

# DINAMIKA KEBIJAKAN TENTANG PERIKANAN DAN TRANSFORMASI BUDAYA NELAYAN PANTAI UTARA JAWA

Sutejo K. Widodo

Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro

## Abstract

*Rice and fish could be complementing each other as human primary needs for nutrition. However, both these commodities have a history with the opposite. Although Java island is surrounded by the waters of the sea, in the past the population in meeting the needs of fish, mainly marine fish, mostly done by the fishermen who brought in fish catches from other areas or imported, in the form of salted fish and dried fish, since the Dutch colonial government and gradually began to set the political self-sufficient self-reliance in the 1960s. This article discusses the dynamics of policy on fishing in the north coast of Java, with a historical approach with a span of years 1900 to 2000.*

**Keywords:** *dynamics of policy, fisherman, north coast of Java*

## 1. Pendahuluan

“Tak kan ada ikan di meja makan tanpa ada jerih payah nelayan....,” itulah sepenggal bait nyanyian yang pernah populer lewat tayangan Televisi Republik Indonesia. Nyanyian yang sedemikian sering ditayangkan kala itu, di satu-satunya stasiun TV di Indonesia, merupakan upaya berskala luas untuk mengingatkan peranan nelayan yang telah memberi andil tidak kecil dalam pemenuhan sebagian kebutuhan pangan. Sudah sewajarnya jika pekerjaan sebagai nelayan memperoleh tempat yang terhormat dalam pergaulan kemasyarakatan. Lebih lanjut bait nyanyian itu secara tidak langsung menyatakan bahwa di meja makan kecuali tersaji ikan juga ada sajian pokok yaitu nasi - keduanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia akan unsur nabati dan hewani.

Pulau Jawa yang dikelilingi wilayah perairan laut, di masa lalu penduduknya dalam memenuhi kebutuhan ikan, utamanya ikan laut, sebagian besar dilakukan dengan cara mendatangkan atau mengimpor ikan hasil tangkapan nelayan dari wilayah lain, dalam bentuk ikan asin dan ikan kering (Widodo, 2002). Peristiwa ini berlangsung sejak pemerintah kolonial

Belanda sampai dengan dekade kemerdekaan Indonesia tahun 1960-an.

## 2. Impor Ikan ke Pulau Jawa

Ikan asin dan ikan kering serta terasi yang berkualitas baik di Pulau Jawa berasal dari Bagansiapi-api. Fenomena yang telah berlangsung dan telah menjadi sejarah itu merupakan suatu ironi bagi penduduk Jawa karena kebutuhan akan ikan laut harus dipenuhi dari daerah lain sementara pulau ini dikelilingi lingkungan perairan yang mempunyai sumber kekayaan ikan. Ketergantungan penduduk Jawa terhadap ikan impor mulai berkurang setelah diterapkan politik ‘Berdiri di atas Kaki Sendiri’ (Berdikari) yang meliputi bidang politik, ekonomi, dan budaya serta dipicu pula oleh kondisi hubungan yang memburuk dengan Malaysia akibat konfrontasi (Widodo, 2006).

Di bidang ekonomi, Berdikari berarti pemenuhan kebutuhan berdasarkan pada kemampuan sendiri. Untuk itu dalam hal pemenuhan kebutuhan ikan harus dipenuhi sendiri dengan melakukan larangan terhadap impor ikan (*Gemah Ripah*, 1968: 15). Sejak ditetapkan kebijakan itu, hasil tangkapan nelayan Jawa terus meningkat dan bahkan kemudian mampu

mengekspornya. Saat berlangsung krisis multidimensi pada akhir tahun 1990-an, sektor perikanan merupakan salah satu sektor yang tidak terlinda badai krisis, bahkan cenderung menuai keuntungan (Widodo, 2005). Masa kemakmuran nelayan di tengah-tengah kelesuan bidang usaha yang lain tidak berlangsung lama. Sejalan dengan bergulirnya reformasi, lahir Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang membuat otonomi menjadi tuntutan dari wilayah daerah tingkat II. Di samping itu diberlakukan pula Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, yang membuat wilayah tangkapan ikan menjadi semacam hak yang oleh nelayan setempat dimaknai sebagai kekuasaannya (*Suara Merdeka*, 25-1-06: 26).

