCH ON MARITIME SOCIO CULTURE AT RESEARCH CENTER FOR SOCIETY AND CULTURE AND ITS CONTRIBUTION FOR GOVERNMENT POLICY IN MARINE AND FISHERIES ASPECT**

Masyhuri Imron dan Ary Wahyono<sup>1</sup>

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan – LIPI

mr\_hoeng@yahoo.com

### *Abstract*

*The interaction between fishermen and marine environment has led to its own culture. Therefore, the Research Center for Society and Culture (P2KK) - LIPI conducted research on marine and fishery issues in Indonesia, particularly related to socio-cultural issues of fishing communities and coastal communities. The focus of this paper is describing the development of the research and its contribution to government policy in marine and fisheries sector in Indonesia. This paper is the result of a desk research in the form of tracing documents of marine and fisheries research results that have been done in P2KK LIPI since 1991 until 2016. The results showed that some studies have contributed to the government policy, such as marine tenure (hak ulayat laut) and right of coastal waters exploitation (HP-3) research. The biggest contribution of the research is to realize that the management of marine and fishery is not enough to be seen from the perspective of resources, fishery technology and socio-economic, but also from a socio-cultural perspective.*

**Keywords:** *Maritime community, social cultural, management, marine and fisheries*

### **Abstrak**

Interaksi antara nelayan dengan lingkungan laut telah menimbulkan kebudayaan tersendiri. Oleh karena itu, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (P2KK) - LIPI melakukan penelitian permasalahan kelautan dan perikanan di Indonesia, khususnya terkait dengan permasalahan sosial budaya masyarakat nelayan dan masyarakat pesisir. Fokus dari tulisan ini adalah menjelaskan perkembangan penelitian tersebut dan sumbangannya terhadap kebijakan pemerintah di sektor kelautan dan perikanan di Indonesia. Tulisan ini merupakan hasil kajian *desk research* berupa penelusuran dokumen hasil penelitian kelautan dan perikanan yang sudah dilakukan di P2KK LIPI sejak tahun 1991 sampai dengan tahun 2016. Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa penelitian telah memberikan sumbangan terhadap kebijakan kepada pemerintah, seperti hak ulayat laut dan hak pengusahaan perairan pesisir (HP-3). Sumbangan terbesar penelitian adalah menyadarkan bahwa pengelolaan kelautan dan perikanan tidak cukup dilihat dari perspektif sumber daya, teknologi perikanan, dan sosial ekonomi, melainkan juga dari perspektif sosial budaya.

**Kata kunci:** Masyarakat maritim, sosial budaya, pengelolaan, kelautan dan perikanan

### **Pendahuluan**

Fakta geografis menunjukkan bahwa lebih dari dua pertiga wilayah Indonesia merupakan lautan. Data pada Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjukkan bahwa

pada tahun 2013 luas wilayah perairan Indonesia mencapai 6,32 juta km<sup>2</sup>, terdiri dari: wilayah perairan pedalaman dan kepulauan 3,09 juta km<sup>2</sup>, wilayah perairan laut teritorial 0,28 juta km<sup>2</sup>, wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 2,97 juta km<sup>2</sup>, dan wilayah perairan landas kontinen 2,75 juta km<sup>2</sup>. Kondisi itu diperkaya dengan keberadaan 17.504 pulau dan garis pantai sepanjang 99,093 km (Kelautan dan Perikanan dalam Angka, 2014). Karena itu

---

<sup>1</sup>Peneliti dan anggota Kelompok Studi Maritim pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI.

sangat layak jika negara Indonesia disebut sebagai negara maritim atau negara bahari.

Data pada Kementerian Kelautan dan Perikanan juga menunjukkan bahwa pada tahun 2013 terdapat 12.827 desa yang lokasinya berada di tepi laut. Dengan kondisi geografis yang demikian, maka banyak masyarakat yang kehidupannya tergantung pada laut dan sebagian besar dari mereka bekerja sebagai nelayan. Data dari sumber yang sama menunjukkan bahwa pada tahun 2013 di Indonesia terdapat 671.625 rumah tangga perikanan laut (RPP laut) subsektor perikanan tangkap dan 192.871 RPP budidaya laut. Adapun jumlah nelayan dalam kegiatan perikanan tangkap sebanyak 2.164.969 dan perikanan budidaya sebanyak 601.286 (Kelautan dan Perikanan dalam Angka, 2014).

Manusia dan lingkungannya mewujudkan interaksi timbal balik, yaitu manusia mempengaruhi lingkungannya dan lingkungan akan mempengaruhi manusia (Ahimsa, 1994). Hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungannya itu yang memunculkan kebudayaan tersendiri, berupa strategi adaptasi (Marzali, 2003). Begitu pula interaksi antara nelayan dengan lingkungan lautnya juga menimbulkan kebudayaan tersendiri yang dilakukan oleh para nelayan. Oleh karena itu, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (P2KK)-LIPI sebagai lembaga yang melakukan penelitian di bidang kemasyarakatan dan kebudayaan juga melakukan penelitian permasalahan kelautan di Indonesia, khususnya yang terkait dengan permasalahan sosial budaya masyarakat nelayan dan masyarakat pesisir pada umumnya.

Penelitian permasalahan kelautan dan perikanan itu juga dipicu oleh fakta tentang kondisi kemiskinan yang dialami oleh masyarakat nelayan. Hasil penelitian yang dilakukan di Muncar, Banyuwangi pada tahun 2001 menunjukkan pengakuan buruh nelayan *slerek*<sup>2</sup> di Muncar, Jawa Timur, yang menyatakan bahwa rata-rata pendapatan per bulannya hanya sekitar Rp250.000 - Rp400.000 (Indrawasih, Imron, dan Antariksa, 2002). Bahkan beberapa nelayan mengaku pendapatannya lebih kecil dari itu.

Hasil penelitian di dua desa di pulau kecil wilayah Kecamatan Pasimasunggu Timur

(Desa Bontobulaeng dan Bontobaru) juga menunjukkan bahwa pendapatan keluarga nelayan masih rendah, yaitu rata-rata Rp.507.122,50 per bulan, bahkan pendapatan per kapita per bulan hanya sebesar Rp.126.380,06. Kondisi tersebut sangat jauh dari ukuran kemiskinan yang ditentukan PBB, yaitu sebesar satu dolar per orang per hari atau sekitar Rp.270.000 per orang per bulan (Imron dan Soetopo, 2009).

Secara kasatmata kemiskinan yang dialami oleh nelayan itu juga dapat dilihat pada saat memasuki permukiman nelayan. Kondisi permukiman yang kumuh, kondisi rumah yang umumnya jauh dari layak, serta perabotan yang sangat sederhana menunjukkan kondisi kemiskinan yang dialami oleh nelayan. Semua itu semakin lengkap dengan tingkat pendidikan nelayan yang umumnya rendah, bahkan ada yang tidak tamat SD.

Melihat kondisi sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat nelayan, maka diperlukan sumbangan pemikiran untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan melalui penelitian kelautan dan perikanan dari perspektif sosial budaya. Penelitian sosial budaya masyarakat maritim yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (P2KK)-LIPI sejak tahun 1991 itu dapat dikelompokkan ke dalam beberapa topik penelitian, yaitu: (1) Penelitian tentang aspek-aspek sosial budaya masyarakat maritim, (2) Penelitian tentang hak ulayat laut, (3) Penelitian tentang kooperatif manajemen (ko-manajemen), (4) Penelitian tentang konflik, (5) Penelitian tentang pengelolaan sumber daya laut dalam era otonomi daerah, (6) Penelitian tentang perubahan iklim, (7) Penelitian tentang peran nelayan dalam mengatasi penyelundupan manusia, dan (8) Penelitian tentang pelayaran rakyat. Tulisan ini dimaksudkan untuk menjelaskan perkembangan penelitian maritim di P2KK-LIPI mulai dari tahun 1991 sampai sekarang dan sumbangannya pada kebijakan pemerintah di sektor kelautan dan perikanan di Indonesia. Tulisan ini menggunakan data *meta-etnografi* berupa penelusuran dokumen hasil penelitian maritim yang sudah dilakukan di P2KK-LIPI sejak tahun 1991 sampai dengan tahun 2016.

---

<sup>2</sup>Slerek adalah alat tangkap jenis *purse seine* yang digunakan oleh nelayan Muncar, dan pengoperasiannya menggunakan dua perahu ukuran antara 20 – 30 GT.

## Tahap Awal Penelitian Sosial Budaya Maritim dan Pengenalan tentang Hak Ulayat Laut

Penelitian aspek-aspek sosial budaya masyarakat maritim merupakan titik awal dari penelitian tentang kelautan dan perikanan di P2KK-LIPI, bahkan di Kedeputan Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan (IPSK) LIPI. Penelitian yang dilakukan di tiga daerah, yaitu Papua (Demta dan Tobati), Maluku (Tual dan Hitu), dan Sulawesi Utara (Pulau Bebalang dan Beo, Sangihe Talaud) itu dilakukan untuk mengidentifikasi beberapa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat maritim, terutama nelayan. Dalam penelitian yang dilaksanakan selama tiga tahun itu dipotret berbagai permasalahan dalam kehidupan nelayan, seperti peralatan penangkapan ikan, baik yang tradisional maupun nontradisional, akses terhadap wilayah penangkapan, permodalan, dan pemasarannya.

Melalui penelitian ini juga diungkap masalah pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan kenelayanan, seperti pengetahuan tentang navigasi, cuaca, lokasi ikan, dan sebagainya, serta simbol-simbol, kepercayaan, dan tradisi yang dilakukan oleh nelayan dalam melaut, termasuk upacara adat kelautan. Melalui penelitian ini juga berhasil dipotret kondisi kemiskinan yang dihadapi oleh nelayan. Karena merupakan penelitian awal yang merupakan pengenalan terhadap masyarakat maritim, maka permasalahan-permasalahan yang berhasil diungkap masih berupa permasalahan umum yang bersifat makro (Wahyono dkk., 1991; Retnowati dkk., 1991; Antariksa dkk., 1991; Wahyono, dkk., 1992).

Penelitian yang dilakukan selama tiga tahun tersebut juga diikuti dengan program bantuan kepada masyarakat pesisir dan nelayan, bekerjasama dengan Badan Pengkajian Teknologi Tepat Guna (BP TTG)–LIPI. Kegiatan yang dilakukan adalah membuat program perpipaan penyaluran air bersih di tiga tempat, yaitu di Hitu (Maluku), Bebalang (Sulawesi Utara), dan Tobati (Papua). Penentuan jenis program tersebut didasarkan pada hasil musyawarah dengan masyarakat setempat.

