

PENINGKATAN KAPASITAS KELEMBAGAAN NELAYAN

Oleh: Hidayat

Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan

Email: h.amsani1718@gmail.com

ABSTRACT

The fisherman's institution has strategic dimension both for empowering fisherman community to do sustainable development of marine resources and to increase their independence and welfare. This institution has normative positions to serve as guidelines to be and behave in social relations and interaction in line with the socio-cultural and ecological environment. While the function of this institution is being regulativerules related to household subsistence, integration, and social control. With these functions, they may determine their manners, capacities, and their autonomy to fulfill life's necessities, standard of living and culture. So this is also can be called "hidden insurance" and "social energy" to survive their problems of life and society. The strategic role has to be empowered, integrated and synergized, both at the level of individual, organizational, through regulation of human resources, business opportunities, improvement of governance, ecology, and marine resources.

Keywords: *institution, empowered, marine resources, sustainable development*

I. PENDAHULUAN

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekitar 70% di antaranya kepulauan dan wilayah pesisirnya terpanjang ke 2 di dunia.¹ Kondisi fisik dan geografis demikian dalam hal dan batas tertentu terhadap sifat dan karakteristik kekayaan dan sumberdaya laut yang menjadi sumber mata pencaharian nelayan bersifat *open access*. Dampak lebih lanjut dari sumberdaya bersifat *open access* adalah pertama menyebabkan masyarakat nelayan yang sumber mata pencaharian utamanya bergantung pada sumberdaya laut dan perikanan seringkali dan harus berpindah-pindah untuk memperoleh hasil tangkapan yang maksimal. Pola mata pencaharian masyarakat nelayan dalam kategori ini tergantung musim dan sekaligus elemen resikonya sangat besar. Pola dan cara mata pencaharian

masyarakat secara demikian dalam jangka panjang ternyata berpengaruh terhadap pandangan hidup dan perilaku sosial budaya masyarakat nelayan.

Kedua pola dan aktivitas mata pencaharian yang bersifat *open access* berpengaruh terhadap kebudayaan, kelembagaan dan kearifan lokal masyarakat nelayan & pesisir Indonesia. Di mana kebudayaan, kelembagaan dan kearifan lokal masyarakat nelayan dan pesisir, bukan hanya bervariasi dan kompleks tetapi menarik dan unik. Pada sepanjang pantai dan pesisir kepulauan Indonesia terdapat sejumlah tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal yang berbeda-beda.

Keberadaan tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal di sepanjang pantai kepulauan nusantara merupakan khasanah kebudayaan nusantara yang bersifat strategis baik dalam rangka dan upaya pemberdayaan masyarakat nelayan dan pembangunan sumberdaya

laut berkelanjutan maupun untuk meningkatkan kemandirian dan keswadayaan masyarakat.² Bagi internal masyarakat nelayan, keberadaan tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal memiliki posisi dan fungsi normatif dan regulatif.³ Fungsi normatif dari tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal antara lain menjadi pedoman bersikap dan bertingkah laku dalam relasi sosial dan interaksinya dengan lingkungan sosial budaya dan ekologisnya. Sedangkan fungsi regulatifnya adalah menjadi aturan main yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup rumah tangga, menjaga integrasi dan sekaligus kontrol sosial.

Dengan fungsi tersebut, maka tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal masyarakat nelayan dapat menentukan cara, kapasitas dan kemandirian nelayan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan taraf hidup dan dinamika kebudayaannya. Merujuk pada pandangan Scott⁴ maka tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal yang hidup dan melekat dalam masyarakat merupakan “asuransi terselubung” dan “energi sosial” untuk kelangsungan hidup dan mengatasi masalah-masalah hidup dan kehidupan masyarakat. Dari kajian Hidayat⁵, salah satu faktor penyebab ketidak berhasilannya program peningkatan taraf hidup masyarakat nelayan yang dilakukan pemerintah seperti yang ditemukan di Kepulauan Bintan, Kabupaten Jepara, Lombok Barat dan Konawe Selatan adalah disebabkan proses dan pelaksanaannya tidak dalam kerangka kearifan dan kelembagaan yang dimiliki masyarakat sasaran.

Dengan karakteristik dan fungsi tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal tersebut, maka penulis tertarik menelusuri dua hal (1) bagaimana gambaran dan bentuk-bentuk kelembagaan lokal yang hidup pada berbagai komunitas masyarakat nelayan di berbagai wilayah

pesisir di nusantara. (2) bagaimana upaya peningkatan kapasitas kelembagaan lokal dalam upaya meningkatkan keswadayaan dan kemandirian masyarakat nelayan.

Dalam hal ini analisis, eksplorasi dan ekplanasi kelembagaan masyarakat nelayan secara teoritis berguna bagi pengembangan khazanah keilmuan tentang sosiologi maritim dan sosiologi pembangunan. Aspek praktis dan guna laksana dari kajian kelembagaan masyarakat nelayan adalah menjadi modal dasar pemberdayaan, peningkatan kesejahteraan dan keswadayaan masyarakat nelayan.⁶ Analisis kelembagaan masyarakat nelayan dapat dijadikan modal sosial dan pintu masuk untuk menunjang program pemerintah dalam peningkatan taraf hidup masyarakat nelayan, mendukung keberhasilan program pemberdayaan sosial dan ekonomi dan berpeluang terwujudnya pembangunan kelautan dan perikanan berkelanjutan.