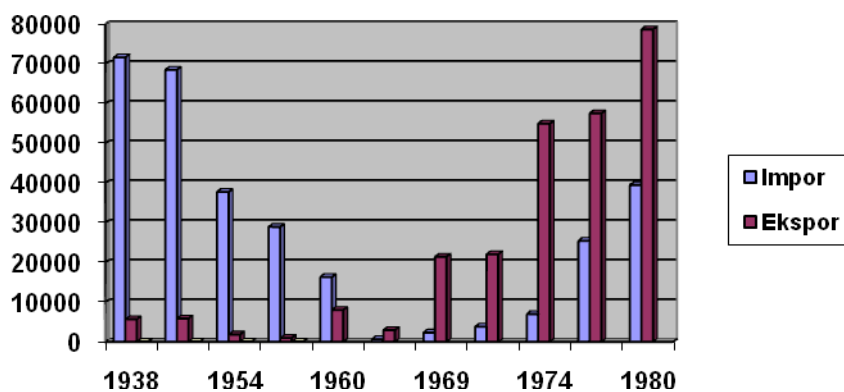
Memasuki era baru, nelayan yang pada tahun 1980-an baru mengalami konflik vertikal (Emmerson, 1977), pada akhir abad XX meluas menjadi konflik vertikal-horisontal. Sepertinya, jika mungkin laut yang merupakan hak milik bersama (*common property*) yang sifatnya terbuka tersebut akan dikapling-kapling atas dasar kekuasaan daerah. Belum reda badai konflik yang menghantam antarnelayan di laut, mereka didera oleh gelombang kenaikan harga BBM di darat. Kondisi limbung mabuk darat dan laut belum dapat diatasi, mendadak sontak muncul angin "puting beliung" berupa berita ikan dengan bahan pengawet formalin yang menyebabkan harga ikan menjadi terperosok. Perubahan salah satu komponen tersebut dalam usaha nelayan akan sangat berpengaruh, mengingat corak ekonomi nelayan adalah corak ekonomi kebutuhan sehari-hari, sehingga sulit diharapkan adanya budaya menabung. Musim paceklik pada nelayan yang berlangsung rutin menjadi berita besar, sementara gagal panen pada petani hanya sayup-sayup terdengar. Oleh karena itu R. Firth (1946) dalam beberapa hal yang mempersamakan nelayan dengan petani mempunyai beberapa kelemahan (Widodo, 1994).

### 3. Dinamika dari Pengimpor menjadi Pengekspor

Tulisan ini berangkat dari beberapa permasalahan. Pertama, kebutuhan ikan penduduk Pulau Jawa berupa ikan asin dan ikan kering sampai dengan tahun 1960-an tidak dapat dipenuhi oleh hasil tangkapan nelayan Jawa sendiri, sementara sumberdaya alam berupa kekayaan ikan di Laut Jawa melimpah ruah. Dinamika perubahan terjadi setelah tahun 1970-an dari pengimpor menjadi pengekspor. Melalui penelusuran historis, ketimpangan antara ketersediaan sumberdaya alam dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan penduduk Pulau Jawa dapat dicari penjelasannya. Demikian pula, mengapa baru setelah tahun 1970-an dapat dipenuhi kebutuhan masyarakat dan bahkan mengekspor. Bagaimana hal itu bisa terjadi? Faktor-faktor apa yang menyebabkan ketimpangan itu dapat berlangsung?

Persoalan kedua, hasil tangkapan nelayan berupa ikan mempunyai sifat lekas rusak (*perishable*). Pengawetan merupakan upaya masyarakat nelayan dengan dukungan sarana tertentu agar apa yang telah dihasilkan tetap dalam kondisi terjaga kesegarannya sampai kepada konsumen. Teknologi pengawetan ikan awalnya dengan menggunakan garam, yang berlangsung sampai sekitar awal tahun 1970-an. Kemudian terjadi pergeseran dengan menggunakan bahan berupa es. Bagaimana dinamika perubahan teknologi distribusi ikan dari bahan berupa garam ke bahan dalam bentuk es tersebut berlangsung? Faktor apa saja yang mendorong terjadinya dinamika perubahan tersebut? Bagaimana dinamika kebijakan pemerintah terhadap pembuatan, pengadaan, dan pengangkutan garam? Apa kaitan strategisnya antara kebijakan dalam bentuk monopoli garam oleh pemerintah kolonial dengan dinamika usaha perikanan laut? Kelompok mana saja yang dapat memanfaatkan momen dinamika perubahan tersebut?

Sebagai gambaran, impor-ekspor ikan antara tahun 1938-1980 adalah sebagai berikut.



Gambar 1: Impor-Ekspor Ikan Tahun 1938-1980 (dalam ton)

Sumber: *Statistik Poeketbook Indonesia* (1959); *Statistik Ekspor dan Impor Hasil Perikanan No. 7* (Jakarta: Dirjen Perikanan, 1985).

