



## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP NELAYAN PEREMPUAN: STUDI KASUS DI KABUPATEN DEMAK, PROVINSI JAWA TENGAH

**Esmi Warassih, Sulaiman<sup>\*</sup>, Dyah Wijaningsih, Derita Prapti Rahayu<sup>\*\*</sup>, Untoro<sup>\*\*\*</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. Soedarto, Semarang 50275  
esmiwp@yahoo.com

### Abstract

*Women's fishers have long been known in Indonesia. Women fishers generally take part in the processing of fishery products. The existence of women fishers is very helpful family economic conditions due to fishing activities that are determined by the time in the sea. This research wants to answer how legal protection is given to women fishers in carrying out their activities. This study uses socio-legal approach, by looking at legal aspects that can not be separated from various other aspects such as economy, politics, and socio-culture. The study found that the state has not fully protected the women fishers. The legal framework for fishing protection is not fully implemented. The limitations of various facilities have caused fishers can not get their rights as citizens. The study recommends that the district government immediately implement a fishers protection for women fishers.*

**Keyword:** Legal protection, Women fishers, Fishery, Socio-Legal.

### Abstrak

*Nelayan perempuan sudah lama dikenal di Indonesia. Nelayan perempuan umumnya berkiprah dalam hal pengolahan hasil perikanan. Keberadaan nelayan perempuan sangat membantu kondisi ekonomi keluarga disebabkan aktivitas nelayan yang ditentukan oleh waktu dalam melaut. Penelitian ini ingin menjawab bagaimana perlindungan hukum yang diberikan terhadap nelayan perempuan dalam melaksanakan aktivitasnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal, dengan melihat aspek hukum yang tidak terlepas dari berbagai aspek lain seperti ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Penelitian ini menemukan bahwa negara belum sepenuhnya melindungi nelayan perempuan. Kerangka hukum perlindungan nelayan belum sepenuhnya tersedia. Keterbatasan berbagai fasilitas telah menyebabkan nelayan tidak bisa mendapatkan haknya sebagai warga negara. Penelitian merekomendasikan agar pemerintah kabupaten segera melaksanakan secara utuh perlindungan nelayan terhadap nelayan perempuan.*

**Kata Kunci:** Perlindungan hukum, Nelayan perempuan, Perikanan, Socio-legal.

#### A. Pendahuluan

Kerusakan ekosistem perikanan di Kabupaten Demak, turut berimbas terhadap perempuan nelayan (Warassih, Sulaiman, Wijaningsih, Rahayu, & Untoro, 2016). Kerusakan disebabkan sebagian nelayan yang tidak melakukan pemanfaatan sumber daya perikanan dengan cara ramah lingkungan. Secara umum ada dua kondisi terjadi.

Pertama, secara nasional, kecenderungan *overfishing* dan hampir tidak terkendali (Sulaiman, 2013). Kedua, perebutan *fishing ground* yang ternyata tidak hanya terjadi antarnelayan kecil, melainkan juga kapal-kapal besar yang berlabuh di perairan dekat pantai.

Nelayan perempuan sebagai kategori nelayan kecil, turut merasakan imbas dari

<sup>\*</sup>Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh 23111.

<sup>\*\*</sup>Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, Bangka 33211.

<sup>\*\*\*</sup>Fakultas Hukum Universitas Islam, Jakarta 13120.

perebutan *fishing ground* tersebut. Sebenarnya istilah nelayan perempuan tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Istilah ini muncul dalam relasi profesi dan kultural kenelayanan. Termasuk di lokasi penelitian, posisi perempuan tidak dimasukkan dalam kategori nelayan perspektif masyarakat luas.

Posisi nelayan perempuan sangat terjepit, ditambah dengan adanya tekanan kultural. Menurut Kusnadi, wujud posisi tersebut adalah: Pertama, penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap yang sederhana. Nelayan perempuan hanya aktif dalam pemanfaatan sumber daya perikanan tangkap yang terbatas. Kedua, akses nelayan perempuan terhadap modal usaha yang terbatas. Baik secara politik maupun kultural, posisi profesi nelayan perempuan dipermasalahkan. Ketiga, pengembangan teknologi produksi yang sulit berkembang dengan modal dan investasi yang terbatas (Satria, 2012).

Kondisi tersebut berimplikasi kepada empat hal sekaligus yang harus diselesaikan pemerintah (Satria, 2012; Sulaiman, Abdullah, Mansur, & Zulfan, 2014). Pertama, menyelesaikan problem kemiskinan struktural sekaligus kultural dalam masyarakat pesisir, dengan pemberdayaan perempuan nelayan yang ada. Kedua, memperkuat akses pemanfaatan sumber daya perikanan bagi nelayan perempuan, dalam rangka membantu perekonomian keluarga. Ketiga, kemudahan mengakses pasar, termasuk perlindungan dan normalisasi harga sumber daya perikanan dari nelayan kecil. Keempat, akses nelayan kecil, termasuk nelayan perempuan dalam melakukan pengelolaan perikanan berkelanjutan.