III. PEMBAHASAN

3.1 Kelembagaan Lokal Masyarakat Pantai Nusantara

Dalam tulisan ini yang menjadi fokus kajian adalah untuk mendeskripsikan kelembagaan lokal *Panglima Laot* di Nanggroe Aceh Darussalam, *Awig-Awig* di Nusa Tenggara Barat, *Malombo* di Sulawesi Utara, *Rompong* di Sulawesi Selatan, *Sasi* di Maluku dan Maluku Utara, dan *Pele-Karang* di Papua. Gambaran singkat kelima kelembagaan lokal tersebut dibahas berikut ini.

a. *Panglima Laot* di Nanggroe Aceh Darussalam⁷

Panglima laot adalah penguasa lingkungan laut di dalam persekutuan hukum adat laut pada masyarakat pesisir

Nanggroe Aceh Darussalam. Kelembagaan ini di lingkungan masyarakat nelayan Banda Aceh mempunyai hukum, daerah, warga, kekayaan dan kekuasaan yang relatif bersifat otonom. Persekutuan hukum adat laut tersebut merupakan persekutuan hukum yang tumbuh dan berkembang serta dipertahankan oleh masyarakat setempat. Di wilayah pesisir dan lingkungan masyarakat nelayan, kelembagaan *Panglima laot* telah ada sejak zaman Sultan Iskandar Muda hingga pada zaman kolonial Belanda tetap dipertahankan keberadaannya. Dalam tradisi masyarakat nelayan, peran kelembagaan *Panglima Laot* adalah mengkoordinasikan satu atau lebih daerah perikanan, minimal satu perkampungan nelayan, dengan tugas-tugas meliputi: (1) mengawasi dan memelihara pelaksanaan hukum adat laut, (2) mengatur tata cara penangkapan ikan, (3) menyelesaikan berbagai pertikaian yang terjadi dalam hubungannya dengan penangkapan ikan di laut dan (3) menyelenggarakan upacara adat laut, kecelakaan di laut dan gotong-royong dan masalah sosial lainnya.

Di zaman dulu jabatan *panglima laot* bersifat turun temurun, jika keturunannya tidak ada maka akan dicari pengganti dari keluarga dekat *panglima laot* sebelumnya. Namun saat ini berdasarkan informasi sejumlah tokoh nelayan, siapa saja boleh menjadi *panglima laot* selama memenuhi syarat tertentu, seperti kapasitas sosial dan moral. Berdasarkan penggalan data dan informasi pada sejumlah nara sumber, kualifikasi dan syarat yang dapat dipilih menjadi *panglima laot* adalah seorang pawang yang memenuhi kriteria sebagai berikut.

1) Mengerti seluk-beluk hukum adat laut.

2) Mengerti tata cara penangkapan ikan di laut.

3) Telah berpengalaman sebagai *pawang*.

4) Berwibawa dalam artian perintahnya dipatuhi dan bijaksana.

Lazimnya *panglima laot* dipilih dan diangkat dari para *pawang* yaitu seorang yang menjadi pemimpin perahu/kapal tangkap yang mengerti segala tata cara penangkapan ikan di laut. Seorang *panglima laot* akan dipilih oleh masyarakat nelayan itu sendiri, melalui perantara *pasang*.

Dalam taradisi dan kearifan lokal masyarakat nelayan, wilayah kekuasaan seorang *panglima laot* memiliki batasan geografis tertentu, lazimnya meliputi sebuah *lhok* (teluk) dengan batas-batas alamiah yang jelas dan dipertahankan secara turun-temurun. Seperti ditulis oleh Hurgronje dalam Djuned⁸ "the sphere of action of a panglima is called *lhok* (Malay=Telok), which properly means: 'bay', these 'bay' are separated from one another by boundary marks". Biasanya batas ke arah darat meliputi daratan (pantai) yang diperlukan sebagai tempat menarik pukat dan tempat memperbaiki perahu/kapal tangkap berikut peralatannya. Sedangkan batas ke arah laut lepas, meskipun masih agak samar, diklaim sampai dengan batas perairan bebas. Namun demikian penangkapan ikan di perairan yang berhadapan dengan daerah jalur pantai dalam wilayah kekuasaan seorang *panglima laot*, masih diperkenankan karena terbuka bagi semua nelayan baik dari *lhok* itu sendiri maupun dari luar. Meskipun bebas melakukan penangkapan ikan bagi setiap nelayan, namun izin dari *panglima laot* bersangkutan tetap harus diperoleh.

Sejak tahun 1972 lembaga adat *panglima laot* mulai diatur oleh pemerintah daerah melalui dinas perikanan setempat, dengan melakukan

penertiban dan pencatatan hukum adat laut yang berkembang dalam masyarakat nelayan. Bahkan, secara yuridis formal kedudukan *panglima laut* telah diatur dalam Perda Propinsi Daerah Istimewa Aceh (NAD) No.2. Tahun 1990. Perda tersebut menjadi dasar legitimasi formal hak ulayat laut dan kearifan lokal masyarakat nelayan Bandaaceh yang telah berlangsung berabad-abad. Di bawah rezim otonomi daerah, *qanun* sebagai pengganti Perda di wilayah hukum NAD, posisi dan eksistensi *panglima laut* belum mendapat perhatian yang serius dan memadai dari Pemerintah Daerah.

b. Awig-Awig di Nusa Tenggara Barat

Awig-awig mulai dikenal dan diadopsi oleh nelayan NTB, terutama di Pulau Lombok sejak abad-18, sebagai hasil peninggalan Kerajaan Karang Asem Bali yang pernah menduduki sebagian wilayah Lombok.⁹ Pada mulanya *awig-awig* diperkenalkan masyarakat Bali ke Lombok dalam kehidupan ber-*banjar*, sebagai hukum adat tidak tertulis dengan berbagai sanksi sosial yang harus dipatuhi seluruh anggota *banjar*. Pada sekitar tahun 1970-an *awig-awig* mulai diadopsi oleh masyarakat nelayan dan pesisir Lombok dalam mengefektifkan pengelolaan sumberdaya perikanan, sekaligus sebagai proteksi terhadap penggunaan teknologi modern oleh nelayan pendatang di dalam wilayah penangkapan tradisional mereka.

Mulanya *awig-awig* hanya berlaku pada kelompok masyarakat tertentu, dengan bentuk hukum berbeda-beda sesuai dengan keadaan sosial-budaya dan sumberdayanya masing-masing. Setelah mendapatkan legitimasi dari tokoh-tokoh adat atau desa dan menjadi aturan tertulis, *awig-awig* yang sifatnya 'kelompok tertentu' digabung menjadi *awig-awig* kawasan.

Penggabungan menjadi *awig-awig* kawasan dimaksudkan agar terjadi keseragaman aturan yang berlaku di tingkat kawasan sehingga dapat mencegah terjadinya benturan konflik antar nelayan setempat dalam pelaksanaan aturan tersebut.