#### 4. Lingkungan Alam Laut Jawa

Laut Jawa merupakan bagian dari lingkungan yang lebih luas di perairan paparan Sunda, yang menghubungkan pulau-pulau di sebelah barat Indonesia yaitu Sumatra, Jawa, dan Kalimantan, dengan benua Asia yang mencakup Laut Cina, Teluk Thailand, dan Selat Malaka (Dahuri, dkk., 1996: 19). Paparan Sunda semula merupakan daratan yang utuh dan menyatukan Jawa, Sumatra, dan dataran Asia. Bekas-bekasnya terlihat dari dua sistem aliran Sungai Sunda Utara dan Sungai Sunda Selatan. Demikian juga dengan kesamaan jenis-jenis ikan tawar di sungai-sungai di pesisir timur Sumatra dan di sungai-sungai di bagian barat Kalimantan sekarang, merupakan bukti yang memperkuat pernah menyatunya Sumatra dan Kalimantan. Di sisi lain, tidak dijumpai kesamaan jenis ikan di pesisir barat Sumatra dengan di timur Kalimantan.

Laut Jawa mempunyai ciri-ciri umum seperti yang dimiliki oleh perairan paparan Sunda yaitu berpantai landai, topografi dasar laut datar, berlumpur, dan dangkal serta tingkat kekeruhan air yang tinggi diukur dari kandungan sestonnya. Hal ini disebabkan Laut Jawa menampung aliran sungai dari pulau Jawa, Sumatra, dan

Kalimantan yang membawa serta endapan. Arus sungai mempengaruhi kekeruhan. Kandungan seston di daerah-daerah muara sungai lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah perairan tengah. Musim turut pula mempengaruhi kekeruhan aliran arus laut. Pada musim barat angin bertiup dari arah barat ke timur, berlangsung dari bulan Desember sampai Pebruari bersamaan dengan musim hujan. Pada musim timur angin bertiup dari timur ke barat, berlangsung antara bulan Juni sampai Agustus bersamaan dengan musim kemarau. Oleh karena itu pada musim barat kandungan seston arus air laut lebih tinggi. Sebagaimana ditunjukkan oleh hasil penelitian Suniers, direktur *Het Visscherij Station-Jakarta*, perairan Laut Jawa kaya dengan plankton. Kekayaan populasi plankton ini disebabkan oleh melimpahnya makanan di dalam air yang terbawa oleh berbagai senyawa dan proses pengadukan. Tingginya plankton menjadikan Laut Jawa sebagai perairan yang kaya ikan (Rinkes, 1925).

Keadaan alamiah Laut Jawa yang airnya relatif tenang dan berpantai landai serta dangkal juga merupakan faktor-faktor yang menguntungkan usaha penangkapan ikan. Pada bulan Januari temperaturnya di bawah 29 derajat, dengan kandungan garam 31,5-35 0/00. Dengan kondisi itu

kawasan pantai utara Jawa sudah lama dikenal sebagai wilayah yang kaya ikan, di antaranya di teluk dekat Selat Sunda, sekitar Kepulauan Seribu, sekitar Cirebon, Pemalang, Kendal, Juana, Rembang, Sidayu, Gresik, laut antara pulau Bawean dan pantai utara Madura, sekitar Sapudi, dan Kangean. Dari tahun ke tahun ikan layang merupakan jenis ikan yang banyak ditangkap terutama di perairan Madura dan pantai utara Jawa bagian timur (Rinkes: 1925).

### 5. Kekayaan Ikan di Laut Jawa dan Kebutuhan Penduduk

Menurut Handenberg dan Delsman (dalam Masyhuri, 1995: 22), perairan Laut Jawa mempunyai tidak kurang dari 1.500 jenis ikan. Di antara jenis ikan itu yang cukup banyak kuantitasnya adalah *ikan layur, tengiri, tongkol, bambangan, kakap, belanak, bawal, teri, kembung, bancar, layang, selar, bandeng, petek, kiper, cucut, manyung, dorang, tiga waja, lemuru, putihan, kura, dan pe* (Onderzoek .... 1905, 2 deel).

Di sisi lain, wilayah daratan Pulau Jawa dihuni oleh penduduk dalam jumlah banyak dengan tingkat pertumbuhan yang pesat. Pada tahun 1870 penduduk Jawa berjumlah 16.452.168 jiwa, dan pada tahun 1900 bertambah menjadi 28.746.638 jiwa, pada tahun 1930 sebanyak 41.718.364 jiwa, dan pada tahun 1961 menjadi lebih dari 62.993.000 jiwa (Nitisastro, 1970). Konsekuensi dari jumlah penduduk yang banyak dan terus bertambah itu adalah kebutuhan bahan pangan terus meningkat dari tahun ke tahun. Salah satu kebutuhan itu adalah ikan hasil tangkapan nelayan.