Empat hal krusial di atas, terbentur dengan kondisi pemerintah yang belum berpihak terhadap nelayan perempuan. Posisi hak sebagai nelayan tidak diperoleh sepenuhnya oleh nelayan perempuan, karena dalam kacamata pemerintah, secara profesi nelayan itu hanya laki-laki (Kompas, 2017). Meski berperan dalam mata rantai nilai ekonomi perikanan, posisi nelayan perempuan belum sepenuhnya mendapat

pengakuan negara. Implikasi dari tidak adanya pengakuan ini, mereka tidak bisa mendapatkan kartu nelayan sehingga ketika terjadi kecelakaan, tidak mendapatkan premi asuransi nelayan (Kompas, 2017). Pengakuan sebagai nelayan berimplikasi sangat jauh dalam konteks perlindungan nelayan perempuan di Indonesia, sebagaimana sudah ditegaskan dalam Undang-Undang No. 7/2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

Keadilan sebagai unsur utama, maka nelayan perempuan sangat penting mendapat tempat dalam diskursus ini. Perikanan skala kecil mempunyai peranan penting dalam perekonomian baik dalam aspek makro maupun mikro. Perikanan skala kecil sangat penting untuk ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan.

Berkaitan aspek sosial ekonomi, masyarakat pesisir sebagian besar tergantung pada sumber daya perikanan laut, dimana mata pencahariannya rentan terhadap guncangan dan perubahan mendadak. Memahami kondisi tersebut, merupakan hal yang penting untuk lebih memperhatikan nelayan skala kecil dan mengembangkan kebijakan direktif yang lebih baik dimasa depan. Berdasarkan Salas, nelayan skala kecil dicirikan dengan berbagai keberbatasan, antara lain keterbatasan waktu yang ada untuk melaut, jenis kapal ataupun alat tangkap yang digunakan. Secara umum, perikanan skala kecil telah menjadi tumpuan harapan nelayan yang tinggal di kawasan pesisir sebagai sumber yang menjanjikan, selektif, berdampak rendah pada habitat laut sekitarnya, sehingga perikanan ini menjadi yang paling memungkinkan untuk mengurangi eksploitasi yang berlebihan.

Mengacu pada penjelasan di atas, posisi nelayan kecil dalam kaitan dengan lingkungan, mencerminkan sikap ketidaktamakan terhadap sumber daya. Pemanfaatan sumber daya ikan dilakukan sebatas mencukupi kebutuhan dasar manusia, dalam rangka menjaga bumi sebagai suatu sistem kehidupan. Berdasarkan pendapat Zein, tidak semua *stakeholders* manusia dapat berpikir bahwa dalam kehidupannya selalu

berinteraksi dengan berbagai subsistem lain.

Dengan demikian terdapat pemaknaan yang berbeda mengenai konsep kesejahteraan. Bagi nelayan skala kecil tersebut, kesejahteraan dimiliki ketika mereka bisa menjaga kelestarian ekologis, keseimbangan sosial-budaya, kebutuhan ekonomi sekaligus. Makanya kebijakan yang berorientasi meningkatkan kesejahteraan tidak melupakan pemaknaan konsep di atas.

Penjelasan di atas sekaligus memperlihatkan pentingnya keadilan bagi nelayan kecil. Pomeroy pernah mengingatkan bahwa salah satu tantangan untuk pengelola sumberdaya dan pembuat kebijakan nasional adalah dalam hal memilih pendekatan manajemen yang tepat untuk nelayan kecil di sekitar pantai. Warner menyebutkan, persaingan sumberdaya alam dan ketidakadilan struktural tidak terhindarkan. Atas dasar itu dibutuhkan pendekatan yang memberikan pengguna sumberdaya dan kelompok lokal untuk secara bertanggung jawab melaksanakan manajemen sumberdaya, dan keputusan yang diambil ke dalam tingkatan yang lebih tepat terhadap fungsi sumberdaya dan sistem sosial.

Posisi nelayan kecil memiliki masalah yang sangat kompleks. Jika hal ini tidak disikapi dengan hati-hati, yang muncul bukan keberpihakan, justru akan menambah kondisi ketidakadilan bagi nelayan kecil itu sendiri. Berbagai pilihan harus dikaitkan dengan keberadaan negara dalam mengurus berbagai keperluan rakyatnya. Tujuan ideal keberadaan negara disebutkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menegaskan tujuan keberadaan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut dalam ketertiban dunia.

Terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, UUD 1945 sangat jelas menegaskan tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana disebut dalam Pasal 33. Penegasan itu menggambarkan keberadaan Negara Republik Indonesia sebagai negara yang peduli terhadap rakyatnya. Penegasan tersebut juga gambaran dari keinginan

pencapaian tujuan negara bagi usaha menyejahterakan rakyat. Maka ketika republik lahir, para pendirinya sepakat pula bahwa salah satu tugas pokok yang harus diperjuangkan bersama-sama adalah mewujudkan sebuah Negara Kesejahteraan. Model negara ini bertanggung jawab secara ekonomi dan kesejahteraan, yang dalam UUD 1945 tergambar dalam pasal-pasal sosial ekonomi, yakni Pasal 33 dan Pasal 34. Pasal ini disebut Mubyarto sebagai penegasan sistem ekonomi yang berorientasi manusia..

Penelitian ini ingin menjawab dua hal utama, yakni: (1) mengapa pemerintah perlu melakukan perlindungan terhadap nelayan perempuan? (2) bagaimana proses perlindungan terhadap nelayan perempuan dilakukan di Kabupaten Demak?

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal*, dengan memandang hukum dalam wajahnya yang kompleks, tidak hanya berhenti pada norma. Dalam prosesnya, pendekatan ini melibatkan sejumlah ilmu secara interdisiplin (Tamanaha, 1997). Hukum tidak mungkin dipisahkan dari konteks politik, sosial budaya, dan ekonomi (Rahardjo, 2009; Warassih, 2016). Dengan demikian, penelitian dilakukan dengan melakukan langkah kajian norma untuk tahap pertama. Kajian tahap ini untuk menemukan bagaimana konsep perlindungan hukum terkait dengan nelayan perempuan. Norma yang mengatur perlindungan nelayan dilihat satu sama lain baik dari aspek harmonis maupun konflik –bahkan kekacauan hukum. Pada tahap selanjutnya, dilakukan penelusuran mengenai norma tertentu melalui proses legislasi. Baru dianalisis dengan tawaran bagaimana perlindungan hukum yang terkait nelayan perempuan.

Penelitian ini bertumpu pada data utama dari lapangan, yakni melalui informan yang diperoleh dengan cara wawancara secara mendalam, serta untuk mendukung data tersebut, digunakan data bahan hukum, yang diperoleh melalui kajian pustaka. Informan kunci dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan metode

*purposive sampling*, yakni: nelayan kecil, aktivis persaudaraan nelayan perempuan, dinas perikanan, staf dinas Provinsi Jawa Tengah, staf dinas Kabupaten Demak, Puspita Bahari, PPNI Kabupaten Demak, dan nelayan perempuan Demak.

Untuk menelusuri hal tersebut, instrumen penelitian adalah peneliti sendiri, dengan beranjak dari tiga motif penelitian yang sangat penting dicapai, yakni: menjelaskan, mengkritisi, dan untuk memahami dalam rangka menawarkan skema perlindungan hukumnya.

Seluruh data yang terkumpul akan dipilah berdasarkan pokok permasalahan atau pertanyaan penelitian yang akan diberikan jawabannya. Seluruh data akan diinterpretasikan, dianalisis, dan disajikan secara kualitatif. Validasi data dilakukan dengan triangulasi, baik sumber, metode, maupun proses yang dilakukan. Derajat informasi akan dibandingkan dengan berbagai tahapan di atas, dalam rangka memeriksa data yang valid.

## **B. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Perlindungan Pemerintah terhadap Nelayan Perempuan**

Kondisi umum nelayan perempuan adalah pada pola penangkapan ikan yang masih tradisional. Nelayan perempuan termasuk dalam kategori nelayan kecil, bekerja tanpa inovasi teknologi, tidak ada dukungan modal yang kuat, serta minus kelembagaan usaha yang mapan (Handajani, Relawati, & Handayanto, 2015).

Secara nasional, berdasarkan data statistik tahun 2014, jumlah nelayan di Indonesia mencapai 7,87 juta jiwa, dengan 1,4 juta kepala keluarga. Jumlah tersebut, mendiami di sekitar 3.216 desa yang sebagian besar penduduknya adalah nelayan (BPS, 2014). Dari jumlah tersebut, terdapat 95,6 persen nelayan kecil (Sulaiman & Mansur, 2016).

Nelayan kecil yang dimaksudkan adalah mereka yang berpencaharian melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Ukuran kapal yang digunakan berbeda menurut masing-masing undang-undang.

Undang-Undang Perikanan menentukan 5 GT, sedangkan Undang-Undang Perlindungan Nelayan menyebut 10 GT.