Dalam *awig-awig* ditentukan kegiatan perikanan yang boleh atau tidak boleh dilakukan berikut sanksi serta lembaga yang diberi wewenang dalam menjatuhkan sanksi. Berdasarkan kesepakatan antar stakholder kelautan dan perikanan lembaga yang memiliki wewenang tugas dimaksud adalah Komite Pengelolaan Perikanan Laut disingkat KPPL. Komite Pengelolaan Perikanan Laut keanggotaannya terdiri dari nelayan lokal, tokoh agama, tokoh masyarakat, pam-swakarsa, pengusaha perikanan, pemerhati lingkungan (LSM), wanita nelayan dan pemerintahan desa. Komite Pengelolaan Perikanan Laut merupakan organisasi otonom yang memiliki wewenang besar dalam pelaksanaan aturan lokal *awig-awig*. Secara yuridis organisasi KPPL disahkan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan setempat.

c. Malombo di Sulawesi Utara

Malombo merupakan tradisi khas nelayan Desa Salurang Kabupaten Sangihe Talaut, dalam aktivitas penangkapan ikan *tude* atau selar yang dilakukan bersama-sama dengan alat tangkap jala. Hari-hari yang dipilih untuk melakukan *malombo* biasanya tiga kali dalam satu minggu secara berselang-seling pada saat musim ikan *tude*, yaitu antara bulan Juni-Agustus setiap tahunnya. Pelaksanaan *malombo* lazimnya diawali dengan *katebile*, yaitu memancing ikan *tude* dengan umpan udang di perairan antara *manoru* (laut dalam) dan *nyare* (laut dangkal yang berkarang) dengan maksud untuk

merangsang ikan *tude* masuk ke wilayah perairan *nyere* sehingga mudah ditangkap beramai-ramai.¹⁰

Di lingkungan masyarakat nelayan desa Salurang terdapat hak individu untuk menangkap ikan *tude* (selar), bahkan hak ini berlaku pula untuk nelayan luar, asalkan yang bersangkutan tetap menggunakan alat tangkap tradisional yaitu jala. Sekalipun terdapat hak individu di dalam penangkapan ikan *tude*, ada ketentuan yang mengikat bersama di antara nelayan untuk mentaati aturan dalam kegiatan *malombo*. Di wilayah perairan Salurang, pemerintah desa tidak memiliki otoritas mengatur *malombo*, karena otoritas tersebut dipegang oleh *tonaas*, yaitu seorang pemimpin tradisional dalam ritual *malombo*.

d. Rompong di Sulawesi Selatan

Rompong adalah suatu tradisi yang mengarah pada pemberian hak pengelolaan atau pemanfaatan sumberdaya perikanan di suatu kawasan yang batas-batasnya ditentukan secara adat. Klaim penguasaan para *parrompong*, terutama didasarkan pada kebiasaan yang telah berlangsung secara turun temurun yaitu berupa pewarisan *rompong*, penghibaan dan pengakuan masyarakat atas klaim tersebut.

Nelayan *rompong* rata-rata memiliki *rompong* antara lima sampai enam unit. Nelayan di perairan Sulawesi Selatan memiliki tradisi memasang *rompong* secara berkelompok yang jumlahnya bergantung pada potensi sumberdaya perairan yang didapatkan dan diklaimnya. Sebelum merompong, biasanya perairan tersebut diperiksa terlebih dahulu, seperti pola arus bawah dan permukaan, arah angin dan keadaan karang dengan cara melakukan penyelaman.

Secara fisik *rompong* diwujudkan dalam bentuk dua atau tiga batang bambu panjang yang diikat menjadi satu, kemudian pada salah satu ujungnya diikatkan batu besar sebagai pemberat sehingga batang bambu menjadi tegak vertikal. Pada bagian tali yang menghubungkan ujung bawah bambu dengan batu pemberat diikatkan lagi daun-daun kelapa yang berfungsi sebagai tempat bermainnya ikan-ikan. Sementara salah satu ujung bambu muncul dipermukaan air laut yang dijadikan titik pusat untuk mengukur luas perairan yang diklaim *parrompong* sebagai miliknya.

Konsekuensinya, dalam radius kurang lebih satu hektar tidak seorang pun boleh melakukan penangkapan ikan selain pemilik *rompong*, kecuali penangkapan ikan dengan memakai alat pancing.

e. Sasi di Maluku & Maluku Utara

Umumnya desa-desa pesisir di Maluku dan Maluku Utara memiliki wilayah laut yang menjadi bagian dari *petuanan* desa. *Petuanan* laut sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah negeri/desa, berbeda dengan *petuanan* darat yang dapat dimiliki secara pribadi. *Petuanan* laut sebagaimana *petuanan* darat mempunyai batas-batas yang jelas, batasnya adalah garis imajiner yang ditarik dari batas *petuanan* darat dimana batas ke arah laut adalah pada wilayah laut yang disebut *tohor*, yaitu wilayah perbatasan antara laut dangkal (laut putih) dengan laut dalam (laut biru). Di wilayah *petuanan* inilah biasanya diberlakukan *sasi*, larangan untuk mengeksploitasi suatu kawasan perairan tertentu sampai pemerintah desa memutuskan “buka *sasi*”.

Benda-Backman, mengemukakan inti gagasan dari larangan periodik pemanenan hasil perikanan tertentu atau

eksploitasi sumberdaya alam lainnya sudah dimulai pada zaman penjajahan Belanda.¹¹ Tujuan penataan *sasi* pada awalnya adalah untuk menjaga keseimbangan antara alam, manusia dan dunia spiritual, dimana pelanggaran atas pelaksanaan *sasi* akan memperoleh sanksi secara spiritual dan sanksi masyarakat dengan membayar denda atau dipermalukan di depan umum.