Menyadari bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir diperlukan pengenalan potensi masyarakat pesisir baik yang ada di darat maupun di laut, maka dilakukan kegiatan penelitian terpadu dengan Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) dan beberapa pusat

penelitian di kedeputan lain di LIPI, yaitu Pusat Penelitian Oceanografi (P2O), Pusat penelitian Geoteknologi (P2Geo), dan Pusat Penelitian Biologi (P2Bio). Melalui penelitian terpadu tersebut, bukan hanya masalah sosial budaya masyarakat pesisir yang dikaji, melainkan juga potensi perikanan, potensi lahan, potensi pertanian, dan potensi pasar yang dapat dikembangkan di wilayah pesisir.

Sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan adanya penguasaan wilayah laut oleh kelompok-kelompok masyarakat tertentu, terutama di wilayah Indonesia Timur, maka penelitian tentang hak ulayat laut dilakukan. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui lebih lanjut praktik pengelolaan wilayah laut yang dilakukan oleh suatu komunitas, dinamika hak ulayat laut, serta fungsi hak ulayat laut, terutama bagi ekosistem perikanan. Kajian tentang hak ulayat laut sebelumnya memang sudah dilakukan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) di daerah, tetapi masih terbatas pada diskusi-diskusi di antara anggotanya, dan masih terfokus pada sasi (salah satu bentuk praktik hak ulayat laut di Maluku).

Penelitian yang dilaksanakan di berbagai wilayah tersebut<sup>3</sup> telah memotret dan memetakan hak ulayat laut di Indonesia, walaupun belum semua praktik hak ulayat laut berhasil diidentifikasi. Kajian tentang hak ulayat laut tersebut mengacu pada konsep Sudo tentang (*sea tenure*) (Sudo, 1983), yang mendefinisikannya sebagai suatu sistem tempat beberapa orang atau kelompok sosial memanfaatkan wilayah laut dan mengatur tingkat eksploitasi di wilayah tersebut.

Melalui penelitian ini diketahui berbagai hal yang terkait dengan pengelolaan wilayah laut, mulai dari wilayah laut yang dikelola dan batas-batasnya, bentuk-bentuk pengelolaan yang dilakukan (aturan-aturan yang diberlakukan), lembaga yang mengelola, sanksi bagi pihak yang melanggar aturan, legalitas pengelolaan,

---

<sup>3</sup>Lokasi penelitian dilaksanakan di **Maluku** (Desa Lathalath, Desa Haruku, Kei Kecil), **Sulawesi Utara** (Desa Ratatotok Kecamatan Belang Kabupaten Minahasa, Desa Salurang dan Desa Para Kabupaten Sangihe Talaud), **Papua** (Desa Endokisi Kecamatan Demta, Desa Tablasufa Kecamatan Depapre, Desa Bindusi Kecamatan Biak Timur Kabupaten Biak), dan di Nusa Tenggara Timur (Desa Alor Kecil Kabupaten Alor). Belakangan penelitian dilakukan juga di Aceh.

konflik-konflik yang menyertai pengelolaan, serta fungsi pengelolaan dalam menjaga kelestarian ekosistem perikanan. Melalui penelitian ini juga diketahui bahwa ada beberapa tipe hak ulayat laut yang dipraktikkan di masyarakat. Di wilayah Maluku, hak ulayat laut didasarkan pada klaim atas wilayah laut oleh desa yang disebut *petuanan laut*. Pada bagian tertentu dari *petuanan laut* juga terdapat sumber daya yang berada di kawasan tertentu yang dilindungi dengan sistem *sasi*,<sup>4</sup> yaitu larangan menangkap sumber daya tertentu pada waktu yang telah ditentukan (Abdussomad, Supriadi, dan Indrawasih, 1994; Antariksa, 1995).

Di wilayah Papua, klaim atas wilayah laut juga dilakukan oleh desa. Bedanya dengan di Maluku, di Papua juga terdapat klaim pemilikan wilayah laut oleh suku-suku di dalam satu desa. Baik di Maluku maupun di Papua, tidak ada batas yang jelas wilayah laut yang diklaim, karena batas di tengah laut adalah sejauh mata memandang. Hal itu berbeda dengan batas wilayah laut di darat, yang umumnya berupa pohon, sungai, atau bahkan batu yang terdapat di pinggir laut. Dari tanda di darat itulah kemudian ditarik garis imajiner ke tengah laut, yang merupakan batas wilayah laut yang dikelola. Karena batas di laut hanya berupa garis imajiner, maka tidak jarang memicu terjadinya konflik antara nelayan yang dipicu oleh perbedaan persepsi karena dianggap telah memasuki wilayah orang lain (Imron, Laksono, dan Surmiati Ali, 1993; Laksono dan Surmiati, 1995).

Berbeda dengan kedua daerah tersebut, hak ulayat laut di Sulawesi Utara didasarkan pada perpaduan antara pengelolaan wilayah dan pengelolaan jenis sumber daya ikan tertentu. Di Desa Salurang, misalnya, dikenal istilah *malombo*, yaitu penangkapan jenis ikan *tudeyang* terdapat di wilayah *nyare* yang berdekatan dengan desa, yang penangkapannya hanya boleh dilakukan secara bersama-sama dengan menggunakan jaring, dan dipimpin oleh seorang

---

<sup>4</sup>Secara harafiah “sasi” berarti larangan, yaitu tidak diperbolehkan mengambil sumber daya tertentu dalam jangka waktu tertentu. Dalam “sasi” dikenal istilah tutup dan buka sasi. Tutup sasi adalah waktu tertentu yang orang tidak boleh mengambil suatu sumber daya di wilayah yang disasi, biasanya berlangsung sekitar enam bulan. Adapun buka sasi adalah dibukanya tempat itu untuk mengambil sumber daya yang disasi, dengan aturan-aturan tertentu

*tonaas* (Wahyono, Thufail, dan Antariksa, 1994). Adapun di Pulau Para, dibedakan antara dua wilayah penangkapan, yaitu wilayah penangkapan menggunakan *seke* dan yang khusus menggunakan *soma tatenda*. Walaupun wilayah tangkap kedua alat tangkap tersebut memiliki kondisi ekologis yang sama, tetapi penggunaan *seke* di wilayah tangkapsoma *tatenda* atau sebaliknya dianggap sebagai pelanggaran berat yang harus diberi sanksi adat (Wahyono, Thufail, dan Antariksa, 1994).

Sementara di Aceh hak ulayat laut itu didasarkan pada persekutuan hukum yang disebut *lhok* dan/atau *muara*, yang memiliki batasyang membentang di sepanjang pesisir pantai dan/atau muara yang kedua ujungnya ditarik garis vertikal ke arah laut. Wilayah persekutuan hukum atau *lhok* itu merupakan suatu wilayah di pesisir tempat nelayan berdomisili dan melakukan usaha penangkapan ikan. Wilayah *lhok* bisa terdiri dari satu desa (*gampong*) atau beberapa *gampong*. Di setiap *lhok* kemudian dibuat peraturan bersama (bisa tertulis bisa tidak) yang mengatur kegiatan penangkapan ikan, yang disebut hukum adat *laot*, yang dibuat oleh kelembagaan adat yang dipimpin oleh *panglima laot lhok* (Adhuri, Indrawasih, dan Wahyono, 2006).

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa efektivitas pengelolaan sumber daya laut berbasis masyarakat adat merupakan realitas sosial yang terdapat di Indonesia yang perlu mendapat perhatian dari negara. Selama ini, pengelolaan perikanan berbasis hukum adat tidak pernah diakomodasi dalam rezim pemerintahan yang sentralistik, sehingga mengundang banyak kritik. Salah satu kritik yang muncul adalah pengelolaan yang sentralistik kurang memperhatikan kondisi ekosistem dan kondisi masyarakat yang berbeda-beda di berbagai wilayah, sehingga pengelolaan yang dijalankan kurang efektif. Dengan diakuinya pengelolaan yang berbasis hukum adat, maka melahirkan harapan baru terhadap efektifitas pengelolaan sumber daya laut. Harapan ini lahir karena ternyata asumsi Hardin (1968) yang menyatakan bahwa manusia cenderung bergerak sendiri-sendiri tidaklah benar. Praktik hak ulayat laut oleh masyarakat adat telah membuktikan bahwa masyarakat adat mampu bekerja sama dan menahan diri dari tindakan eksploitasi sumber daya laut secara berlebihan.

Beberapa kelebihan yang dapat dicatat dari penggunaan praktik hak ulayat laut oleh masyarakat adalah: (1) Masyarakat adat lebih dekat dengan sumber daya laut yang diaturnya, karena itu mereka dianggap mengetahui banyak tentang kondisi sumber daya tersebut, (2) Masyarakat adat juga mampu membuat institusi yang memungkinkan mereka mengatur pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya laut secara efisien dan distribusi merata (*equity*), (3) Hubungan-hubungan personal yang terjalin antar anggota komunitas mengarahkan pada terbentuknya pola-pola kerjasama yang baik di antara mereka (ini juga berarti konflik lebih mudah diatasi), dan (4) Karena fungsi manajemen dilakukan sendiri oleh komunitas masyarakat adat, maka biaya pelaksanaan manajemen relatif rendah (Johannes, 1978; Bailey dan Zerner, 1992).

### **Peningkatan Peran Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Laut**

Pengelolaan wilayah laut yang dilakukan oleh masyarakat merupakan realitas sosial yang tidak boleh diabaikan begitu saja dalam pengelolaan kelautan dan perikanan. Pengabaian terhadap hal itu dapat mengakibatkan munculnya ketidakpedulian masyarakat terhadap kelestarian sumber daya yang ada di sekitar mereka, yang dalam jangka panjang berakibat pada rusaknya lingkungan laut. Jika itu terjadi maka *tragedy of the common* sebagaimana yang dikemukakan oleh Hardin (1968) itu akan terbukti kebenarannya.

Berkaitan dengan realitas sosial dalam pengelolaan sumber daya laut tersebut, maka penelitian tentang pengelolaan sumber daya laut secara terpadu atau ko-manajemen merupakan konsentrasi studi yang selanjutnya dilakukan. Dalam hal ini ko-manajemen diartikan sebagai pengelolaan bersama antar *stakeholder*. Dalam penelitian ini dilihat apakah pengelolaan sumber daya laut, termasuk pengelolaan perikanan yang selama ini dilakukan sudah mengikuti prinsip-prinsip ko-manajemen.