Menurut data KKP tahun 2016, terdapat 194.869 unit kapal perikanan di bawah 10 GT. Sebanyak 153.493 di antaranya di bawah 5 GT, dan 41.374 unit berukuran 5-10 GT. Menurut mekanisme Undang-Undang Perikanan atau Undang-Undang Perlindungan Nelayan, terdapat perbedaan jumlah kapal mencapai 41.374 unit.

Jumlah armada bagi nelayan kecil, terkait dengan erat target pencapaian tujuan pengelolaan perikanan, yang mana, nelayan kecil menjadi sasaran pengaturan secara eksklusif. Salah satu tujuan pengelolaan perikanan menurut Undang-Undang No. 45/2009 tentang Perubahan Undang-Undang No. 31/2004 tentang Perikanan, adalah meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan-kecil, serta menjamin kelestarian. Tujuan tersebut, secara makro kebijakan pembangunan harus memanfaatkan laut secara optimal. Undang-Undang No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, menegaskan bahwa sumberdaya alam laut harus dimanfaatkan secara optimal, namun bukan dengan melupakan kelestarian dan keberlanjutan. Kebijakan Makro Pembangunan kelautan dan perikanan secara berkelanjutan memerlukan keterpaduan pembangunan pada masing-masing sektor. Kebijakan komprehensif di bidang kelautan dan perikanan yang meletakkan prinsip keadilan (*equity*), demokratisasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tersebut menjadi sebuah kebutuhan yang mendesak. Dalam rangka meningkatkan semangat keterpaduan pembangunan kelautan dan perikanan.

Selama ini, rejim pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan dapat digolongkan menjadi tiga tipe, yaitu: rejim pengelolaan berbasis pemerintah (*state property regime*), berbasis swasta (*private property regime*) dan masyarakat (*communal property right*). Dalam konteks kelembagaan, *property right (private, public/state, communal)* merupakan institusi sosial yang penting dalam pertumbuhan ekonomi dan

perlindungan terhadap sumber daya alam. Dalam prakteknya untuk kepentingan pembangunan ekonomi, *public property right* dan *private property right* lebih dominan dibanding *communal property right* yang tujuannya lebih memberikan hak-hak eksklusif terhadap suatu komunitas yang di dalamnya mengandung konvensi sosial, norma, aturan-aturan yang ditegakkan secara legal, dan prosedur-prosedur yang mengatur pemanfaatannya. Oleh karena itu, kelembagaan dalam konteks desentralisasi dan otonomi pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan harus dilihat sebagai bentuk pengelolaan bersama pada level global, nasional, regional dan lokal (Satria & Matsuda, 2004). Khusus di level lokal, keberadaan nelayan perempuan sebagai bagian dari nelayan kecil sebagai wujud peneguhan partisipasi dan kemandirian masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan tersebut.

Dalam konteks pembangunan secara keseluruhan, kontribusi posisi nelayan kecil tidak bisa diabaikan. Akan tetapi posisi nelayan kecil dihantam oleh berbagai ancaman, mulai dari ketersediaan bahan bakar minyak, pencurian ikan, penangkapan ikan berlebih, perubahan iklim dan perubahan cuaca. Hal lain yang dihadapi nelayan kecil adalah konflik pemanfaatan pesisir, dimana suatu lokasi dimanfaatkan oleh berbagai strata nelayan, dan nelayan kecil tidak ada ruang khusus untuk memberi kekhususan terhadap mereka. Belum lagi akses pembiayaan yang kurang, serta dukungan sarana-perasara di wilayah pesisir yang sangat terbatas. Keadaan tersebut, pada akhirnya berimplikasi kepada bertahannya kemiskinan pada masyarakat pesisir dan berakibat pada keluarga mereka.

Mengantisipasi masalah tersebut, pembentuk undang-undang Perlindungan dan Pemberdayaan nelayan memberi perhatian besar terhadap perlindungan nelayan dalam aspek ekonomi, namun menambah longgar bagi nelayan yang benar-benar kecil. Undang-undang ini memperbesar ukuran kapal nelayan kecil yang dalam berbagai peraturan perundang-undangan disebut 5 GT,

menjadi 10 GT.

Membaca konsiderans dari Undang-Undang No. 7/2016, tampak seperti ingin menegaskan adanya tanggung jawab negara terhadap nelayan. Salah satu tanggung jawab negara sebagai amanah konstitusi adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Penjelasan Undang-Undang disebutkan posisi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang telah berkontribusi pada pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan pedesaan. Pembuat undang-undang ini sangat menyadari potensi nelayan yang terancam oleh berbagai keadaan, seperti ketersediaan bahan bakar minyak, pencurian ikan, *overfishing*, perubahan iklim dan cuaca. Hal yang sama sebagai ancaman bagi pembudi daya ikan, seperti penyakit, pencemaran, ketersediaan induk, bibit, dan pakan terjangkau. Petambak garam menghadapi masalah iklim dan harga, konflik pemanfaatan pesisir, perubahan musim, kualitas lingkungan, dan kepastian status lahan. Nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dihadapkan pada kemiskinan, prasarana dan sarana, akses pendanaan dan pembiayaan yang terbatas. Kondisi tersebut, secara langsung berakibat pada anggota keluarga mereka masing-masing.