### 6. Penangkapan Ikan sebagai Pemenuhan Kebutuhan

Rinkes dalam *Het Indische Boek der Zee* mengemukakan bahwa kegiatan pelayaran sudah dikenal lama oleh orang Indonesia. Adanya relief kapal pada dinding candi Borobudur merupakan bukti mengenai kegiatan pelayaran itu (Rinkes, 1925). Namun demikian kemunculan perahu di Indonesia sudah berlangsung lama sejak zaman prasejarah. Sebagai

bukti dapat dilihat pada lukisan-lukisan dinding gua yang ditemukan di daerah Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Kepulauan Kei, dan Irian Jaya. Sementara itu bentuk-bentuk perahu dalam pahatan ditemukan di daerah Batak (Sukendar, 2002: 1). Salah satu kegiatan dengan menggunakan perahu layar adalah melakukan penangkapan ikan sebagai upaya untuk memenuhi sebagian kebutuhan hidup.

Mengenai usaha penangkapan ikan di Jawa pada abad XIX, dalam *History of Java* dikemukakan bahwa usaha itu mula-mula berkembang di kawasan timur laut Pulau Jawa. Dalam melakukan kegiatannya, nelayan memanfaatkan angin darat untuk berangkat ke laut dan menggunakan bantuan angin laut untuk pulang ke arah daratan. Angin darat dan angin laut yang saling bergantian arah secara teratur menentukan waktu-waktu nelayan ke dan kembalinya mereka dari laut. Nelayan berlayar ke laut dengan bantuan angin darat yang berhembus pada sore dan malam hari, dan kembali ke darat dengan bantuan angin laut yang berhembus pada siang hari terutama pada sekitar pukul dua (Raffles, 1817: 186). Hal ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa sampai dengan paruh pertama abad XIX kegiatan penangkapan ikan masih berpusat di pantai utara Jawa terutama di bagian timur (Masyhuri, 1995). Baru kemudian dalam *Zeevisscherijen Langs de Kusten* dinyatakan bahwa pada tahun 1872 aktivitas penangkapan ikan di laut, baik yang dijalankan di perairan-perairan dekat pantai maupun di perairan-perairan dalam yang jauh dari pantai sudah menjadi salah satu mata pencaharian pokok bagi sebagian penduduk Jawa dan Madura (Broersma, 1909: 78).

### 7. Jenis dan Alat Tangkap

Lingkungan alam perairan yang dimiliki paparan Sunda dengan aneka jenis habitatnya merupakan kondisi ekologis sebagai faktor primer bahan adaptasi oleh manusia yang menempati kawasan ini. Salah satu hasil adaptasi adalah berupa bentuk peralatan yang digunakan oleh nelayan di kawasan pantai utara Jawa. Alat

utama nelayan adalah perahu dan alat tangkap. Perahu dan alat tangkap yang ada di suatu kawasan tidak lain adalah hasil kemampuan manusia dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan alamnya.

Demikian pula fenomena jaring yang digunakan di perairan yang berlumpur, berbeda dari jaring yang digunakan di perairan yang berkarang. Jenis jaring yang digunakan untuk menangkap ikan-ikan kecil di permukaan dengan jenis jaring yang digunakan untuk menangkap ikan yang hidupnya di dasar laut atau ikan-ikan dalam juga berbeda. Sementara itu, bentuk dan ukuran perahu yang digunakan di laut dekat pantai berbeda dari bentuk perahu yang digunakan untuk penangkapan di laut lepas pantai. Namun demikian, di antara beberapa bentuk perahu yang digunakan di kawasan Laut Jawa terdapat persamaan, yaitu berupa ciri spesifik pada bagian dasarnya yang berbentuk lengkung menyerupai huruf U (Horridge, 1981).

Secara umum bentuk perahu nelayan di pantai utara Jawa berdasarkan teknik pembuatannya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu jenis *jukung* dan jenis *mayang*. *Jukung* merupakan perahu kecil yang dibuat dari satu batang kayu, sedangkan *mayang* merupakan perahu besar yang dibangun dengan menggunakan papan kayu baik dengan haluan yang membesar dan haluan serta buritan yang melengkung maupun yang tidak melengkung. Perahu *mayang* maupun *jukung* mempunyai berbagai variasi ukuran dengan sebutan yang tidak sama antara daerah yang satu dengan lainnya. *Jukung* digunakan untuk menangkap ikan di laut dekat pantai yang dijalankan oleh tidak lebih dari empat orang. Perahu jenis ini digunakan oleh nelayan di sepanjang pantai utara Jawa dengan sebutan perahu *jegong*, *landrangan*, *sope*, *pancasan*, *konting*, *bikung*, *kolek*, *kolekan*, *konting*, *bikung*, *kementing*, *jukung-ender*, *jukung-lawak*, *jukung-kiciran*, dan secara luas juga disebut *sampan*. Untuk perahu berukuran besar, yakni perahu *mayang*, dikenal dengan sebutan *perahu rembang*, dan *perahu jawa* (*Scheepvaart en Vissherij in de Afdeeling Rembang*, dalam *Onderzoek naar de...., 2de Deel*, 1905).