Dahuri (1999) menunjukkan adanya delapan prinsip penting dalam ko-manajemen yang harus diikuti dalam pengelolaan sumber daya, yaitu: (1) Pendelegasian wewenang kepada para *stakeholder*; (2) Mengutamakan peran nelayan, dalam arti nelayan dan pihak lain yang kehidupannya tergantung pada laut memiliki peran utama dalam merumuskan kebijakan pengelolaan lingkungan laut, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya;

(3) Melibatkan masyarakat; (4) Setiap unsur yang terkait diaudit oleh masyarakat (mendapatkan kepercayaan masyarakat); (5) Setiap unsur yang terlibat dideskripsikan peranannya terhadap kegiatan yang dilakukan; (6) Pengambilan keputusan dalam pengelolaan didasarkan pada konsensus semua pihak yang terlibat; (7) Setiap keputusan yang diambil memperhatikan dua unsur, kelestarian lingkungan dan kesejahteraan masyarakat; dan (8) Pemanfaatan sumber daya dilakukan secara adil dan jujur antara para pihak yang berkepentingan.

Penelitian yang dilaksanakan selama empat tahun di berbagai wilayah itu melihat pengelolaan sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan industri perikanan, dengan mengambil lokasi di Tuban dan Bayuwangi (Jawa Timur), Rembang dan Pekalongan (Jawa Tengah), serta Belitung. Selain itu, penelitian ini juga melakukan evaluasi praktik ko-manajemen dalam pengelolaan model *co-fish* (*Coastal Community Development and Fisheries Resources Management Project*), yang dilaksanakan di Lombok Timur dan di Tegal.

Fakta menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya laut yang dijalankan di berbagai daerah, termasuk sumber daya perikanan, masih belum dilaksanakan dengan pendekatan ko-manajemen. Pengelolaan masih bertumpu pada kebijakan pemerintah, tanpa melibatkan masyarakat dalam pelaksanaannya. Lebih celaka lagi, yang disebut pengelolaan oleh pemerintah itu dalam realitasnya bukan oleh pemerintah daerah yang lebih tahu tentang kondisi sumber daya di wilayahnya, tetapi oleh pemerintah pusat. Akibatnya praktik pengelolaan yang dijalankan tidak sesuai dengan kondisi daerah. Tersentralisasinya pengelolaan oleh pusat mengakibatkan kontrol atas pelaksanaan kebijakan itu tidak dapat dilakukan sepenuhnya. Kondisi demikian mengakibatkan terjadi pelanggaran dan kerusakan lingkungan yang tidak dapat dihindari. Program-program yang disusun pemerintah juga cenderung berorientasi pada proyek dan bersifat sektoral, sehingga hasilnya kurang optimal. Akibatnya dukungan masyarakat terhadap kebijakan juga rendah (Adhuri, dkk., 2003).

Hal yang agak berbeda ada pada pengelolaan model *co-fish*, yang berusaha melibatkan masyarakat dalam pelaksanaannya. Pengelolaan model Co-Fish dilakukan dengan melibatkan *stakeholder* yang ada di wilayah itu

di dalam wadah yang berupa organisasi pengelola, baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat desa. Sebutan organisasi pengelola bisa berbeda, tergantung pada daerahnya. Di Tegal misalnya, organisasi pengelola di tingkat desa disebut kelompok PSBK (Pengelolaan Perikanan Berbasis Komunitas), sedangkan di Lombok disebut KPPL (Komite Pengelola Perikanan Laut). Organisasi pengelola itulah yang bertugas menyusun pengelolaan sumber daya laut yang ada di wilayah desa, seperti penanaman dan pengelolaan *mangrove* dengan berbagai larangan dan sanksinya, pengelolaan abrasi pantai, pengelolaan terumbu karang, pengelolaan konflik peralatan tangkap (arad), upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta pembuatan *awig-awig* (peraturan) kawasan konservasi laut yang dilakukan di Lombok (Indrawasih, 2004).

Permasalahan utama dari pengelolaan model *Co-Fish* dilihat dari kacamata manajemen adalah terletak pada aspek keterwakilan *stakeholder*, sebagaimana dikemukakan oleh Hernes dan Sandersen (tanpa tahun). Di Tegal misalnya, lembaga pengelola yang dibentuk sebagai wadah perwakilan para *stakeholder* itu dalam realitasnya dibentuk tanpa memperhatikan unsur-unsur *stakeholder* yang diwakilinya, tetapi keanggotaannya bersifat terbuka. Dengan keanggotaan seperti itu, maka anggotanya tidak lagi merupakan representasi dari orang-orang yang memiliki komitmen terhadap permasalahan perikanan dan lingkungan pantai, melainkan sebagian besar justru diisi oleh orang-orang yang memiliki matapencarian di luar sektor perikanan. Akibatnya program yang dilakukan tidak terfokus pada pengelolaan lingkungan laut tapi pada pembangunan desa secara umum. Adapun di Lombok, lembaga pengelola hanya dijadikan legitimasi bagi pemerintah dalam melakukan pengelolaan, karena dalam perjalanan waktu keterlibatan masyarakat mulai ditinggalkan dan keputusan yang diambil oleh lembaga pengelola itu sering diabaikan oleh pemerintah.

Seiring dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kabupaten Kota diberi wewenang untuk mengelola laut yang ada di wilayahnya sejauh sekitar empat mil dari garis pantai.<sup>5</sup> Menyikapi masalah itu, dilakukan

penelitian tentang manajemen sumber daya laut dalam perspektif otonomi daerah. Penelitian yang dilakukan di daerah Kota Padang (Sumatera Barat), Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Buleleng (Bali), Kota Tidore (Maluku Utara), Kota Bengkulu, dan Kabupaten Tanah Laut (Kalimantan Selatan) itu bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah dan implementasinya dalam mengelola sumber daya laut di wilayahnya, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya laut yang dilakukan oleh pemerintah daerah, serta dampak kebijakan terhadap pengelolaan yang berbasis masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten dan kota umumnya memahami pengelolaan kelautan masih terbatas pada sektor perikanan, sehingga sektor lain di luar perikanan masih kurang diperhatikan. Hal itu dapat dilihat pada beberapa peraturan daerah yang mengatur masalah pesisir dan laut, yang lebih terkait dengan masalah retribusi sektor perikanan, dengan orientasi untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Walaupun mereka melakukan konsentrasi pengelolaan pada sektor perikanan, tetapi pada umumnya mereka tidak memiliki data tentang potensi sumber daya perikanan yang ada di wilayah mereka, dan pengetahuan tentang potensi perikanan hanya berdasarkan data yang dimiliki oleh provinsi. Pengelolaan perikanan yang dilakukan juga masih mengacu pada pusat, dan tidak disesuaikan dengan kondisi daerah. Dengan sistem pengelolaan seperti itu, maka pengelolaan perikanan yang dilakukan bukan hanya tidak melibatkan masyarakat, bahkan pengelolaan perikanan berbasis masyarakat yang sudah ada di suatu daerah juga cenderung diabaikan (Imron, dkk, 2005; Imron, dkk, 2006; Imron, dkk., 2008; Wahyono, 2007).

Sisi lain yang mengemuka dari pelaksanaan otonomi daerah di bidang kelautan adalah timbulnya konflik-konflik kenelayanan, yang dipicu oleh pemahaman otonomi daerah yang keliru, yaitu bahwa kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengelola wilayah laut itu dianggap sebagai pengaveling laut. Akibatnya banyak nelayan luar daerah yang tidak diperbolehkan menangkap ikan di suatu wilayah perairan kabupaten/kota. Walaupun larangan itu tidak dikeluarkan secara resmi oleh pemerintah

---

<sup>5</sup>Di dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan secara eksplisit 4 mil, tapi sepertiga dari

---

wilayah laut milik provinsi sejauh maksimal 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas.

daerah, tetapi dilakukan oleh kelompok-kelompok nelayan yang ada di suatu daerah. Praktik itu kemudian mengakibatkan terjadinya konflik nelayan antardaerah (Imron, 2009).

Hasil penelitian ini merekomendasikan agar pengelolaan sumber daya laut yang dilakukan oleh pemerintah daerah lebih melibatkan partisipasi masyarakat. Untuk itu pengelolaan kelautan harus menggunakan prinsip-prinsip demokratisasi, partisipasi, dan transparansi, sehingga pengelolaan yang dilakukan bisa sesuai dengan kondisi ekologis dan kondisi sosial masyarakatnya (Imron, 2009).

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil juga menarik perhatian peneliti untuk menyikapinya, terutama dengan dicantumkannya ketentuan tentang hak pengusahaan perairan pesisir (HP-3). Di dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP-3 yang meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut (Pasal 16). HP-3 tersebut dapat diberikan kepada orang perorangan warga negara Indonesia, badan hukum, dan masyarakat adat (Pasal 18), dalam jangka waktu 20 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi (Pasal 19). Adapun dalam Pasal 20 disebutkan bahwa HP-3 tersebut dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan hutang dengan dibebankan hak tanggungan. Semua ketentuan tentang HP-3 tersebut dianggap merupakan ancaman bagi masa depan kehidupan nelayan, karena akan muncul pengavelingan laut yang dilakukan oleh pengusaha.

Penelitian tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir di Pulau Sebatik bertujuan untuk mengetahui persepsi, sikap dan aspirasi masyarakat terhadap HP-3. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat tidak setuju jika hak pengelolaan diserahkan kepada investor atau kepada badan hukum, karena bisa merugikan nelayan, yaitu berkurangnya *fishing ground* yang berdampak pada berkurangnya hasil tangkapan (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2010). Hak pengelolaan bisa saja diberikan kepada perorangan atau badan hukum jika kawasan itu tidak dimanfaatkan nelayan untuk kegiatan produktif, tetapi tetap harus ada *benefit* yang diperoleh nelayan. Akan tetapi, karena hampir tidak ada wilayah laut di pesisir yang bukan merupakan *fishing ground* nelayan, maka

pemberian HP-3 tidak dapat direalisasikan. Bukan itu saja, bahkan praktik pengavelingan laut yang sudah terjadi di beberapa daerah juga perlu ditinjau kembali, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Walaupun HP-3 ditolak, tapi masyarakat diharapkan diberikan kewenangan mengelola wilayah laut yang ada di sekitarnya, karena hal itu justru dapat membantu pemerintah dalam mengatasi kerusakan lingkungan laut (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2011).

### Konflik Nelayan sebagai Realitas Sosial

Laut Indonesia dapat dipandang dari dua sisi. Dari sisi hukum international, diakui bahwa Indonesia merupakan wilayah berdaulat dengan wilayah laut sejauh 12 mil ditarik dari garis pantai terluar (UNCLOS, 1982). Jika dilihat dari sisi ini, Indonesia mengakui terjadinya pengavelingan laut oleh negara. Namun di sisi lain, Indonesia juga menerapkan Wawasan Nusantara, yang menentukan bahwa laut Indonesia itu merupakan satu kesatuan, sehingga tidak boleh ada pengavelingan terhadap laut. Dalam konteks ini maka laut menjadi *common property resources*, yaitu sebagai sumber daya milik umum yang tidak boleh dikuasai oleh siapa pun kecuali oleh negara.