Berangkat dari hal tersebut, tidak bisa diingkari keinginan awal memosisikan Undang-Undang No. 7/2016 hakikatnya sangat penting bagi perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan dan petambak Garam. Sayangnya dalam batang tubuh terjadi konsep nelayan kecil yang bias.

Di samping itu, salah satu filosofi dasar pembangunan bangsa ialah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara filosofis, konsep keadilan bisa saja berbeda-beda. Namun konsep yang dimaksudkan di sini adalah sebagaimana yang disebut dalam Pancasila (keadilan berdasarkan Pancasila). Oleh karena itu, setiap warga negara Indonesia berhak dan wajib sesuai dengan kemampuannya ikut serta dalam pengembangan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan, khususnya di

bidang perikanan dan perikanan.

Sejalan dengan amanat konstitusi, salah satu tujuan pembangunan Perikanan dan kelautan diarahkan, antara lain untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam (Bagijo, 2014; Retnowati, 2011). Selama ini nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam tersebut telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Perikanan dan kelautan serta pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan perdesaan. Kontribusi tersebut pada dasarnya tidak hanya dalam sektor ekonomi, lebih jauh, ia juga nyata secara politik dan sosial (Satria, 2016).

Atas dasar itulah, penelitian ini menekankan pentingnya perlindungan nelayan perempuan yang harus mendapat keberpihakan secara khusus dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Keberpihakan ini sangat penting tidak saja karena jumlah nelayan kecil yang mencapai 95,6 persen, melainkan posisi nelayan kecil yang memiliki alat tangkap sederhana dan daya jangkauan yang sangat terbatas. Dengan kondisi demikian, penyeimbangan lingkungan dilakukan sesuai dengan pola pemanfaatan sumber daya menurut mereka (Triyanti & Firdaus, 2016).

Dengan melihat posisi keadilan sebagai unsur utama, maka nelayan perempuan sangat penting mendapat tempat dalam diskursus ini. Berdasarkan Salas, nelayan perempuan yang skala kecil tidak saja dicirikan dengan berbagai keberbatasan, melainkan pada semangat untuk mengurangi eksploitasi berlebih (Sudarmo, Baskoro, Wiryawan, Wiyono, & Monitja, 2015). Kenyataannya justru asing yang menekan akses mereka terhadap sumber daya (Adam, 2015).

Berdasarkan gambaran di atas, maka kondisi yang dihadapi nelayan tak sebatas pada soal alam. Mirajiani dkk menyebutkan nelayan dikategorikan sebagai kelompok miskin dari yang paling miskin (*poor of the poorest*). Bahwa sifat mata pencaharian yang lekat dengan risiko krisis dan ketidakpastian menjadi ciri khas dari profesi nelayan (Mirajiani, Wahyuni, Satria, Saharuddin, & Kusumastanto, 2014). Dalam konteks struktural, nelayan juga dipengaruhi konsep

pembangunan negara. Di dalam konsep demikian, perubahan sosial berlangsung akibat penetrasi pasar dan pembangunan. Ideologi kapitalisme dan modernisme dibawa pada dan program pembangunan mempengaruhi bagaimana kebijakan dilaksanakan (Mirajiani et al., 2014).

Dengan semua yang digambarkan di atas, maka seyogianya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, maka proses penyelesaian masalah yang dialami nelayan akan berlangsung lebih mudah.

## **2. Proses Perlindungan Nelayan Perempuan di Kabupaten Demak**

Penelitian ini dilakukan di Morodemak Kecamatan Bonang Kabupaten Demak. Secara keseluruhan, dalam Kecamatan Bonang terdapat 21 kelurahan. Ditempuh dengan kendaraan bermotor, dari ibukota Demak ke Morodemak sekitar 30 menit, dengan jarak sekitar 20 km.

Jalan dari kota kabupaten menuju kampung ini agak sempit, dengan kondisi kampung yang terlihat agak kumuh. Ada kali kecil yang agak kering jika sedang tidak pasang. Di kedua sisi kali tersusun kapal nelayan, dengan sejumlah tempat pembuatan kapal berukuran lebih besar.

Morodemak memiliki penduduk 5.699 jiwa, dengan 48 persen penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan, termasuk nelayan perempuan dan pengolah ikan. Di desa ini terdapat kelompok perempuan nelayan serta kelompok Puspa Bahari yang memiliki binaan terhadap perempuan nelayan. Persaudaraan Perempuan Nelayan Indonesia Kabupaten Demak dan Puspita Bahari yang bertempat di Morodemak, membina sekitar 100 pengolah ikan yang menjadikan ikan sebagai bahan olahan.