Jenis perahu *mayang* yang digunakan untuk menangkap ikan dilengkapi dengan jaring *payang*. Dalam pengertian umum *payang* digunakan untuk menyebut jaring atau jala yang terbuat dari bahan *rami* atau katun dalam ukuran yang besar. Tempat pembuatan *payang* yang sudah lama dikenal adalah Lasem dan Palembang. Beberapa sebutan yang digunakan untuk menamai jaring ini, seperti *puket*, *bandet*, *jaring taktak*, *jaring rajungan*, *kerot*, *serok*, *sodo*, *jalenma*, *goyeng*, *waring*, *ngrikrit*, *jabur*, *dapang*, *cokel*, *sero* dan lainnya (*Scheepvaart en Vissherij in de Afdeeling Rembang*, dalam *Onderzoek naar de...., 2de Deel*, 1905).

## 8. Kebijakan terhadap Sektor Perikanan

Kegiatan usaha perikanan pada akhir abad XIX ditandai dengan bergesernya usaha penangkapan perairan laut-dalam lepas pantai ke perairan dekat pantai. Hal ini sebagai akibat berkurangnya jumlah perahu berukuran besar jenis *mayang* dan tidak adanya pembuatan perahu baru. Latar belakang dari kemunduran tersebut disebabkan oleh perubahan yang mendasar dalam sistem investasi, sehingga penanaman modal di sektor perikanan tidak memberikan prospek yang menguntungkan (Masyhuri, 1995: 121). Perubahan politik pada masa kolonial dari politik liberal ke politik etis, sebagaimana disampaikan dalam pidato Ratu Belanda di hadapan parlemen pada tahun 1901, yang ditindaklanjuti dengan kebijakan yang berorientasi pada upaya untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi pada kaum pribumi, merupakan faktor-faktor penting yang mewarnai perjalanan usaha perikanan di Jawa pada masa kemudian.

Sejalan dengan pelaksanaan politik etis, dibentuk komisi yang disebut *Mindere Welvaart Onderzoek* dengan tugas menyelidiki sebab-sebab terjadinya kemunduran kesejahteraan atau kemiskinan di kalangan penduduk di Jawa dan Madura, dan mencari solusi pemecahannya. Komisi yang dibentuk pada tahun 1902, dan mulai melakukan penyelidikan pada bulan Juli 1904,

kemudian melaporkan berbagai hal berkaitan dengan faktor-faktor yang terkait dengan penopang kegiatan perekonomian nelayan, seperti jumlah dan jenis alat tangkap, perahu dengan segala ukurannya, jumlah nelayan, pedagang, pengolah, perdagangan ikan, dan sebagainya (Cribb, 1992: 309). Kerja komisi menghasilkan laporan disertai dengan sejumlah saran yang dimaksudkan sebagai langkah untuk dapat meningkatkan kehidupan nelayan.

Dirumuskan 33 saran yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kemiskinan. Dari 33 saran itu, terdapat 11 saran penting berkaitan dengan perbaikan dan pembangunan kehidupan ekonomi perikanan secara langsung, yaitu

- 1) pemberian pinjaman uang oleh pemerintah melalui bank khusus nelayan kepada nelayan pribumi tanpa beban bunga;
- 2) mengatur pengadaan kayu untuk pembuatan perahu dengan harga murah;
- 3) pembebasan ongkos pembuatan garam murah;
- 4) perlunya suatu organisasi penyelidikan secara ilmiah;
- 5) memberikan keterampilan kepada nelayan;
- 6) perbaikan pengangkutan ikan;
- 7) perbaikan pelabuhan-pelabuhan kecil dan melakukan pengerukan muara sungai;
- 8) membangun tempat pendaratan ikan, tempat pengeringan ikan dan pabrik pengolahan ikan;
- 9) perlunya perluasan daerah pemasaran dengan suatu pusat usaha penjualan dengan menghubungkan dengan daerah luar;
- 10) membangun pasar ikan Tanjung Priok, pasar ikan di Jakarta;
- 11) perlunya dicoba mengadopsi teknik penangkapan ikan seperti di Eropa atau model Jepang dengan motor dan perahu motor (*Onderzoek naar de...*, 1906, vi, 1a: 65,73; 1b: 2-38).