Perikanan sebagai *common property resources* berarti bahwa semua orang boleh menangkap hasilnya di manapun berada, kecuali yang diatur oleh negara. Dalam konteks itulah maka terjadi persaingan antara nelayan dalam memperebutkan sumber daya perikanan, yang sering mengakibatkan timbulnya konflik antarnelayan.

Di Indonesia, konflik kenelayan sudah lama terjadi dan tampaknya akan semakin terus meningkat. Studi-studi yang dilakukan oleh Kelompok Studi Maritim PMB-LIPI sejak tahun 1990 juga hampir selalu menemukan konflik-konflik kenelayan di berbagai provinsi di tanah air (Wahyono, dkk, 1992, Adhuri, 1993). Demikian pula dari studi-studi setelah runtuhnya Orde Baru, tampak bahwa konflik kenelayan tidak mengendur tetapi semakin mengeras (Adhuri, Wahyono, dan Sudiyono, 2002; Adhuri, dkk., 2003).

Hasil studi yang dilakukan di Madura, Aceh, Maluku Tenggara, Kupang, Nunukan, dan Kepulauan Riau menunjukkan bahwa ada beberapa tipe konflik nelayan, yaitu konflik antara nelayan lokal dengan nelayan asing,

konflik antara nelayan lokal dengan nelayan dari daerah lain, dan konflik antara nelayan dengan peralatan tangkap yang berbeda (baik nelayan dari wilayah yang sama maupun dari wilayah lain).

Konflik antara nelayan lokal dengan nelayan asing biasanya terjadi di wilayah perbatasan, baik karena masuknya nelayan dari luar ke *fishing ground* mereka, seperti kasus di Kepulauan Riau dan Aceh, atau karena penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan Indonesia di wilayah laut milik negara tetangga seperti kasus nelayan NTT dan Sumenep di Australia (Indrawasih, Wahyono, dan Hadi, 2008). Konflik antara nelayan lokal dengan nelayan dari daerah lain cenderung dipicu oleh perebutan wilayah tangkap (*fishing ground*) sementara nelayan dari daerah lain menggunakan peralatan tangkap yang lebih tinggi. Konflik seperti inilah yang semakin berkembang pada era otonomi daerah. Adapun konflik antar nelayan dengan peralatan tangkap yang berbeda selain terjadi karena nelayan lain menggunakan alat tangkap yang lebih eksplotatif juga karena alat tangkap yang digunakan bersifat merusak (*destructive fishing*).

Alternatif solusi yang ditawarkan agar konflik tidak berulang antara lain sebagai berikut. *Pertama*, dengan melihat penyebab timbulnya konflik. *Kedua*, mempertemukan para pihak yang berkonflik untuk membuat kesepakatan bersama, misalnya dengan kesepakatan bahwa nelayan pendatang diperbolehkan menangkap di wilayah mereka, tapi tidak di *fishing ground* yang menjadi favorit mereka. Dengan demikian penyelesaian konflik tidak harus mengacu pada aturan resmi pemerintah tentang hal yang terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan wilayah laut (Adhuri, Indrawasih, dan Wahyono, 2006). Sementara itu, terkait dengan konflik karena *destructive fishing*, alternatif solusinya adalah sosialisasi kepada pelaku *destructive fishing* dengan menekankan pada kerugian yang dialami dalam jangka panjang dan penegakan hukum yang adil.

Kecenderungan yang terjadi sampai saat ini adalah kesadaran perlunya menyiasati konflik hanya lahir setelah terjadi konflik yang besar (kompleks). Selain itu, belum tampak usaha-usaha yang sistematis untuk mencegah timbulnya konflik yang sekecil apa pun. Padahal tidak tertutup kemungkinan konflik-konflik yang besar itu merupakan akumulasi dari konflik-

konflik yang lebih kecil, tetapi diabaikan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif akan sangat sulit dilakukan tanpa ada upaya memahami dan menyelesaikan konflik-konflik yang kecil.

### **Pemberdayaan Nelayan**

Wilayah laut Indonesia kaya akan sumber daya perikanan, mulai dari ikan, kerang-kerangan, udang, kepiting, dan berbagai sumber daya perikanan lain yang siap untuk dieksploitasi oleh nelayan. Walaupun sumber daya melimpah, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa nelayan tetap miskin, terutama nelayan kecil, sehingga bisa diibaratkan seperti ayam yang mati di lumbung padi. Jumlah nelayan kecil itu sangat besar, sekitar 611.432 unit perahu/kapal atau sekitar 95,57% dari jumlah seluruh kapal perikanan di Indonesia. Mereka itu terdiri dari nelayan yang menggunakan motor tempel dan nelayan tanpa motor serta nelayan yang menggunakan kapal berkapasitas 10 GT ke bawah. Data tahun 2013 menunjukkan bahwa dari jumlah kapal perikanan sebanyak 639.707 unit, sebanyak 175.510 unit merupakan perahu tanpa motor, dan 237.625 unit menggunakan motor tempel. Adapun yang menggunakan motor dalam (*inboard motor*) sebanyak 198.297 memiliki kapasitas  $\leq 10$  GT (Kelautan dan Perikanan dalam Angka Tahun 2014).

Sudah banyak kebijakan untuk memberdayakan nelayan, mulai dari program yang bertujuan langsung untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan seperti program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir dan program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) Mina, maupun program penunjang kegiatan lainnya seperti yang terdapat dalam program MCRMP (*Marine and Coastal Resources Management Project*), PLBPM (Program Pengelolaan Lingkungan Berbasis/ Pemberdayaan Masyarakat), *Co-Fish* (*Coastal Community Development and Fisheries Resources Management Project*), dan Coremap (*Coral Reef Rehabilitation and Management Program*). Meskipun demikian, semua itu belum mampu meningkatkan kesejahteraan nelayan secara signifikan (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2015).

Penelitian yang dilakukan di Cirebon, Cilacap, Juwana, dan Sukabumi menunjukkan bahwa banyak kegiatan pemberdayaan yang dilakukan tidak sesuai dengan kebutuhan

masyarakat, karena pendefinisian tentang kebutuhan masyarakat dilakukan oleh pihak lain, dalam hal ini penyelenggara negara. Padahal, satu hal penting yang perlu dipahami dalam pemberdayaan adalah adanya analisa kebutuhan masyarakat (*needs assessment*). Mulai dari analisa kebutuhan masyarakat itulah maka akan dapat dirumuskan siapa yang perlu diberdayakan, apa yang diberdayakan dan bagaimana cara memberdayakannya. Sebagai contoh adalah pengembangan teknologi penangkapan. Sama-sama diketahui bahwa kunci kemiskinan nelayan adalah teknologi penangkapan yang rendah, sehingga hasil tangkapan tidak banyak. Namun teknologi apa yang perlu dikembangkan, tentunya nelayan akan lebih tahu, karena mereka yang tahu persis kondisi lingkungannya (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2016).

Terkait dengan pengembangan teknologi penangkapan, banyak bantuan yang sudah diberikan kepada nelayan. Namun, baik jenis maupun kapasitasnya sering tidak disesuaikan dengan kebutuhan nelayan lokal. Oleh karena itu, disarankan agar pengembangan alat tangkap perikanan tidak dilakukan secara nasional, tetapi memerhatikan aspek lokalitas. Selain itu, melihat sistem bagi hasil yang sangat timpang antara nelayan juragan dengan buruh nelayan, maka pengembangan alat tangkap perikanan juga disarankan agar pemilikannya dilakukan secara kolektif, sehingga di dalam satu kapal tidak ada lagi buruh dan majikan. Dengan cara demikian maka disparitas pendapatan antar nelayan semakin lama akan semakin berkurang. Selain itu, untuk meningkatkan kesejahteraan buruh nelayan, maka perbaikan struktur bagi hasil juga perlu dilakukan (Wahyono, dkk., 2001).

Pemberdayaan dengan berbasis pada *needs assessment* semacam itu tidak menempatkan masyarakat sebagai objek penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subjek penentu masa depannya sendiri. Pandangan tersebut sesuai dengan yang dikemukakan Adams Robert yang mengartikan pemberdayaan sebagai “*the user participation in services and to self-help movement generally, in which group take action on their own behalf, either in cooperation with, or independently of, the statutory services*” (Imron, Wahyo, dan Solihin, 2015). Senada dengan itu, Cholisin (2011) menyatakan bahwa di dalam konsep pemberdayaan itu mengandung

tiga arti, salah satunya adalah *empowering* atau memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat.<sup>6</sup>

Selain tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, banyak juga program bantuan yang tidak sesuai dengan pola kerja nelayan. Pembukaan akses nelayan untuk meminjam uang melalui jalur perbankan, atau program-program bantuan yang harus diangsur mengikuti pola perbankan, jelas tidak cocok dengan budaya kerja nelayan. Banyaknya terjadi kredit macet pada nelayan bukan disebabkan nelayan tidak mampu membayar, tetapi karena sistem angsuran dalam pengembalian pinjaman tidak sesuai dengan budaya kerja nelayan.

Sebagaimana diketahui, dalam satu tahun nelayan tidak selalu dapat melaut karena kendala cuaca. Dengan demikian dalam satu tahun terdapat bulan-bulan tertentu (kadang bisa sampai dua bulan lebih) ketika nelayan tidak dapat melaut. Dalam kondisi seperti itu nelayan tidak memperoleh penghasilan, sehingga tidak memungkinkan nelayan untuk membayar angsuran pinjaman setiap bulannya. Oleh karena itu, pembukaan akses lembaga keuangan terhadap nelayan tidak akan mampu memberdayakan nelayan jika skema pengembalian pinjaman tidak diubah. Selain berisiko terjadinya kredit macet, nelayan juga akan terjebak dalam utang yang tidak terbayarkan.

Satu upaya untuk mengatasi hal tersebut adalah dengan memberikan angsuran pinjaman dari nelayan yang disesuaikan dengan pola kerja nelayan, sebagaimana yang dirintis di Kabupaten Sukabumi. Melalui jasa Lembaga Konsultan Keuangan Mitra Bank (LKKMB), dilakukan negosiasi mekanisme angsuran yang sesuai dengan pola kerja nelayan, antara pihak bank dengan nelayan. Hasil negosiasi adalah pembayaran angsuran disesuaikan dengan tingkat fluktuasi pendapatan nelayan, sehingga pada saat musim ikan nelayan akan membayar angsuran yang besar, sedangkan jika musim paceklik pembayaran angsuran bisa ditunda (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2015).