Dalam *reglement sasi* Negeri Paperu tahun 1913 misalnya, disebutkan bahwa "*sasi itoe satoe larangan jang dipertoedjoekan dengan daoen-daoen kelapa moeda dan jang ditaroeh pada watas-watas tanah dan djoega pada permoelaan djalan-djalan dari negeri ke doesoen-doesoen*". Maksud dan manfaat dari peraturan *sasi* adalah: pertama, "*soepaja tanah dan laoet bahagian jang termasuk kepada kepoenjaan negeri terpelihara dan itoe diempoenjakan pendoedoek negeri sendiri*"; dan kedua, "*soepaja hal bertanam-tanaman dipertambahkan dan hal njamannja didjagalah*".

Sebagai hak ulayat laut, *sasi* merupakan suatu kesepakatan tradisional tentang pemanfaatan sumberdaya alam yang disusun masyarakat lokal dan disahkan melalui mekanisme struktural adat suatu desa. Bersamaan dengan keputusan adat tersebut, biasanya dikeluarkan juga aturan tentang sanksi terhadap pelanggaran *sasi*, yang disampaikan secara lisan dari generasi-ke generasi. Meskipun pola penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan dalam *sasi* terkesan eksklusif namun tidak berarti orang luar tidak boleh melakukan kegiatan pemanfaatan sumberdaya di tempat tersebut. Hak mengeksploitasi bisa terbuka bagi orang luar dengan cara membayar semacam uang sewa yang disebut *ngasi*, yang besarnya ditentukan oleh hasil pembicaraan antara orang luar dengan

pemerintah desa yang mewakili penduduk setempat.

Saat ini *sasi* tidak hanya memiliki gagasan tentang perlindungan alam dan optimalisasi tanggung jawab secara ekologis terhadap eksploitasi sumberdaya alam tertentu saja (misalnya masyarakat adat Haruku yang melindungi ikan lompas dari kepunahan). Namun telah ikut berperan pula pertimbangan sosial, politik dan ekonomi yang lebih luas. Akibatnya di beberapa desa yang melaksanakan *sasi* telah terjadi perubahan sistem pemanfaatan sumberdaya, dimana pada saat "buka *sasi*" masyarakat setempat tidak lagi dapat memanfaatkan sumberdaya yang di-*sasi* karena hak pemanfaatannya ada yang telah dilelang pada pihak swasta.

f. Pele-Karang di Papua

Pele-karang adalah tempat dilangsungkannya upacara adat laut, yakni pelarangan pengambilan ikan pada tempat tertentu antara enam bulan sampai satu tahun. Upacara adat laut untuk memanggil ikan ini biasanya dilakukan untuk menghadapi upacara-upacara adat yang memerlukan jumlah ikan yang banyak, seperti dalam pelantikan *ondoafi* (kepala suku laut). Tempat berlangsungnya upacara adat ini berada di batas perairan milik suku (bisa Suku Demana di Indokisi, Suku Serentow di Tablasufa dan Suku Tiert Urpiji di Demta) yang umumnya berwujud kumpulan terumbu karang di depan sebuahanjung. Oleh masyarakat lokal, tempat-tempat ini dikeramatkan, karena dianggap sebagai tempat tinggal roh nenek moyang mereka. Sehingga fungsi adat bukan semata-mata untuk mengumpulkan ikan dengan cara melarang kegiatan penangkapan ikan, namun juga berkaitan dengan sistem kepercayaan lokal yakni untuk tetap

menjaga kesucian dan kekeramatan tempat tinggal leluhur suku-suku bersangkutan sebagai penguasa laut.

Sebagai pertanda bahwa di perairan tertentu sedang diadakan *pelekarang*, maka ditancapkanlah pelepah daun kelapa atau ranting-ranting pohon di suatu tempat yang sedang dilindungi tersebut. Bagi siapa saja yang melintasi wilayah perairan itu, apalagi mencari dan menangkap ikan disekitarnya, akan dikenakan sanksi adat yang cukup berat, mulai dari teguran lisan, memarut kelapa untuk keperluan pesta adat, menangkap babi, bahkan hukuman mati. Namun saat ini telah terjadi perubahan dalam praktiknya, karena adanya intervensi dari budaya luar, seperti pelarangan sanksi adat yang dianggap tidak manusiawi oleh ajaran zending Kristen.

3.2 Pembangunan Kelautan: Marginalisasi Kelembagaan Lokal

Dewasa ini posisi kelembagaan lokal yang telah berurat akar masyarakat nelayan mendapat gempuran dari kekuatan supralokal dan kekuatan yang luar biasa dahsyat.¹² Proses marginalisasi kelembagaan lokal masyarakat nelayan, ditunjukkan dengan pudarnya kelembagaan *Panglima Laot* di Nanggroe Aceh Darussalam, *Awig-Awig* di Nusa Tenggara Barat, *Malombo* di Sulawesi Utara, *Rompong* di Sulawesi Selatan, *Sasi* di Maluku dan Maluku Utara, dan *Pele-Karang* di Papua.

Gempuran kekuatan supralokal dan global yang menerpa masyarakat nelayan ditunjukkan dengan melekatnya atribut kemiskinan dan ketertinggalan pada masyarakat nelayan.¹³ Sentra-sentra masyarakat nelayan baik di P. Jawa maupun di luar P. Jawa menjadi sentra kemiskinan. Tempat tinggal dan pemukiman yang kumuh, pendapatan yang rendah, angka putus sekolah yang

tinggi, terlilit hutang sepanjang tahun, ketergantungan dapur dan berlayar pada juragan dan pembunga uang (*rentenir*) merupakan gambaran yang melekat pada masyarakat nelayan. Beberapa indikasi tersebut merupakan gambaran ketidakberdayaan masyarakat nelayan, baik secara ekonomi dan politik. Secara struktural adanya ketidakberdayaan masyarakat nelayan berhubungan erat dengan kebijakan dan model pembangunan kelautan dan perikanan yang berbasis teknologi dan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata-mata.