Pelaksanaan dari salah satu saran itu adalah dilakukannya adopsi teknik penangkapan. Pada tahun 1907 dilakukan

penelitian dan percobaan penggunaan jaring tangkap yang lebih besar dan modern. Percobaan dilakukan di beberapa tempat terutama di Laut Jawa dan Selat Madura. Pemilihan tempat itu untuk percobaan didasarkan pada pertimbangan bahwa kegiatan penangkapan di tempat itu telah berlangsung lama. Percobaan itu telah memperoleh perhatian yang luas, tetapi di sisi lain juga menimbulkan kekhawatiran bagi nelayan setempat. Oleh karena itu pada tahun 1913 percobaan penggunaan jaring modern dihentikan. Walaupun percobaan dihentikan, terdapat pengaruh inovasi kepada nelayan lokal berupa usaha merapatkan mata jaring pada kantong, sehingga jaring dapat menangkap keseluruhan ikan termasuk ikan kecil yang belum dewasa yang belum bernilai untuk dipasarkan.

Akibat dari penangkapan dengan mata jaring yang makin rapat tersebut kemudian menimbulkan kekhawatiran terhadap deposit sumber ikan. Atas kenyataan tersebut, Roosendal mengusulkan beberapa alternatif agar ikan layang di kawasan Laut Jawa tetap terpelihara, yaitu dengan pembatasan waktu penangkapan. Perlu dilakukan larangan penangkapan ikan secara besar-besaran ketika ikan layang memasuki masa perkawinan, bertelur, dan berkembang hingga masa dewasa pada bulan Mei sampai September. Alternatif lainnya yaitu dengan menjarangkan mata jaring sehingga ikan muda dapat lolos dari tangkapan (Roosendal, *Mededeelingen* ....:40-41).

Perkembangan yang kemudian adalah adanya perhatian yang lebih sungguh-sungguh terhadap sektor perikanan, tercermin dengan pembentukan *Afdeeling Visschery* (Bagian Perikanan) di lingkungan *Departement van Nijverheid en Handel* pada tahun 1914. Kebijakan ini juga merupakan tindak lanjut dari rekomendasi *Komisi Mindere Welvaart*. Cakupan tugas *Afdeeling Visschery* menyangkut masalah-masalah yang berkaitan dengan urusan perkreditan, penyuluhan perikanan, penyaluran garam, pendirian pusat-pusat pengasinan ikan, pembangunan dan perbaikan pasar ikan, dan pembangunan

pelabuhan pendaratan ikan. Dalam perkembangan kemudian, secara kelembagaan instansi yang menangani masalah perikanan diorganisasikan pada tahun 1928, dan dalam tahun 1934 dibentuk *het Instituut voor Zeevisscherij* (Lembaga Perikanan Laut). Lembaga ini menerima anggaran keuangan dan bertugas untuk mengembangkan penangkapan perahu *mayang* serta peralatan pendukungnya ke dalam sistem yang modern (*ENI*, 1927: 1735).

Mengenai penangkapan ikan di sepanjang pantai, diatur dalam *Staatsblad* 1937 No. 570. Dalam ketentuan itu disebutkan bahwa penangkapan ikan tidak boleh lebih dari 3 mil lepas pantai. Usaha penangkapan yang melebihi dari 3 mil lepas pantai harus memperoleh izin dari pemerintah. Pada masa pendudukan Jepang, semua perkumpulan penangkapan ikan yang pernah ada dilebur ke dalam organisasi yang bernama *Gyoo Gyoo Kumiai*. *Kumiai* perikanan tersebut mempunyai tugas utama dalam pengumpulan ikan dan pengadaan ikan untuk keperluan balatentara Jepang (*Gunseikanbu*, 2605/1945: 63-65).

Setelah kemerdekaan Indonesia, urusan perikanan laut disatukan dengan perikanan darat. Namun sejak bulan Januari 1949 kedua jawatan itu dipisahkan kembali. *Instituut voor de Zeevisscherij* yang dibentuk pada tahun 1934 diubah menjadi Yayasan Perikanan Laut (YPL). YPL mulai tahun 1959 diubah menjadi PT Usaha Pembangunan Perikanan Indonesia (PT UPPI). Untuk mendukung usaha itu didirikan Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara Perikanan Negara (BPU PN Perikani). Di sektor perkreditan telah didirikan PT Bank Tani Nelayan (BKTN). BKTN pada tahun 1959 telah mengeluarkan kredit sektor perikanan Rp 15.000.000,-. Dalam rangka konfrontasi dengan Malaysia, BKTN telah memberikan kredit Rp 265.500.000,- yang digunakan untuk kepentingan penampungan produksi perikanan (*Gemah Ripah* No.1-2. Th. VI, 1968: 15).