Dalam kerangka itu, pihak bank akan menghitung jumlah pembayaran angsuran yang

---

<sup>6</sup>Dua makna lain dari pemberdayaan adalah *enabling*, yaitu menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang, dan *protecting* (melindungi masyarakat agar mampu bersaing dengan pihak lain, sehingga keberpihakan terhadap yang lemah itu merupakan suatu keharusan

harus dilakukan oleh nelayan peminjam dalam satu tahun, misalnya Rp12.000.000. Untuk mengantisipasi musim paceklik ketika nelayan sulit mendapatkan hasil tangkapan, maka jumlah angsuran per bulan tidak dibagi 12 tetapi dibagi 9, dengan asumsi tiga bulan itu musim paceklik (nelayan tidak bisa melaut). Dengan cara demikian, nelayan akan bisa mengangsur secara rutin selama sembilan bulan, dan yang tiga bulan, karena musim paceklik, tidak perlu mengangsur. Sementara itu, pihak bank tidak dirugikan, karena jumlah angsuran yang diterima oleh bank dalam setiap tahunnya tidak berkurang.

Dalam rangka meningkatkan pendapatan nelayan, aspek pemasaran juga disarankan untuk diperhatikan. Terkait dengan itu, peran KUD Mina dan TPI juga perlu ditingkatkan, dengan cara mengintensifkan sistem lelang, sehingga pembelian harga ikan dari nelayan bisa lebih tinggi. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pemberdayaan tidak semata-mata ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi lebih dari itu, agar masyarakat dapat mandiri dalam memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian pemberdayaan perlu dilakukan secara serentak baik yang bersifat ekonomi maupun yang non-ekonomi (Imron, Wahyono, dan Solihin, 2016).

Dengan demikian pemberdayaan nelayan harus dilihat secara menyeluruh. Dalam proses pemberdayaan tersebut, nelayan mesti diperlakukan sebagai subjek yang ikut mendefinisikan kebutuhan-kebutuhannya, mulai dari kegiatan praproduksi, produksi (penangkapan ikan maupun budidaya ikan), pascapanen, sampai pada dukungan kegiatan lainnya seperti pembangunan dan penyediaan sarana dan prasarana perikanan, akses terhadap jasa lembaga keuangan, teknologi, penyuluhan, aspek pemasaran, dan kelembagaannya. Berbagai kebijakan juga perlu mempertimbangkan heterogenitas nelayan, baik yang menyangkut alat tangkap, jumlah ABK, struktur hubungan kelompok kerja, wilayah tangkap, status penguasaan, dan jenis sumber daya yang diinginkan, juga hubungan antara nelayan lokal dan pendatang dan pluralitas etnis. Kurangnya pemahaman terhadap heterogenitas nelayan menyebabkan upaya pembangunan perikanan tidak menyentuh sasaran program (*target group*).

### **Penyikapan terhadap Perubahan Iklim**

Sejak tahun 1980-an, perubahan iklim telah menjadi perhatian dunia, termasuk

Indonesia. Walaupun sampai saat ini masih terjadi perdebatan apakah saat ini sudah terjadi perubahan iklim ataukah hanya terjadi perubahan alam yang sesaat yang belum dapat dikategorisasikan sebagai perubahan iklim, tetapi menurut prediksi *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), masyarakat pesisir memiliki potensi paling besar terkena dampak perubahan iklim (IPCC,2007). Hal itu dapat dipahami karena lokasi mereka yang berhadapan dengan laut, yang sangat rentan terkena terjangan angin yang besar dari arah laut. Selain itu, banyak kehidupan masyarakat pesisir yang tergantung pada hasil laut, sehingga perubahan kondisi laut akan mempengaruhi perubahan pendapatan mereka.

Terlepas dari perdebatan tersebut, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa sudah banyak nelayan yang menderita karena terjadi perubahan lingkungan, yang diindikasikan oleh datangnya musim hujan yang tidak menentu, juga datangnya perubahan musim dari musim barat ke musim timur, dan sebaliknya. Perubahan-perubahan seperti itu menyulitkan kehidupan nelayan, karena pekerjaan menangkap ikan di laut yang dilakukan oleh nelayan itu sangat sensitif terhadap terjadinya perubahan cuaca maupun perubahan lingkungan laut.

Memahami permasalahan tersebut, maka penelitian tentang kerentanan nelayan dalam menghadapi perubahan iklim dilakukan di Lombok, Jawa Timur (Banyuwangi, Pacitan), dan Sulawesi Utara. Dalam hal ini kerentanan dilihat dengan menggunakan pendekatan yang dilakukan oleh Tuller (2008), yang melihat kerentanan sosial dari tiga aspek, yaitu (1) *Exposure* atau keterpaparan bencana perubahan iklim pada masyarakat, (2) Sensitivitas masyarakat dalam menghadapi bencana perubahan iklim, dan (3) Kapasitas adaptif, yaitu kemampuan masyarakat untuk mempertahankan kondisinya dari bahaya perubahan iklim.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa nelayan sudah mengalami *anomali caca* yang mereka sebut sebagai perubahan musim, terutama terkait pergeseran dari musim barat ke musim timur dan sebaliknya, walaupun belum ada kejelasan apakah perubahan tersebut sebagai akibat dari perubahan iklim. Bagi nelayan, pergeseran perubahan musim itu sangat berpengaruh dalam kehidupan mereka, karena jumlah hari melaut dalam setahun lebih sedikit. Musim barat yang lebih panjang dari biasanya

mengakibatkan mereka tidak dapat melaut dalam jangka waktu yang lebih lama, sehingga jika sebelumnya mungkin hanya dua bulan dalam setahun mereka tidak dapat melaut, dengan perubahan musim tersebut bisa bertambah menjadi tiga atau empat bulan. Dalam masa-masa itulah nelayan mengalami paceklik sehingga sulit untuk memperoleh pendapatan.

Walaupun secara umum nelayan sangat peka terhadap anomali cuaca, tetapi tingkat sensitivitas mereka berbeda-beda antara satu kelompok nelayan dengan kelompok nelayan lainnya. Tidak seperti yang diduga sebelumnya, nelayan yang menggunakan armada penangkapan yang besar ternyata cenderung lebih rentan dalam menghadapi perubahan iklim, karena mereka tidak dapat melaut setiap saat. Sebaliknya, nelayan kecil ternyata justru lebih memiliki kemampuan adaptasi dalam menghadapi perubahan iklim.

Hasil penelitian di Banyuwangi, misalnya, menunjukkan bahwa nelayan *slerek* dan *ijo-ijo* dengan armada penangkapan yang cukup besar,<sup>7</sup> lebih sensitif terhadap munculnya gelombang besar, yang terjadi pada musim barat. Hal itu karena penangkapan yang dilakukan oleh dua jenis armada tersebut berada di tengah laut yang gelombangnya cukup besar. Jika gelombang besar datang, mereka tidak punya waktu untuk mencari tempat berteduh dan menyelamatkan diri. Oleh karena itu, pada saat terjadi perubahan musim barat yang lebih dari enam bulan di wilayah itu, maka nelayan *slerek* dan *ijo-ijo* lebih memilih tidak melaut dan menjadi pengangguran. Hal itu berbeda dengan nelayan *jukung*. Walaupun perahunya kecil, tetapi karena penangkapan ikan hanya dilakukan di pinggir, maka tidak terpengaruh oleh angin barat yang menimbulkan ombak besar di tengah laut. Selain itu, penangkapan menggunakan armada *jukung* juga menggunakan lebih dari satu jenis alat tangkap, sehingga selalu bisa melakukan penangkapan sesuai dengan jenis ikan yang dominan pada saat itu. Kondisi demikian bukan hanya terjadi di Banyuwangi, tetapi juga pada nelayan kecil di Pacitan dan Sulawesi Utara (Wahyono, Imron, dan Daraini, 2014a; Wahyono, Imron, dan Daraini, 2014b).

---

<sup>7</sup>Perahu *slerek* memiliki ABK antara 40-50 orang, sedangkan jumlah ABK *ijo-ijo* antara 2-25 orang (Imron, 2014).

Menyikapi hal tersebut, agar nelayan memiliki resiliensi dalam menghadapi perubahan iklim, maka direkomendasikan agar juragan perahu besar juga menyediakan armada kecil yang bisa dioperasikan oleh ABK-nya pada saat terjadi musim barat, sebagaimana yang dilakukan oleh nelayan *slerek* dan *ijo-ijo* di Banyuwangi. Dengan cara demikian maka ABK yang mengelola *jukung* tetap akan memperoleh pendapatan walaupun pada musim barat, dan pemilik *slerek* dapat memperoleh keuntungan dari pembelian ikan yang dijual oleh *jukung* yang dikelola oleh ABK yang sudah dibantu.

Selain antara satu kelompok nelayan dengan kelompok nelayan lainnya, tingkat sensitivitas mereka juga berbeda-beda antara nelayan dalam satu kelompok penangkapan itu sendiri, tergantung pada statusnya. Nelayan buruh jelas lebih sensitif dalam menghadapi perubahan musim dibanding juragan pemilik kapal, karena juragan umumnya memiliki tabungan yang diperoleh dari akumulasi bagi hasil yang diterima, yang cenderung menguntungkan juragan.<sup>8</sup>

Selain perbedaan sensitivitas antara nelayan buruh dengan juragan pemilik kapal, perbedaan sensitivitas juga terjadi antara nelayan buruh itu sendiri, terutama antara nelayan yang berstatus sebagai nakhoda dan ABK lainnya. Hal itu karena bagi hasil yang diterima oleh nakhoda lebih besar dari ABK lainnya, sehingga seorang nakhoda masih memiliki kemampuan untuk menabung (Wahyono, Imron, dan Daraini, 2014a).

Aspek lain yang berpengaruh terhadap sensitivitas nelayan dalam menghadapi perubahan musim adalah keberadaan matapencaharian alternatif sebagai diversifikasi usaha. Nelayan di Desa Sidomulyo misalnya, kurang terpengaruh oleh perubahan musim karena selain sebagai nelayan mereka juga memiliki usaha sampingan bertani padi dan berkebun kelapa. Hal itu berbeda dengan nelayan Desa Grajagan, yang

---

<sup>8</sup>Juragan pemilik kapal di Banyuwangi menerima bagi hasil 50% dari pendapatan bersih hasil penangkapan ikan, sementara pendapatan ABK hanya 50% dibagi jumlah seluruh ABK. Dengan jumlah pendapatan yang hanya seperlima puluh dari pendapatan juragan maka ABK sulit untuk menabung, sebaliknya juragan dengan bagi hasil yang cukup besar sangat memungkinkan untuk menyalurkan sebagian uangnya untuk ditabung (Wahyono, Imron dan Daraini, 2014b).

walaupun sama-sama terpapar perubahan musim, tetapi mereka sangat tergantung pada hasil laut dan sama sekali tidak memiliki matapencarian lain, sehingga mereka lebih sensitif, walaupun keduanya sama-sama di wilayah Pacitan dan mereka juga memiliki lokasi penangkapan ikan (*fishing ground*) yang relatif sama (Wahyono, Imron, dan Daraini, 2014a).