Pembangunan kelautan dan perikanan berbasis teknologi yang lebih dikenal dengan revolusi biru, diakui berhasil melakukan mekanisasi dan motorisasi peralatan penangkapan ikan.¹⁴ Akan tetapi, program tersebut bias pada pemilik modal dan juragan. Mengingat mekanisasi dan motorisasi peralatan penangkapan ikan tidak bersifat netral, sebaliknya berpihak kepada pemilik modal dan pemegang kuasa dan orang-orang yang terdekat dan memiliki jaringan ekonomi dan kekuasaan. Kelompok masyarakat nelayan yang diuntungkan oleh program mekanisasi dan motorisasi peralatan penangkapan ikan adalah elit nelayan, juragan dan pemilik kapal dan pembunga uang. Sementara nelayan tradisional, nelayan buruh dan para awak kapal dan pekerja harian lainnya, nasib dan kehidupan ekonominya tak mengalami perbaikan. Pada kasus masyarakat nelayan di Konawe Selatan dan pulau Bintan, (kepulauan Riau), program revolusi biru yang berlangsung selama rezim Orde Baru dan rezim otonomi daerah dewasa ini, ternyata tidak mengubah hubungan kerja yang eksploitatif antara buruh dan pemilik kapal dan atau pemilik modal.¹⁵ Demikian juga kehidupan ekonomi nelayan tradisional tidak mengalami perubahan yang berarti. Program-

program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat nelayan yang dilakukan oleh pemangku otoritas dan instansi terkait pada banyak kasus dilakukan dengan setengah hati dan berorientasi pada pencapaian target dan sasaran kuantitatif, untuk sekedar memenuhi tuntutan teknis administrasi keuangan dan administrasi proyek, seperti penyerapan dana dan kegiatan yang sesuai dengan tahapan dan jadwal kegiatan. Sementara aspek kualitatif pencapaian pembangunan masyarakat, sejauhmana masyarakat nelayan mengalami perbaikan dan diberdayakan secara ekonomi, sosial dan politik tidak menjadi tujuan dan sasaran program pembangunan kelautan dan perikanan.

Pembangunan kelautan dan perikanan yang lebih menekankan pada dimensi produktivitas dan dilakukan dengan setengah hati menyebabkan nasib dan kondisi masyarakat nelayan tidak mengalami perubahan dan perbaikan secara kualitatif. Model pembangunan kelautan dan perikanan berorientasi produktivitas semata-mata sering berkorelasi dan berpihak pada pemilik modal, sehingga posisi sebagian besar masyarakat nelayan sering menjadi sasaran pembangunan korban kebijakan dan pembangunan. Dalam konteks inilah perlunya peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan secara sinergi dan holistik.

3.3 Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat Nelayan

Secara teoritik dapat dikemukakan, bahwa tanpa adanya peningkatan kapasitas kelembagaannya, mustahil masyarakat dapat mempertahankan keberlanjutannya secara sosial dan ekonomi. Peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan meru-

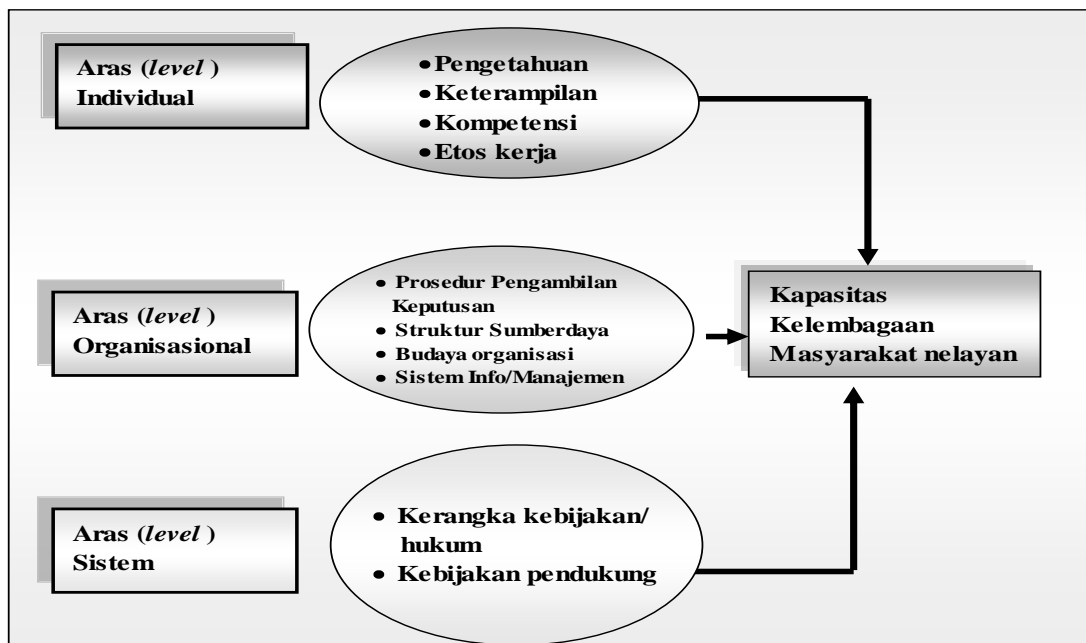
pakkan upaya menciptakan daya dukung, kemampuan dan kemandirian sosial, ekonomi dan politik. Peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan dalam dapat dilakukan melalui aras individual, organisasi dan sistem.

Pada aras individu peningkatan kapasitas kelembagaan nelayan ditujukan untuk meningkatkan etos kinerja yang efisien dan rasional dan bersahabat dengan sumberdaya dan ekologi di mana mereka membangun relasi sosial, budaya, komunitas dan habitatnya. Peningkatan kapasitas secara individual dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, bantuan modal, keterampilan, etos kerja, dan kompetensi personal. Perbaikan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan secara perorangan juga mensyaratkan adanya upaya peningkatan akses informasi pada berbagai sumber finansial, perkreditan, permodalan dan teknologi. Peningkatan kapasitas individual juga dapat dilakukan dalam bentuk peningkatan keterampilan dan teknologi penangkapan, jaringan pemasaran dan fasilitasi manajemen keuangan.

Program peningkatan kapasitas individual hanyalah merupakan salah satu komponen dari peningkatan kapasitas kelembagaan secara keseluruhan. Kapasitas kelembagaan lainnya yang perlu diperbaiki adalah kapasitas organisasi dan sistem regulasi atau kebijakan sektor kelautan dan perikanan yang berpihak pada masyarakat. Oleh karena itu peningkatan kapasitas kelembagaan nelayan secara individual selayaknya dilakukan pada ketiga aras tersebut secara holistik, sinergi dan seimbang. Peningkatan kapasitas kelembagaan hanya menekankan pada salah satu aspek tidak akan berhasil guna dan berdaya guna, baik secara sosial, ekonomi maupun politik.