Kebijakan penting di sektor perikanan ditetapkan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1961, yaitu dengan tidak memberikan izin impor ikan dari Vietnam Selatan, Siam, Malaya, dan Singapura sebagaimana berlangsung pada masa sebelumnya. Kebijakan itu telah membantu dan berpengaruh pada pengembangan dan peningkatan produksi ikan yang dilakukan oleh nelayan Indonesia (*Gemah Ripah* No. 9, 1970: 14-22). Penghentian impor ikan sejalan dengan pelaksanaan ekonomi "Berdikari". Walaupun disadari bahwa sektor perikanan mempunyai peranan penting dalam menopang ekonomi masyarakat, dalam kenyataan sektor ini belum dikelola oleh departemen tersendiri.

Berdasar Keputusan Presiden RI No. 141 dan No. 215 tahun 1964, dibentuk Departemen Perikanan Darat-Laut sebagai dekonsentrasi Departemen Pertanian dan Agraria. Departemen Perikanan Darat-Laut dibentuk pada masa Kabinet Kerja IV Soekarno, berlangsung dari 13 November 1963 sampai 2 September 1964. Umur Departemen Perikanan Darat-Laut yang hanya sekitar umur bayi dalam kandungan itu tidak memberi waktu cukup untuk dapat mengimplementasikan program departemen yang telah dirumuskan dalam Rapat Dinas Departemen Perikanan Ke-I di Cibogo pada tahun 1964.

Bentuk kebijakan lain adalah menjadikan perkumpulan koperasi yang ada ke dalam koperasi perikanan. Munculnya kebijakan itu disebabkan sebagian besar pemasaran ikan masih dikuasai oleh kelompok kecil pedagang besar dari etnis Cina yang tergabung dalam organisasi dagang *Ek Hoo Goan*. Dominasi kelompok dagang ikan ini merupakan akibat dari kebijakan pemerintah kolonial di masa lampau yang mengatur monopoli impor dan perdagangan ikan dalam negeri melalui sistem lelang. Distribusi ikan sejak dari pelabuhan kedatangan sampai ke pengecer di kota-kota kecil dikuasai oleh jaringan pedagang Cina. Perdagangan ikan dalam negeri mulai dari hasil pembelian dari nelayan penangkap sampai pedagang pengecer juga dikuasainya. Sejalan dengan perubahan politik, nama *Ek Hoo Goan*

diganti menjadi Persatuan Pengusaha Hasil Perikanan Indonesia (Perapin) (Eddiwan, 1963: 9).

Lahirnya Undang Undang No. 1/1967 tentang PMA dengan segala fasilitas, kelonggaran, dan keringanan yang disediakan telah menimbulkan perhatian yang cukup menarik bagi usaha modal asing di sektor perikanan. Sebagaimana aturan yang tertulis, kegiatan penangkapan ikan oleh penanam modal asing bersifat membatasi, sehingga mereka tidak melakukan penangkapan di daerah 3-5 mil dari pantai. Di kawasan pantai tersebut telah berlangsung kegiatan perikanan rakyat, sehingga usaha penangkapan oleh pemodal asing tidak mendesak perikanan rakyat (Laporan Tahunan Departemen Maritim, 1967: 58).

Sejak tahun 1970-an volume hasil tangkap mengalami peningkatan yang mengesankan. Namun demikian kenaikan itu diikuti oleh kerusakan lingkungan hayati laut dan semakin terdesaknya penghidupan nelayan kecil, sehingga kemudian muncul peraturan tentang pembinaan kelestarian kekayaan yang terdapat dalam sumber perikanan Indonesia (SK MENTAN No. 01/Kpts/Um/75, yang ditindaklanjuti dengan penetapan jalur-jalur penangkapan ikan berdasarkan SK MENTAN No. 607/Kpts/Um/9/76). Pengawasan terhadap pengaturan dan pembatasan operasi kapal dan alat tangkap ikan sebagaimana diatur dalam SK itu tidak dapat dilakukan sepenuhnya. Pelanggaran penggunaan alat dan daerah operasi telah menimbulkan keresahan dan bentrokan dengan nelayan kecil setempat, sehingga kemudian dikeluarkan ketetapan yang melarang beroperasinya jaring *trawl* (Keppres RI No. 39/1980; Kepmen Pertanian No: 503/Kpts/Um/7/1980; dan untuk Jawa Tengah Keputusan Gubernur Jateng No. 523.4/200/1980). Pemerintah dalam hal ini mempunyai kepentingan politik untuk menciptakan suasana tenang menjelang Pemilihan Umum tahun 1982. Batas akhir penghapusan *trawl* adalah tanggal 30 September 1980, dan untuk perairan Jawa dan Bali *trawl* harus sudah hilang mulai tanggal 1 Oktober 1980. Penetapan

tanggal-tanggal tersebut dapat dikonotasikan dengan peristiwa G30S/PKI dan 1 Oktober sebagai hari Kesaktian Pancasila (Widodo, 2005: 198).