Ujung dari jalan kota ke Morodemak adalah sebuah pelabuhan perikanan pantai (PPP). Pelabuhan ini memproduksi hingga 2,178 juta ton pertahun, menurut statistik 2015 (BPS, 2016). Dengan adanya pelabuhan ini, masyarakat memungkinkan mendapatkan ikan segar setiap hari yang dijual. Angkutan umum memiliki trayek khusus dari kota ke PPI ini. Kondisi ini menyebabkan jalan antara kota dan Morodemak tampak sangat sempit.

Salah satu kendaraan harus berhenti ketika berpapasan. Belum lagi material dan berbagai kegiatan yang juga dilaksanakan di badan jalan oleh masyarakat.

Tempat nelayan tinggal tidak tertata dengan baik. Dalam konteks perlindungan hukum, hal ini yang belum sepenuhnya dilakukan pemerintah terhadap nelayan. Sebagaimana tujuan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, disebutkan untuk: (a) menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha; (b) memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan; (c) meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya Ikan dan sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan; dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan; (d) menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha; (e) melindungi dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran; dan (f) memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

Dengan tujuan demikian, fokus Undang-Undang Perlindungan Nelayan tidak hanya pada hal tertentu saja. Perlindungan nelayan harus dilihat secara utuh dan komprehensif. Tujuan perlindungan nelayan tidak terlepas dari lingkup pengaturan tentang perlindungan nelayan tersebut. Dalam semua proses pengaturan, tujuan tersebut harus dilihat sebagai satu kesatuan, meliputi: (a) perencanaan; (b) penyelenggaraan perlindungan; (c) penyelenggaraan pemberdayaan; (d) pendanaan dan pembiayaan; (e) pengawasan; dan (f) partisipasi masyarakat.

Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dilakukan secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel, dengan didasarkan pada: (a) daya dukung sumber daya alam dan lingkungan; (b) potensi sumber daya Ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara

Republik Indonesia; (c) potensi lahan dan air; (d) rencana tata ruang wilayah; (e) rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, rencana tata ruang laut nasional, dan rencana zonasi kawasan laut; (f) perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (g) kebutuhan sarana dan prasarana; (h) kelayakan teknis dan ekonomis serta kesesuaian dengan kelembagaan dan budaya setempat; (i) tingkat pertumbuhan ekonomi; dan (j) jumlah nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

Dengan memahami pengaturan perlindungan terhadap nelayan, maka tujuan satu sama lain harus dilihat sebagai satu kesatuan yang saling terkait. Antara tujuan yang satu dengan yang lain memiliki hubungan yang tidak bisa dilepaskan satu sama lain.

Untuk melihat bagaimana proses perlindungan dan pemberdayaan nelayan di daerah, maka 30 item kewenangan di atas menjadi indikator apakah dilaksanakan atau tidak untuk dapat dikategorikan pemerintah melaksanakan kewajibannya. Selama ini pemerintah masih fokus dan dominan mengurus masalah asuransi nelayan. Persoalan lain yang tidak kalah rumit terabaikan.

Dari 30 item kewenangan tersebut di atas, dapat disederhanakan ke dalam tiga kelompok penting sebagai berikut: Pertama, kebijakan, administrasi, dan fasilitas, yang mencakup: (a) kebijakan dan strategi; (b) perencanaan dan tanggung jawab; (c) pencantuman identitas; (d) sarana-prasarana, kemudahan usaha, memfasilitasi dengan usaha, dan pemasaran; (e) subsidi dan kepastian usaha, serta asuransi. Kedua, pemberdayaan, mencakup: (a) pendidikan dan latihan; (b) keahlian; (c) kemitraan; (d) kemudahan dan akses informasi. Ketiga, ruang dan akses, mencakup: (a) ruang dan pemanfaatan; (b) ruang kehidupan dan akses; (c) pendampingan; (d) perlindungan ketika pemanfaatan; dan (e) bantuan hukum.

Pemerintah Kabupaten Demak tidak menindaklanjuti kewenangan di atas disebabkan perubahan kewenangan juga terjadi dari kabupaten ke provinsi. Perubahan kewenangan ini yang menjadi alasan berbagai

kebijakan, administrasi dan fasilitas, dikembalikan kewenangannya ke provinsi. Kabupaten sendiri hanya melaksanakan apa yang ditugaskan oleh provinsi.