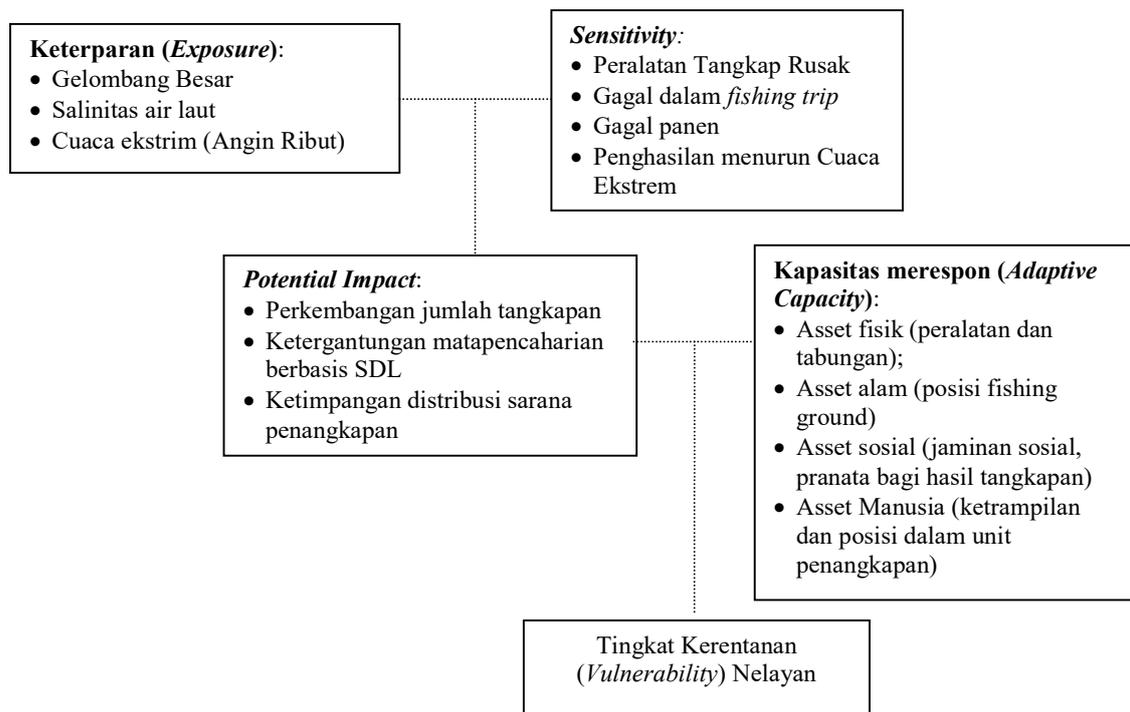
Dari tingkat sensitivitas yang berbeda tersebut dapat diketahui kapasitas adaptif masyarakat, yaitu kemampuan masyarakat untuk mempertahankan kondisinya dari bahaya perubahan iklim. Nelayan kecil dengan tingkat sensitivitas yang rendah, lebih mampu melakukan adaptasi terhadap perubahan iklim. Begitu pula nelayan yang memiliki diversifikasi usaha, juragan pemilik kapal, dan ABK yang berstatus sebagai nakhoda. Walaupun pendapatan mereka juga turun, tetapi tidak sedrastis jika dibandingkan dengan kelompok nelayan lainnya, terutama ABK yang bekerja di kapal

perikanan yang relatif besar dan tidak memiliki usaha sampingan.

Ada beberapa indikator kerentanan sosial-budaya komunitas pesisir akibat perubahan iklim, yang dihasilkan dari penelitian ini. Indikator tersebut merupakan kombinasi antara tingkat keterpaparan, sensitivitas, dan kemampuan adaptasi masyarakat. Berdasarkan indikator tersebut maka akan dapat diketahui apakah sebuah komunitas di desa pesisir termasuk dalam kategori rentan terhadap perubahan iklim.

Kerentanan masyarakat pesisir juga tidak cukup hanya dilihat pada level komunitas tetapi juga pada tingkat rumah tangga. Berdasarkan kerentanan rumahtangga maka dapat ditentukan bentuk kegiatan program aksi untuk adaptasi sosial-budaya masyarakat, yang didasarkan pada rumusan tingkat kerentanan masyarakat pesisir berdasarkan indikator pokok sebagai berikut.

**Gambar 1**  
Kerentanan Masyarakat Pesisir  
Dilihat dari Indikator Ekspose, Sensitivitas, dan Kapasitas Adaptasi



Sumber: Pengolahan data oleh penulis.

## Peningkatan Peran Nelayan dalam Mengatasi Penyelundupan Manusia

Banyaknya penyelundupan manusia (*human smuggling*)<sup>9</sup> lewat laut telah menarik perhatian untuk meneliti peningkatan peran nelayan dalam mengatasi penyelundupan manusia melalui laut, mengingat kehidupan nelayan sehari-hari berada di tengah laut. Banyaknya penyelundupan manusia lewat laut itu terjadi karena wilayah Indonesia memiliki garis pantai yang panjang (99,093 km), dengan posisi geografis yang banyak berbatasan dengan wilayah laut negara lain. Dengan kondisi wilayah laut Indonesia yang luas dan cukup terbuka seperti itu, dan tidak didukung oleh jumlah aparat yang memadai untuk mengawasi wilayah laut, maka terjadinya penyelundupan manusia melalui laut hampir tidak terhindarkan.

Data UNHCR menunjukkan bahwa pada tahun 2014 terdapat 8.262 orang imigran ilegal yang tinggal di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) di seluruh Indonesia. Adapun jumlah imigran ilegal yang berada di wilayah Indonesia sampai bulan Maret 2014 kurang lebih sekitar 10.623 orang yang terdiri dari 7.218 orang pencari suaka dan sisanya 3.405 berstatus pengungsi. Angka tersebut diyakini selalu meningkat, mengingat konflik di negara bagian Afrika dan Asia terus berlangsung<sup>10</sup>. Lebih-lebih saat ini Indonesia kedatangan pengungsi dari Rohingya (Myanmar) yang jumlahnya cukup besar.

Di Indonesia juga banyak imigran gelap dari negara-negara Timur Tengah dan Asia Selatan yang ingin mencari suaka politik ke

---

<sup>9</sup>Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian penyelundupan manusia didefinisikan sebagai perbuatan yang bertujuan mencari keuntungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk diri sendiri atau untuk orang lain yang membawa seseorang atau tidak terorganisasi, atau memerintahkan orang lain untuk membawa seseorang atau kelompok orang, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi, yang tidak memiliki hak secara sah untuk memasuki Wilayah Indonesia atau keluar Wilayah Indonesia dan/atau masuk wilayah negara lain yang orang tersebut tidak memiliki hak untuk memasuki wilayah tersebut secara sah, baik dengan menggunakan dokumen sah maupun dokumen palsu, atau tanpa menggunakan dokumen perjalanan, baik melalui pemeriksaan imigrasi maupun tidak.

<sup>10</sup><http://muhammadalvisyahrin.blogspot.co.id/2014/07/indonesia-darurat-imigran-ilegal.html>

Australia, yang melalui wilayah perairan Indonesia dan terdampar di wilayah pantai Indonesia, khususnya pantai selatan Jawa. Selain itu, terdapat pula para imigran yang menjadikan Indonesia sebagai wilayah transit untuk bermukim sementara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa imigran gelap dapat dibedakan menjadi dua, yaitu orang asing yang masuk ke dalam wilayah Indonesia, dan orang Indonesia yang keluar dari wilayah Indonesia secara ilegal. Imigran gelap yang berasal dari luar, beberapa menggunakan jasa nelayan untuk membantu melakukan penyelundupan manusia melewati laut, dengan menyewa perahu nelayan, terutama di pantai selatan Jawa. Sementara itu, imigran gelap yang keluar dari wilayah Indonesia tidak menggunakan jasa nelayan, karena dilakukan secara terorganisasi dengan menggunakan *speed boat* dan memiliki jaringan yang melibatkan oknum di negara Indonesia dan negara tujuan, yaitu Malaysia.

Ada dua hal yang menyebabkan nelayan mau membantu mengangkut imigran gelap. Pertama, karena tergiur dengan imbalan yang cukup tinggi yang ditawarkan, apalagi jika tawaran tersebut diberikan pada musim paceklik. Hal itu juga didukung oleh kondisi ekonomi nelayan yang umumnya masih miskin. Kedua, karena nelayan hanya tahu bahwa mereka orang asing, tetapi tidak tahu bahwa mereka itu imigran gelap. Selain itu, mereka juga tidak tahu bahwa membantu imigran gelap itu melanggar hukum, karena belum pernah ada sosialisasi tentang hal itu. Sosialisasi baru dilakukan di wilayah Sukabumi pada tahun 2014 oleh Kantor Imigrasi bekerjasama dengan Polri. Sejak saat itu mereka mengaku tidak mau lagi jika diminta untuk membantu mengangkut orang asing yang belum jelas statusnya.

Nelayan, karena tempat tinggalnya berada di pinggir laut, dan kehidupannya juga banyak dilakukan di tengah laut, sebetulnya memiliki potensi besar yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk membantu menangani penyelundupan manusia lewat laut, dengan melaporkan jika ada orang asing yang mendarat secara mencurigakan di wilayah mereka. Hal itu juga ditopang oleh keberadaan 12.827 desa pesisir di seluruh wilayah Indonesia, yang tersebar di 2.118 kecamatan pesisir (511 kabupaten), dengan jumlah nelayan sekitar 2,6

juta orang (Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2014).

Potensi besar yang dimiliki oleh nelayan dan masyarakat pesisir itu ternyata belum dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengawasi penyelundupan manusia melalui laut. Padahal, pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan sebetulnya sudah membentuk kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) di setiap desa pesisir, yang tugasnya adalah melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya perusakan lingkungan laut. Melalui sinergi antara Kantor Imigrasi dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, maka peran Pokwasmas yang sudah ada itu dapat diperluas untuk mengawasi terjadinya penyelundupan melalui laut. Peningkatan fungsi Pokwasmas itu tidak sulit dilakukan, karena fungsi tambahan itu masih terkait dengan pengawasan di laut. Untuk peningkatan fungsi itu maka diperlukan sosialisasi kepada nelayan dan anggota Pokwasmas, tentang perlunya pengawasan terhadap masuknya imigran gelap.