Prinsip-prinsip peningkatan kapasitas kelembagaan secara holistik dan sinergi antar sektor menurut Horton mencakup komponen sebagai berikut: (1) mengutamakan peningkatan inisiatif sendiri (2) memfokuskan pada kebutuhan dan prioritas organisasi secara keseluruhan (3) memberikan perhatian yang lebih banyak kepada proses (4) pemantauan dan evaluasi secara *build in* sejak permulaan (5)

memandang peningkatan kapasitas sebagai lebih dari satu kegiatan (6) mempertemukan stakeholder dalam proses peningkatan kapasitas (7) memperkuat dukungan politik dan menjaga otonomi (8) meningkatkan lingkungan yang kondusif untuk belajar dan berubah. Model peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan secara sinergis disajikan pada gambar 1.



Gambar 1. Komponen Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat Nelayan
Sumber: Diolah dari beberapa sumber

Pada gambar 1 terlihat ada tiga aras yang perlu dilakukan dalam upaya peningkatan kapasitas masyarakat nelayan, yaitu aras individual, organisasi dan aras sistem. Peningkatan kapasitas organisasi meliputi peningkatan prosedur pengambilan keputusan, struktur sumberdaya, dan budaya pengelolaan sistem informasi (*management information system*). Dalam rangka peningkatan kapasitas organisasi perlu dilakukan: (1) pengembangan kelembagaan; (2) pengembangan sistem manajemen informasi, (3) manajemen pelatihan, (4) inventarisasi SDM.¹⁶ Sedangkan peningkatan pada aras sistem mencakup identifikasi dan analisis

kebijakan sampai dibuatnya naskah akademik dan proses formulasi kebijakan yang melibatkan eksekutif dan legislatif (pusat dan daerah) untuk mendukung peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat nelayan.

Beberapa regulasi dan sistem kebijakan yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan masyarakat nelayan antara lain.

- 1) Keputusan Presiden No. 39/ 1980 tentang Pelarangan Jaring Trawl (1 Juli 1980)
- 2) Keputusan Menteri Pertanian No. 503/Kpts/Um/7/1980 (10 Juli 1980) tentang Langkah Awal Pelarangan Ukuran Jaring Trawl.

- 3) Keputusan Menteri Pertanian No. 542/Kpts/Um/6/1981 tentang Jumlah Kapal Trawl di Luar Daerah Jawa, Bali dan Pulau Sumatera
- 4) Instruksi Presiden No. 11/ 1982 tentang Pengecualian terhadap Keputusan Presiden No. 39/1980 (31 Juli 1982)
- 5) Keputusan Presiden Nomor No. 85/ 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang
- 6) Keputusan Dirjen Perikanan No.. IK.010/S3.8075/82 tentang Konstruksi Pukat Udang
- 7) Keputusan Menteri Pertanian No. 769/Kpts/IK.210/10/1988, 13 Oktober 1988, tentang Penggunaan Lampara Dasar
- 8) Keputusan Menteri Pertanian No. 770/Kpts/IK.120/10/96 tentang Penggunaan Pukat Ikan di ZEEI, Samudera Hindia, sekitar Perairan Aceh dan Sumatera Utara
- 9) Keputusan Dirjen Perikanan No. 868/Kpts/IK.340/II/ 2000 tentang Konstruksi Alat Pemisah Ikan
- 10) Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 10/Men/2003 tentang Usaha Perikanan
- 11) Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 40/MEN/2003, 27 Oktober 2003 tentang Usaha Perikanan Skala Kecil dan Industri Perikanan.

Bila dikaji secara lebih cermat peraturan-peraturan dapat disimpulkan dua hal. *Pertama* isinya mengindikasikan besarnya konflik kepentingan antar stakeholder di bidang kelautan dan perikanan. Pendekatan yang digunakan pemerintah dalam melakukan regulasi di bidang kelautan dan perikanan dalam banyak kasus bersifat sektoral dan tidak menempatkan masyarakat nelayan sebagai stakeholder kelautan dan perikanan dan tidak mempromosikan penggunaan sumber-

daya laut dan pesisir secara terpadu dan keberlanjutan. Penekanan sektoral hanya memperhatikan keuntungan sektornya dan mengabaikan akibat yang timbul dari atau terhadap sektor lain, sehingga berkembang konflik penggunaan ruang di wilayah pesisir dan lautan karena belum adanya tata ruang yang mengatur kepentingan berbagai sektor yang dapat dijadikan acuan oleh segenap sektor yang berkepentingan. Pengembangan sumber-daya laut dan pesisir yang berorientasi produksi, pada berbagai kasus menunjukkan rendahnya sensibilitas pemegang keputusan pada aspek keberlanjutan sumberdaya laut, yang berujung pada konflik kepentingan antara berbagai pemangku otoritas/kepentingan.

Penyebab utama dari konflik tersebut, adalah karena tidak adanya aturan yang jelas tentang penataan ruang pesisir dan lautan dan alokasi sumberdaya yang terdapat di kawasan pesisir.¹⁷ Setiap pihak yang berkepentingan mempunyai tujuan, target, dan rencana untuk mengeksploitasi sumberdaya laut dan pesisir. Perbedaan tujuan, sasaran dan rencana tersebut mendorong terjadinya konflik pemanfaatan sumberdaya (*user conflict*) dan konflik kewenangan (*jurisdictional conflict*).