Dalam lingkup provinsi sendiri, perlindungan nelayan yang dipahami selama ini adalah adanya berbagai asuransi, baik kesehatan maupun pendidikan dengan prosedur yang sederhana. Hal lain yang dibayangkan namun belum sepenuhnya berjalan adalah standar harga ikan yang lebih sering ditentukan oleh para tengkulak, makanya harga ikan yang dibeli dari nelayan tergolong murah.

Perlindungan nelayan terkait sumber daya perikanan, pemerintah sudah meletakkan rumah-rumah ikan dengan tujuan menciptakan daerah tangkapan ikan yang tidak terlalu jauh dari pantai, khususnya untuk nelayan kecil. Pada saat bersamaan, program lain yang dilaksanakan adalah merehabilitasi ekosistem mangrove, menenggelamkan rumpon-rumpon, serta transplantasi karang agar memperbanyak rumah ikan.

Masyarakat sendiri juga memiliki sejumlah keluhan. Selama ini kondisi permukiman mereka yang tidak sehat, kumuh dan berbau, dengan saluran yang tersumbat di banyak tempat. Dalam observasi ditemukan sejumlah alur yang tidak lancar keluar masuk air yang menyebabkan sampah dan genangan terjadi. Dengan banyaknya tempat pengolahan ikan, menambah kondisi kotor dan bau yang selalu dirasakan permukiman nelayan.

Pada kawasan pengolahan ikan, masalah ketersediaan garam juga menjadi satu masalah tersendiri. Di samping kekurangan garam karena sulitnya diperoleh, harga yang melonjak akan membuat modal yang harus dikeluarkan lebih banyak. Saat ini nelayan memperoleh garam dengan harga paling sedikit Rp. 1.000 perkilogram.

Di samping itu masalah lain terkait permintaan nelayan sesungguhnya kepastian dari kebijakan, terutama terkait dengan alat tangkap yang dilarang hendaknya ada penegakan hukum, jangan hanya mengambil alat tangkap nelayan yang tidak ramah lingkungan lalu dibakar, sedangkan mereka yang masih memakaiterus

mempergunakannya.

Berbagai hal yang telah disebutkan di atas, menggambarkan betapa masalah perlindungan nelayan harus dilihat secara menyeluruh dan kompleks. Penanganan terhadap masalah terkait perlindungan nelayan juga harus dilihat secara luas.

Hingga saat ini, status nelayan terhadap nelayan perempuan belum dituliskan dalam identitas penduduk. Tanpa identitas, nelayan perempuan tidak mendapatkan kartu nelayan. Padahal penyebutan status ini berimplikasi kepada hak yang akan diperoleh berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Nelayan.

Penyebutan identitas sebagai nelayan ini dilakukan dengan didampingi pula aktivis persaudaraan perempuan nelayan di Demak. Tidak jarang, mereka dituduh sebagai calo yang mengurus kartu tanda penduduk warga. Penyadaran yang dilakukan oleh mereka, menyebabkan para nelayan perempuan sudah berani mengadukan nasib kepada aparat pemerintah.

Proses panjang yang dilakukan, hanya diakomodir pemerintah dengan surat keterangan mengubah status dari ibu rumah tangga kepada buruh nelayan. Dalam identitas belum berubah dengan menyebut ibu rumah tangga. Pemerintah meragukan perempuan memiliki kemampuan untuk menjadi nelayan.

Identitas nelayan sangat penting dalam rangka memperoleh perlindungan hukum terhadap mereka, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang perlindungan Nelayan. Namun pemerintah tidak mengubah status, yang umumnya disebutkan mereka sebagai ibu rumah tangga saja. Padahal dengan status nelayan, berbagai fasilitas baru bisa diperoleh mereka.

### **C. Simpulan**

Simpulan penelitian ini adalah: Pertama, negara harus memberikan perhatian secara eksklusif terhadap nelayan perempuan dalam konteks perlindungan hukum, selain disebabkan sebagian bagian nelayan kecil jumlahnya mencapai 95,6 % dari 8 juta nelayan, melainkan juga posisi nelayan perempuan yang sangat penting bagi perekonomian. Kedua, langkah perlindungan hukum terhadap nelayan kecil tidak boleh