Kajian ini sangat berguna dalam penanganan imigran gelap di Indonesia, khususnya yang melalui laut. Pentingnya penanganan berbasis komunitas karena keberadaan masyarakat yang lebih dekat dengan lokasi kejadian. Oleh karena itu, dalam melakukan pengawasan terhadap imigran gelap, aparat kepolisian agar lebih mendekatkan diri dengan masyarakat pesisir, melalui sistem kemitraan.<sup>11</sup> Mengingat di wilayah pesisir sudah ada kelompok pengawasan masyarakat yang diinisiasi oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, maka penanganan imigran gelap dapat bekerjasama dengan kelompok tersebut, sekaligus menjadikan kelompok tersebut sebagai Forum Komunikasi Polisi Masyarakat (FKPM) di wilayah pesisir.

Kemitraan polisi-masyarakat atau yang sering disebut perpolisian masyarakat (Polmas) pada dasarnya bukan hal baru di Indonesia, karena sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam sistem pengamanan swakarsa,

---

<sup>11</sup>Di Jepang, model pendekatan seperti ini lebih dikenal dengan istilah Koban, yang mulai dikembangkan sejak masa Meiji sekitar 110 tahun silam. Sistem ini menggantikan pola Samurai yang sangat militeristik. Sistem ini banyak diterapkan di Asia. Di Indonesia, model perpolisian masyarakat (Polmas) sudah digulirkan sejak tahun 1970-an, berupa tugas-tugas pre-emptif yang dilakukan melalui pembinaan masyarakat.

yang disesuaikan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian. Pada hakekatnya ada dua unsur utama yang terkandung dalam Polmas, yaitu membangun kemitraan antara Polisi dan masyarakat, dan menyelesaikan berbagai masalah sosial dalam masyarakat.<sup>12</sup>

### **Sumbangan terhadap Kebijakan Pemerintah di Sektor Kelautan dan Perikanan**

Beberapa penelitian sudah memberikan sumbangan terhadap kebijakan pemerintah dalam pengelolaan kelautan dan perikanan. Penelitian tentang hak ulayat laut, misalnya, telah memunculkan pengakuan negara terhadap pengelolaan perikanan yang berbasis hukum adat, yang terdapat pada Pasal 61 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Sementara itu, dalam Ayat 2 disebutkan bahwa pengakuan tersebut dijadikan acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan.

Pengakuan tersebut juga dinyatakan dalam Pasal 6 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang menyebutkan bahwa pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Meskipun demikian, implementasi dari pengakuan tersebut sampai saat ini masih belum jelas. Beberapa daerah yang di wilayahnya terdapat hak ulayat laut sudah mengimplementasikannya melalui peraturan

---

<sup>12</sup>Sebagai suatu strategi, Polmas menekankan kemitraan yang sejajar antara petugas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat. Sedangkan sebagai suatu falsafah, Polmas mengandung makna sebagai model perpolisian yang menekankan hubungan yang menjunjung nilai-nilai sosial/kemanusiaan dan menampilkan sikap saling menghargai antara polisi dan warga dalam rangka menciptakan kondisi yang menunjang kelancaran penyelenggaraan fungsi kepolisian dan peningkatan kualitas hidup masyarakat (lihat Buku Panduan Pelatihan untuk Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2006).

daerah, seperti di Wilayah Papua dan Sulawesi Tenggara. Namun, beberapa daerah lain belum mengimplementasikannya. Dengan belum diimplementasikannya pengakuan tersebut menyebabkan masyarakat adat sangat dirugikan. Karena jika terjadi konflik-konflik kelautan dan perikanan yang melibatkan masyarakat adat, mereka akan selalu dikalahkan.

Penelitian tentang HP-3 juga telah memberikan makna bahwa hak pengusahaan perairan pesisir yang bisa diberikan kepada perorangan atau badan hukum sangat bertentangan dengan upaya konstitusi untuk melindungi dan menyelenggarakan kesejahteraan umum. HP-3 tidak lain merupakan sebuah komersialisasi sumber daya alam yang dicantumkan dalam regulasi negara yang pada dasarnya melemahkan atau mengaburkan kewajiban negara melindungi masyarakat yang marjinal. Tidak adanya perlindungan negara terhadap warga masyarakat marjinal untuk bisa berkontestasi dalam pemanfaatan sumber daya alam menyebabkan pelemahan akses masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya laut.

Permasalahan HP-3 tersebut kemudian mendapatkan gugatan melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa LSM yang peduli terhadap nasib nelayan, dan berujung pada dibatalkannya pasal-pasal yang berkaitan dengan HP-3 oleh Mahkamah Konstitusi, melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010. Keputusan tersebut kemudian diikuti dengan pembuatan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang di dalamnya tidak lagi mencantumkan pengaturan tentang HP-3, karena dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>13</sup>

Tidak semua penelitian yang sudah dilakukan berdampak terhadap kebijakan pemerintah di sektor kelautan dan perikanan. Meskipun demikian, beberapa penelitian telah berhasil menyadarkan *stakeholder* (terutama pemerintah) tentang perlunya melakukan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan

---

<sup>13</sup>Pasal-pasal yang dibatalkan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 meliputi Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 dan Pasal 75.

dengan mempertimbangkan rekomendasi dari hasil-hasil penelitian tersebut.

Penelitian tentang pemberdayaan nelayan, misalnya, walaupun tidak secara langsung berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan nelayan, tetapi telah menyadarkan pemerintah bahwa bantuan yang diberikan kepada nelayan perlu disesuaikan dengan kebutuhan riil nelayan dan mempertimbangkan heterogenitas nelayan. Selain itu, juga disadari bahwa sistem kredit nelayan pengembaliannya tidak didasarkan pada sistem perbankan konvensional (pembayaran pinjaman secara *flat* bulanan), tetapi disesuaikan dengan pola kerja nelayan yang pada musim tertentu tidak bisa melaut, walaupun untuk merealisasikannya terkendala dengan aturan perbankan. Begitu pula tentang peran nelayan dalam mengatasi penyelundupan manusia, juga diakui bahwa karena tempat tinggalnya berada di pinggir laut dan kehidupannya juga banyak dilakukan di tengah laut, maka nelayan selayaknya dilibatkan untuk mengawasi keberadaan orang asing yang diduga *illegal migrant*. Adapun sumbangan terbesar penelitian yang sudah dilakukan oleh P2KK LIPI adalah memberikan kesadaran kepada para *stakeholder* bahwa pengelolaan kelautan dan perikanan tidak cukup hanya dilihat dari perspektif sumber daya, teknologi penangkapan, dan aspek sosial-ekonominya, melainkan juga perlu dilihat dari perspektif sosial budaya.

## Penutup

Penelitian sosial budaya masyarakat maritim yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI telah menempuh perjalanan panjang dengan melihat berbagai aspek yang terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat pesisir dan nelayan. Hasil-hasil penelitian maritim tersebut diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berharga bagi kebijakan pemerintah di sektor kelautan dan perikanan.

Penelitian tentang hak ulayat laut telah memberikan sumbangan yang besar terhadap pemahaman pemerintah mengenai otonomi masyarakat di kawasan pesisir dalam mengelola wilayah laut di sekitarnya. Pemahaman tersebut terwujud dalam bentuk pengakuan terhadap pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat adat, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007

tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Meskipun demikian, dalam realitasnya pengakuan dan penghormatan terhadap pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat tersebut belum diimplementasikan secara utuh. Di beberapa wilayah, masyarakat hukum adat masih disamakan dengan entitas sosial lainnya, sehingga mereka terpaksa harus berkompetisi dengan kelompok masyarakat lainnya dalam pemanfaatan sumber daya laut. Kajian hak ulayat laut juga mengingatkan negara bahwa pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat harus dilihat dalam perspektif *communal property right*, bukan *individual property rights*.

Dalam konteks itulah maka penerapan hak pengusahaan pesisir (HP-3) juga mendapatkan perlawanan, karena kepentingan ekonomi dan politik masih mewarnai kebijakan tersebut. Dalam kebijakan tentang HP-3, seharusnya bukan hak pengusahaan yang ditonjolkan, melainkan hak pengelolaan. Itu pun dengan prioritas pada masyarakat hukum adat, yang telah terbukti berhasil melakukan pengelolaan wilayah laut di sekitarnya. Dengan demikian HP-3 harusnya merupakan kebijakan negara untuk melindungi masyarakat yang lemah, yang terbukti telah membantu pemerintah dalam mengelola wilayah laut. Perlawanan terhadap HP-3 telah membuahkan hasil dengan munculnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang menghapus pasal-pasal yang berkaitan dengan HP-3, sebagaimana diamanatkan oleh Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010.

Pengakuan terhadap hak ulayat laut maupun penghapusan HP-3 pada dasarnya merupakan salah satu bagian dari upaya untuk memberdayakan nelayan, terutama nelayan kecil yang selama ini selalu identik dengan kemiskinan. Memang upaya memberdayakan nelayan kecil tersebut sudah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai program pengentasan kemiskinan. Namun, hasilnya belum sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu hasil penelitian tentang pemberdayaan nelayan merekomendasikan agar intervensi pengentasan kemiskinan supaya dilakukan secara menyeluruh dalam berbagai aspek, mulai dari yang bersifat fisik seperti alat tangkap ikan atau mesin perahu, sampai dengan yang bersifat kelembagaan, termasuk aspek pemasarannya.

Berbeda dengan pemberdayaan nelayan pada umumnya, pemberdayaan nelayan yang diakibatkan oleh bencana perubahan iklim memerlukan pendekatan yang berbeda. Oleh karena itu, kajian kerentanan masyarakat pesisir akibat perubahan iklim sangat membantu dalam penyusunan program strategi adaptasi perubahan iklim.

Kajian perubahan iklim yang banyak dilakukan selama ini lebih banyak menyoroti dimensi kerentanan fisik, belum banyak yang menyoroti masalah kerentanan sosial. Penyusunan indikator kerentanan masyarakat pesisir dapat memberikan manfaat apabila memiliki *policy relevancy*, yakni memberikan informasi tentang arah kebijakan yang dapat dipengaruhi atau perlu dirubah. Indikator yang dihasilkan diharapkan dapat dipergunakan oleh orang yang berbeda, dan memberikan hasil yang konsisten. Indikator kerentanan sosial yang dihasilkan diharapkan juga dapat memberikan dasar berupa kriteria-kriteria yang mudah diidentifikasi guna mengukur tingkat kerentanan dan resiliensi masyarakat akibat perubahan iklim. Penyusunan indikator kerentanan sosial-budaya masyarakat pesisir juga diharapkan dapat digunakan untuk melihat kemajuan dalam waktu yang berbeda.