Kedua menunjukkan adanya ketidakpastian hukum dan lemahnya penegakan hukum. Ketidakpastian hukum sering terjadi karena adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumberdaya laut dan pesisir. Ada pemahaman bahwa sumberdaya laut dan pesisir tanpa pemilik (*open access property resources*). Dalam UUD 45 pasal 33 secara jelas dinyatakan bahwa semua sumberdaya termasuk sumberdaya perairan Indonesia adalah milik pemerintah (*state property*), sehingga Pemerintah memberikan izin pemanfaatan kepada pihak investor

secara konspirasi dan kolusi. Selanjutnya investor yang mendapatkan izin melakukan eksploitasi sumberdaya wilayah laut dan pesisir untuk memenuhi kepentingannya atau mendapatkan keuntungan jangka pendek.¹⁸ Hal ini dilakukan sebab jika investor tersebut tidak melakukannya maka pihak lain (*intruders*) yang menganggap sumberdaya tersebut *open access* akan mengeksploitasinya. Tidak ada insentif bagi investor untuk melestarikannya, sehingga dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut mengarah pada terjadinya *the tragedy of the commons*.¹⁹ Untuk itu pemerintah perlu bukan hanya perlu mengatur mekanisme pemanfaatan sumberdaya pesisir di wilayah yang menjadi *state property* tetapi juga mengakui hak-hak ulayat (*common property*) atau memberikan konsesi pengelolaan kepada komunitas nelayan yang memiliki kearifan dan kelembagaan lokal untuk melestarikan sumberdaya laut dan pesisir.²⁰ Masyarakat nelayan seperti halnya investor selayaknya dan berhak untuk mendapatkan *incremental benefit* dari upaya mereka melestarikannya. Kondisi ini dapat dicapai jika kapasitas

kelembagaan masyarakat diberdayakan bukan diperdayakan dan apalagi dibinasakan. Dalam konteks inilah perlunya strategi peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan

3.4 Strategi Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat Nelayan

Keberhasilan peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat ditentukan oleh desain dan pendekatan yang digunakan. Pendekatan yang holistik berpeluang lebih memberdayakan daripada pendekatan parsial. Upaya peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan akan berdaya guna bila program dan kegiatannya disertai dengan perbaikan kondisi sumberdaya dan lingkungannya.²¹ Dalam kaitan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan, paling tidak mensyaratkan empat hal yakni pengembangan sumberdaya manusia, kesempatan berusaha, perbaikan pengelolaan sumberdaya dan perbaikan lingkungan yang dilakukan secara terpadu dan bersinergi, seperti disajikan dalam gambar 2.



Gambar 2. Strategi Peningkatan Masyarakat Nelayan
Sumber : dirangkum dari beberapa sumber

Bina manusia adalah bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat nelayan dengan mengembangkan sumberdaya manusianya. Kegiatannya mencakup (1) investasi modal manusia (*human capital*) dalam bidang pendidikan dan kesehatan, (2)

peningkatan kapasitas organisasi dan kelompok baik formal maupun informal sebagai suatu cara untuk mensinergikan dan memadukan kekuatan individu, (3) memperluas dan mengintegrasikan mandat organisasi dan kelompok sehingga efisiensi bisa tercapai, (4)

memperbaiki budaya kerja, kerja keras, tanggung jawab, dan hemat, dan (5) menghilangkan sifat dan mental negatif, boros, konsumtif yang memasung produktivitas dan menghambat pembangunan.

Bina lingkungan merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat nelayan melalui perbaikan lingkungan tempat tinggal dan prasarana produksi serta meningkatkan peran masyarakat dalam menata dan mengelola lingkungan hidupnya. Strategi ini mencakup: (1) meningkatkan peran masyarakat dalam mengelola dan menata lingkungan hidup, baik tempat tinggal maupun habitat atau kawasan tempat kegiatan ekonomi produktif, (2) membangun infrastruktur terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan ekonomi, (3) meningkatkan perencanaan dan pembangunan secara spasial di wilayah pesisir dan daya dukung lingkungannya, (4) memperkaya sumberdaya melalui kegiatan pengayaan stok ikan dan habitat, konservasi dan rehabilitasi, mitigasi bencana, dan mengendalikan pencemaran.

Bina sumberdaya adalah strategi pemberdayaan masyarakat nelayan melalui pelibatan masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam pesisir dan laut.²² Strategi ini mencakup usaha (1) memberikan konsepsi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut berkelanjutan, (2) menghidupkan kembali hak ulayat dan hak masyarakat lokal, (3) mendorong partisipasi masyarakat (4) menerapkan teknologi ramah lingkungan dan pengembangan teknologi lokal (*indigenous technology*), (5) membangun kesadaran akan pentingnya nilai sumberdaya bagi generasi kini dan yang akan datang, dan (6) merehabilitasi habitat, dan memperkaya sumberdaya.

Bina sumberdaya merupakan bentuk pemberdayaan yang melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pengelolaan sumberdaya alam pesisir. Dalam hal pengembangan perikanan tangkap, bina sumberdaya ini adalah upaya untuk menerapkan apa yang dikenal dengan *Community-Based Fishery Resource Management* (CBFRM).²³ Berdasarkan penelitian di Lombok Barat (NTB) dan Konawe Selatan (Sulawesi Tenggara), ditemukan, bahwa pengelolaan sumberdaya perikanan berdasarkan CBFRM menjadi lebih produktif, terjadi pemerataan hasil dan peningkatan kesejahteraan nelayan secara proporsional dan sumberdaya ke arah dan lebih keberlanjutan.

Bina usaha meliputi peningkatan akses masyarakat terhadap permodalan yang dapat ditempuh melalui hubungan langsung antara masyarakat dengan sumber modal, hubungan secara kelompok antara masyarakat dengan sumber modal dengan atau tanpa jaminan dari pihak ketiga, hubungan antara pengusaha skala kecil secara individual atau secara kelompok dengan pengusaha skala besar atau BUMN, serta penyatuan kekuatan modal yang dimiliki masyarakat kecil secara individu.

IV. SIMPULAN

Keberadaan tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal di sepanjang pantai kepulauan nusantara merupakan khazanah kebudayaan nusantara yang bersifat strategis baik dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan dan pembangunan sumberdaya laut berkelanjutan maupun untuk meningkatkan kemandirian dan keswadayaan masyarakat. Bagi internal masyarakat nelayan, keberadaan tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal bersifat fungsional baik

secara normatif, regulatif maupun sosial dan ekonomi. Fungsi normatif dari tradisi, kelembagaan dan kearifan lokal antara lain menjadi pedoman bersikap dan bertingkah laku dalam relasi sosial dan interaksinya dengan lingkungan sosial budaya dan ekologi. Fungsi regulatifnya adalah menjadi aturan main yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup rumah tangga, menjaga integrasi dan sekaligus kontrol sosial.