hanya terpaksa dalam persoalan asuransi semata. Dalam perspektif *socio-legal*, perlindungan nelayan kecil tidak mungkin dilepaskan dari sejumlah masalah yang selama ini mengemuka yakni akses perizinan yang semakin terbuka terhadap kapal berukuran besar, akses nelayan terhadap bahan bakar, meluasnya kawasan konservasi laut daerah, tarik-menarik kepentingan pesisir, serta mendekatkan nelayan dan keluarganya terhadap fasilitas pendidikan dan kesehatan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. (2015). Telaah Kebijakan Perlindungan Nelayan dan Pembudaya Ikan di Indonesia. *Jurnal Kajian*, 20(2), 145162.
- Afriyandi, Y. (2012). Menggagas Negara Kesejahteraan. *Harian Riau Pos*.
- Asshiddiqie, J. (2002). Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat. Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Bagijo, H. E. (2014). Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi. Malang: Laksbang.
- BPS. (2014). Badan Survei Sosial Ekonomi. Jakarta: BPS.
- BPS. (2016). Demak dalam Angka 2016. Demak: BPS.
- Handajani, H., Relawati, R., & Handayanto, E. (2015). Peran Gender dalam Keluarga Nelayan Tradisional dan Implikasinya pada Model Pemberdayaan Perempuan di Kawasan Pesisir Malang Selatan. *Jurnal Perempuan Dan Anak*, 1(1), 121.
- Kompas. (2017). Perempuan Nelayan Belum Diakui. *Harian Kompas*.
- Kusuma, R. A. (2004). ). Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan. Jakarta: Badan Penerbit UI.
- Mirajiani, Wahyuni, E. S., Satria, A., Saharuddin, & Kusumastanto, T. (2014). Transformasi Pranata Patronase Masyarakat Nelayan: Dari Ekonomi Moralitas Menuju Ekonomi Pasar. *Jurnal Komunitas*, 6(1), 116135.
- Mubyarto. (1988). Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Nikijuluw, V. P. (2008). Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal, Blue Water Crime. Jakarta: Cidesindo.
- Pomeroy, R. (2007). Fish Wars: Conflict and Collaboration in Fisheries Management in Southeast Asia. *Marine Policy*, 648.
- Rahardjo, S. (2008). Negara Indonesia yang Membahagiakan Rakyatnya. Yogyakarta: Genta Press.
- Rahardjo, S. (2009). Lapisan-lapisan dalam Studi Hukum. Malang: Bayu Media.
- Retnowati, E. (2011). Nelayan Indonesia dalam Pusaran Kemiskinan Struktural (Perspektif Sosial, Ekonomi, dan Hukum). *Jurnal Perspektif*, 16(3), 149159.
- Satria, A. (2012). Pengkajian hukum Tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Satria, A. (2016). Lindungi dan Berdayakan Nelayan. *Harian Kompas*.
- Satria, A., & Matsuda, Y. (2004). Decentralization of Fisheries Management in Indonesia. *Marine Policy*, 28(5), 437450.
- Sudarmo, A. P., Baskoro, M. S., Wiryawan, B., Wiyono, E. S., & Monitja, D. R. (2013). Perikanan Skala Kecil: Proses Pengambilan Keputusan Nelayan dalam Kaitannya dengan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penangkapan Ikan. *Marine Fisheries*, 19.Sudarmo, A. P., Baskoro, M.
- S., Wiryawan, B., Wiyono, E. S., & Monitja, D. R. (2015). Perikanan Skala Kecil: Proses Pengambilan Keputusan Nelayan dalam Kaitannya dengan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penangkapan Ikan. *Marine Fisheries*, 4(2), 145162.
- Sulaiman. (2013). Model Penyelesaian Konflik Alat Tangkap di Kabupaten Aceh Barat. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1), 113128.
- Sulaiman, Abdullah, M. A., Mansur, T. M., & Zulfan. (2014). Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan Tradisional di Aceh dalam Kaitan Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan Secara Berkeadilan di Aceh. *Jurnal Media Hukum*, 21(2), 309321.
- Sulaiman, & Mansur, T. M. (2016). Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan nelayan, Pembudidayaan dan Petambak Garam. Banda Aceh: Yayasan Jaringan Kuala.
- Sulistiyawati, L. (2013). Nelayan Kecil di Negara Berkembang Hidup dalam Keterbatasan. *Harian Republika*.
- Tamanaha, B. Z. (1997). Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and A Social Theory of Law. Oxford: Clarendon Press.
- Triyanti, R., & Firdaus, M. (2016). Tingkat Kesejahteraan Nelayan Skala Kecil degan Pendekatan Penghidupan Berkelanjutan di Kabupaten Indramayu. *Jurnal Sosek KP*, 11(1), 2943.
- Warassih, E. (2016). Ilmu Hukum yang

- Kontemplatif. In *Penelitian Hukum Interdisipliner, Sebuah Pengantar Menuju Sosio-Legal* (pp. 1011). Yogyakarta: Thafa Media.
- Warassih, E., Sulaiman, Wijaningsih, D., Rahayu, D. P., & Untoro. (2016). *Perlindungan Nelayan Kecil Perspektif Socio-Legal*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Wardono, B. (2015). *Model Pengembangan Perikanan Tangkap Skala Kecil Untuk Mendukung Perekonomian Wilayah, Disertasi Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan*. Bogor: IPB.
- Zein, M. (1982). *Menuju Kelestarian Lingkungan Hidup*. Jakarta: Gramedia.