Dalam kaitannya dengan penyelundupan manusia yang melewati laut, hasil penelitian ini telah mengingatkan kepada pemerintah tentang posisi strategis masyarakat pesisir dan nelayan, yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengawasi keberadaan orang asing. Keberadaan masyarakat pesisir dan nelayan merupakan potensi besar yang dapat dimanfaatkan untuk mengawasi penyelundupan manusia lewat laut, karena tempat tinggalnya yang berada di kawasan pantai, dan sehari-hari para nelayan hidup di laut.

Penelitian konflik kenelayanan, walaupun tidak banyak, tetapi dapat digunakan sebagai sumber referensi untuk memahami kasus-kasus di Indonesia. Hasil penelitian ini juga mengingatkan kepada pemerintah perlunya melakukan pemetaan konflik kenelayanan berdasarkan distribusi, pola, serta akar masalahnya, untuk mengantisipasi terjadinya konflik kenelayanan di masa depan. Berdasarkan hasil pemetaan tersebut maka dapat dilakukan evaluasi upaya yang sudah dilakukan untuk menyelesaikan konflik kenelayanan dan mencari alternatif penyelesaian konflik yang lebih efisien, efektif dan sistematis. Dengan demikian kemungkinan

terjadinya peningkatan intensitas dan kualitas konflik dapat segera diantisipasi.

Ke depan, penelitian masalah sosial budaya masyarakat maritim perlu lebih digiatkan. Ini perlu dilakukan, karena banyak permasalahan kelautan dan perikanan yang tidak cukup dilihat dari perspektif sumber daya, teknologi penangkapan dan aspek sosial ekonominya, melainkan juga perlu dilihat dari perspektif sosial budayanya.

#### Daftar Pustaka

- Abdussomad, Dedi Supriadi, dan Ratna Indrawasih. (1994). *Hak Ulayat Laut Masyarakat Maritim Indonesia Bagian Timur. Hak Ulayat Laut Desa Haruku, Maluku Tengah*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Adhuri, Dedi S, Ary Wahyono, dan Sudiyono. (2002). *Studi tentang Model-Model Institusi Kemitraan pada Pengelolaan Sumber Daya Kelautan. Pelajaran dari Beberapa Konflik Kenelayanan*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Adhuri, Dedi S., dkk. (2003). *Pengelolaan Sumber Daya Alam secara Terpadu. Pelajaran dari Praktek Pengelolaan Sumber Daya Laut di Bangka-Belitung, Jawa Tengah dan Jawa Timur serta Pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu di Sulawesi Tengah*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Adhuri, Dedi, Ratna Indrawasih, dan Ary Wahyono. (2006). *Konflik-Konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah dan Resolusinya. Studi Kasus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Kep. Riau*. Jakarta: LIPI Press.
- Ahimsa, NSP. (1994). Antropologi Ekologi: Beberapa Teori dan Perkembangannya, dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia XX (4): 1-44*.
- Antariksa, I GP dkk. (1991). *Tobati: Kehidupan Nelayan di Atas Laut*. Jakarta, PMB – LIPI.
- Antariksa, I GP. (1995). *Hak Ulayat Laut Masyarakat Maritim Kecamatan Pulau-Pulau Kei Kecil, Kabupaten Maluku Tenggara, Maluku*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Bailey, Conner dan Charles Zernes. (1982). *Community Based Fisheries Management Institutions in Indonesia*, in *Maritim Anthropolological Studies 5 (1): 1-7*.
- Buku Panduan Pelatihan untuk Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. (2006). Diterbitkan di Jakarta atas Kerjasama Polri, IOM dan Kedutaan Australia.
- Cholisin. (2011). *Pemberdayaan Masyarakat*. Makalah disampaikan pada Gladi Manajemen Pemerintahan Desa bagi Kepala Bagian/Kepala Urusan Hasil Pengisian Tahun 2011 di Lingkungan Kabupaten Sleman.
- Dahuri, Rakhmin. (1999). *Perencanaan Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat*. Makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi Proyek dan Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan di Indonesia, Ditjend Bangda Depdagri.
- Hardin, G. (1968). *Tragedy of the Common. Science 162: 1243-1248*.
- <http://muhammadalvisyahrin.blogspot.co.id/2014/07/indonesia-darurat-imigran-ilegal.html>
- Imron, Masyhuri. (1995). *Hak Ulayat Laut Masyarakat Maritim. Desa Latuhalat, Kecamatan Nusaniwe, Ambon*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Imron, Masyhuri (ed). (2009). *Pengelolaan Sumber Daya Laut di Era Otonomi Daerah. Respons Daerah terhadap Kompleksitas Permasalahan Kenelayanan*. Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Laksono dan Surmiati Ali. (1993). *Aspek-Aspek Sosial Budaya Masyarakat Maritim Indonesia Bagian Timur. Hak Ulayat Laut Desa Endokisi-Kecamatan Demta – Jayapura*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Imron, Masyhuri, dkk. (2005). *Manajemen Sumber Daya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah. Pengelolaan Berbasis Komunitas dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, dkk. (2006). *Manajemen Sumber Daya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah. Kasus Kota Padang dan Kota Tidore*. Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, dkk. (2008). *Manajemen Sumber Daya Laut dalam Perspektif*

- Otonomi Daerah. Respons Daerah terhadap Kebijakan Otonomi di Sektor Kelautan. Kasus Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi Lampung dan Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali.* Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri dan Toni Soetopo.(2009). *Potret Kesejahteraan Masyarakat di Dua Desa Pesisir.* Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, Ary Wahyono, dan Akhmad Solihin.(2010). *Studi Penerapan Hak Pengusahaan Pesisir (HP-3) pada Masyarakat Pulau Kecil di Pulau Sebatik. Persepsi, Sikap dan Aspirasi Masyarakat.* Jakarta: LIPI Press.
- Imron, Masyhuri, Ary Wahyono, dan Akhmad Solihin (2011). *Permasalahan Pengelolaan Kelautan di Pulau Sebatik. Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Rekomendasi Kebijakan.* Jakarta, PT. Gading Inti Prima.
- Imron, Masyhuri, Ary Wahyono, dan Akhmad Solihin.(2015). *Nelayan Sukabumi dan Problematika Pemberdayaan.* Jakarta: PT. Gading Inti Prima.
- Imron, Masyhuri, Ary Wahyono, dan Akhmad Solihin.(2016). *Problematika Pemberdayaan dalam Program Minapolitan Perikanan Tangkap.* Jakarta, PT. Gading Inti Prima
- Indrawasih, Ratna (ed)., 2004. *Pengelolaan Sumber Daya Laut secara Terpadu (Co-Management: Evaluasi Pengelolaan Model Co-Fish.* Jakarta: PMB-LIPI.
- Indrawasih, Ratna, Masyhuri Imron, dan Antariksa, I, GP. (2002). *Pengelolaan Sumber Daya Laut secara Terpadu: Masyarakat Nelayan dan Negosiasi Kepentingan.* Jakarta: PMB-LIPI.
- Indrawasih, Ratna, Ary Wahyono, dan Aulia Hadi.(2008). *Konflik-Konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah dan Resolusinya. Penelusuran Nelayan Pelintas Batas dan Konflik Antar kelompok Nelayan di Kabupaten Sumenep-Madura.* Jakarta: LIPI Press.
- IPCC. (2007). *The Fourth Assessmen Report,* Working Group I.
- Johannes, RE. (1978). *Traditional Marine Conservation Methodes in Oceania and Their Demise,* in *Annual Review of Ecology and Systematics* 9: 349-364.
- Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2014.* (2014). Jakarta, Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Laksono, DS. dan Surmiati Ali.(1995). *Hak Ulayat Laut Masyarakat Maritim. Desa Bindusi, Kecamatan Biak Timur, Kabupaten Biak Numfor, Irian Jaya.* Jakarta: PMB-LIPI.
- Marzali, Amri.(2003). *Strategi Peisan Cikalong dalam Menghadapi Kemiskinan.* Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia.
- Retnowati, Endang dkk. (1991). *Nelayan Hitu: Perubahan Orientasi Kerja.* Jakarta: PMB-LIPI.
- Sudo, Ken-ichi.(1983). *Social Organization and Types of Sea Tenure in Micronesia,* dalam Ruddle, Kenneth dan Johannes, R.E (ed): *Traditional Marine Resources Management in the Pacific Basin: an Anthology.* Jakarta: UNESCO/ROSTSEA.
- Tuller, Seth, *et. al.* (2008). *Assessing Vulnerability: Integrating Informations about Driving Forces that Affect Risk and Risilience in Fishing Communities,* in *Human Ecology Review Vol 5 No. 2.*
- Wahyono, Ary (ed).(2007). *Manajemen Sumber Daya Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah. Respons Daerah terhadap Kebijakan Otonomi di Sektor Kelautan: Kasus Kota Bengkulu dan Kabupaten Tanah Laut.* Jakarta: LIPI Press.
- Wahyono, Ary, dkk. (1991). *Bebalang: Memudarnya Fungsi Seke.* Jakarta: PMB-LIPI.
- Wahyono, Ary, dkk. (1992). *Nelayan dan Strategi Menghadapi Ketidakpastian (di Beo, Sathean dan Demta).* Jakarta: PMB - LIPI.
- Wahyono, Ary dkk. (2001). *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan.* Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wahyono, Ary, Masyhuri Imron, dan Ibnu Nadzir Daraini.(2014a). *Studi Kerentanan Masyarakat Pesisir Akibat Perubahan Iklim: Kasus Nelayan Tangkap di Kabupaten Pacitan.* Jakarta: PT. Gading Inti Prima.

Wahyono, Ary, Masyhuri Imron, dan Ibnu Nadzir Daraini. (2014b). Indikator Kerentanan Sosial Budaya Masyarakat Pesisir Akibat Perubahan Iklim. Sintesa Empat Daerah: Kabupaten Probolinggo, Minahasa Utara, Banyuwangi dan Pacitan. Jakarta: PT. Gading Inti Prima.

Wahyono, Ary, Fadjar Ibnu Thufail, dan Antariksa, I GP. (1994). *Hak Ulayat Laut di Sangihe Talaud (Studi Kasus tentang Sistem Pengelolaan Sumber*

*Daya pada Nelayan Pulau dan Nelayan Pantai)*. Jakarta: PMB-LIPI.

#### **Daftar Perundang-undangan**

*United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, 1982.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau kecil.