Dewasa ini posisi kelembagaan lokal yang telah berurat akar masyarakat nelayan seperti *Panglima Laot* di Nanggroe Aceh Darussalam, *Awig-Awig* di Nusa Tenggara Barat, *Malombo* di Sulawesi Utara, *Rompong* di Sulawesi Selatan, *Sasi* di Maluku dan Maluku Utara, dan *Pele-Karang* di Papua, diambang kepunahan sebagai akibat pertarungan dan gempuran kekuatan supralokal dan global. Gempuran kekuatan supralokal dan global yang menerpa kelembagaan masyarakat nelayan ditunjukkan dengan melekatnya atribut kemiskinan dan ketertinggalan pada masyarakat nelayan. Sentra-sentra masyarakat nelayan baik di P. Jawa maupun dan luar P. Jawa menjadi sentra kemiskinan. Tempat tinggal dan pemukiman yang kumuh, pendapatan yang rendah, angka putus sekolah yang tinggi, terlilit hutang sepanjang tahun, ketergantungan dapur dan berlayar pada juragan dan pembunga uang (rentenir) merupakan gambaran yang melekat pada masyarakat nelayan.

Secara struktural kemiskinan dan ketidak-berdayaan masyarakat nelayan erat kaitannya dengan kebijakan dan model pembangunan kelautan dan perikanan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata-mata dan berbasis teknologi yang dikenal dengan revolusi biru. Model pembangunan tersebut diakui berhasil melakukan mekanisasi dan motorisasi peralatan penangkapan ikan, tetapi program

tersebut bias dan berpihak kepada pemilik modal, pemegang kuasa dan para juragan.

Atas dasar itu program-program pembangunan, pemberdayaan dan peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat nelayan hendaknya dilakukan secara partisipatif, terintegrasi, sinergi dan sistemik yang melibatkan segenap pemangku otoritas bidang kelautan dan perikanan termasuk kelembagaan milik masyarakat nelayan. Peningkatan kapasitas kelembagaan nelayan dilakukan pada aras individual, organisasi dan sistem regulasi/ kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan secara keseluruhan.

CATATAN

¹Kusumastanto Tridoyo, *Perencanaan dan Pengembangan Pulau-Pulau Kecil*, Makalah pada Lokakarya Pendekatan Penataan Ruang dalam Menunjang Pengembangan Wilayah Pesisir, Pantai dan Pulau-Pulau Kecil, Jakarta, 10 Oktober 2000.

²Hidayat dan Budisantoso, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan* (Direktorat Kelautan dan Perikanan, Jakarta: BAPPENAS, 2009).

³D. Conyer, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga* (Gadjah Mada University Press, 2008).

⁴Scot, Richard, *Institutions and Organizations, Idea and Interest*. (Los Angeles: Sage Publications, 2008).

⁵Hidayat dan Budisantoso, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Direktorat Kelautan dan Perikanan, (Jakarta: BAPPENAS, 2009).

⁶Lihat M. Partosuwirjo, *Pemberdayaan Perikanan Rakyat Melalui Manajemen Kelompok Usaha Bersama* (KUB), .

⁷Djuned T, “Panglima Laot dan Tanggung Jawabnya Terhadap Lingkungan Laut di Aceh”, (Laporan Penelitian Tidak Dipublikasikan, 2009).

⁸*Ibid.*, hlm. 59.

⁹Saba Edy Suparto, “Penguatan Makna dan Peran Awig-Awig dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan: Kasus di Desa Batu Nampar Kabupaten Lombok Timur NTB”, (Tesis Pascasarjana IPB, 2003).

¹⁰Ary Wahyono, dkk. *Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2000).

¹¹Bandjar Hasmi, “Suatu Studi Tentang Peran Sasi Laut dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumberdaya Pesisir di Maluku”, (Tesis Pascasarjana IPB, 1998).

¹²Scott, *op.cit.*, hlm 28.

¹³Berkes, F (ed.) *Common Property Resources: Ecology and Community Bases Sustainable Development*. (London: Belhaven Press, 1998).

¹⁴Pratikto. Widi Agoes dan Subandono Diposaptono, 2002. Tinjauan Dampak Global warning terhadap Lingkungan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Makalah pada Seminar Nasional Pengaruh Global Warming terhadap Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari kenaikan permukaan air laut dan banjir, Jakarta, 30-31 Oktober 2002.

¹⁵Nicholas Polunin, “Do Traditional Marine Reserves Convers? A View of the Indonesian and New Guinean Evidence” dalam Ruddle, Kennet dan Johannes RE (eds.) *Traditional Marine Resources Management in the Pasific Basin, an Antropology*, (Jakarta: UNESCO/ROSTSEA 1983).

¹⁶Bengen, Dietrich; Amiruddin (ed), *Prosiding Konperensi Nasional I Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan Indonesia*. PKSPL IPB dan CRC URI, Bogor, 1999).

¹⁷Akil. Sjarifuddin, 2002. Antisipasi Dampak Pemanasan Global dari Aspek Teknis Penataan Ruang, Makalah pada Seminar Nasional tentang Pengaruh Global Warming, terhadap Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari Kenaikan Muka Air Laut dan banjir, (Jakarta, 30-31 Oktober 2002).

¹⁸Bengen, D.G. 2001. Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir Secara Terpadu, Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat. Makalah pada Sosialisasi Pengelolaan Sumberdaya Berbasis Masyarakat. Bogor, 21-22 September 2001.

¹⁹E. Ostrom, L. Schroeder and S. Wynne, *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. (Boulder: Westview Press, 1993).

²⁰Wahyono Ary, dkk. *Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2000).

²¹Brinkerhoff, Derick W, and Arthur A. Goldsmith, *Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy* (World Development, Vol. 20, 1992).

²²Lilley, Gayatri R, “Pengelolaan sumber Daya Alam Laut.” Dalam Firsty Husbani, *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta : ICEL, 1999.

²³North, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Cambridge University Press, 1990).