## 9. Simpulan

Keberadaan masyarakat nelayan pantai utara Jawa terkait dengan faktor ekologi kawasan berupa wilayah perairan dengan segala ciri spesifik topografi, lokasi geografi, dan sumberdaya alam. Laut Jawa sebagai bagian dari wilayah perairan paparan Sunda memiliki karakteristik sebagai pantai yang landai dan berlumpur dengan dasar laut yang datar. Kekayaan plankton disebabkan oleh aliran-aliran sungai yang bermuara di perairan ini yang membawa unsur hara, dan diperkaya dengan proses pengadukan oleh pergantian musim yang secara teratur menjadikan tercukupinya ketersediaan bahan makanan untuk ikan dan binatang laut lainnya. Berdasar pada sumber-sumber yang dapat dilacak, masyarakat nelayan pantai utara Jawa sudah sejak lama melangsungkan kegiatan penangkapan ikan. Dalam Kitab *Koetoro Manowo* telah diatur mengenai kegiatan perikanan tambak di wilayah Majapahit. Pada periode selanjutnya, Raffles memberikan keterangan mengenai kelompok masyarakat yang melakukan pekerjaan menangkap ikan di bagian timur laut kawasan perairan Laut Jawa.

Memasuki abad XX, sejalan dengan dilaksanakannya politik etis, dibentuk suatu komisi dengan tugas untuk meneliti sebab-sebab kemunduran kesejahteraan atau kemiskinan masyarakat Jawa dan Madura serta mencari solusinya. Untuk masyarakat nelayan telah dirumuskan 33 saran, tetapi yang terkait langsung dengan pembangunan perikanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan terdapat 11 rumusan. Kebijakan nelayan masa kolonial pada dasarnya belum berubah secara berarti sampai dengan tahun 1960-an. Perubahan penting di sektor perikanan adalah dengan ditetapkannya politik Berdikari, yang diwujudkan dengan tindakan melarang impor ikan.



## DAFTAR PUSTAKA

Bailey, C. 1987. *Indonesia Marine Capture Fisheries*. Indonesia: Marine Fisheries Research Institute, Ministry of Agriculture.

\_\_\_\_\_. 1988. "The Political Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia," *Indonesia*, No. 46, hlm. 25-38.

Betke, Friedhelm. 1985. *Modernization and Socio-economic Change in the Coastal Marine Fisheries of Java: Some Hypotheses*. Jerman: University Bielefeld.

Broersma. 1909. *Langs Midden-Java's Noordkust*. Semarang: van Dorp.

Butcher, John G. 1996. "The Salt Farm and The Fishing Industry of Bagan Si Api Api," *Indonesia*, No. 62., hlm. 90-120.

Cuching, D. H. 1988. *The Provident Sea*. New York: Cambridge University Press.

Dahuri, Rokhmin. 1996. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Djojohadikusumo, Sumitro. 1989. *Perkembangan Ekonomi Indonesia Selama Empat Tahap Pelita 1969/1970-1988/1989*. Jakarta: Lembaga Penerbitan FE Universitas Indonesia.

Eddiwan. 1963. "Prinsip Integrasi dari Usaha Koperasi Perikanan" dalam *Kapita Selekta Perikanan Laut*. Jakarta: Peringatan Dwi-Windu Induk Koperasi Perikanan Laut.

Emmerson, Don. 1977. "Tingkat-Tingkat Makna: Memahami Perubahan Politis dalam Suatu Masyarakat di Indonesia", *Cakrawala*, No. 2 Th X, Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana.

Firth, R. 1946. *Malay Fishermen: Their Peasant Economy*. New York: Norton and Company Inc.

Golba, Sindu. 1998. "Orang Laut." Makalah terdiri dari 25 halaman, tanpa keterangan lain.

Hall, K.R. 1994. "Economic History of Early Southeast Asia", dalam N. Tarling, editor, *The Cambridge History of Southeast*

*Asia*, Vol. I. From early time to c. 1800. Cambridge: Cambridge University Press.

Hannig, W. 1988. *Towards a Blue Revolution: Socio-Economic Aspects of Brackish Water Pond Cultivation in Java*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.

Horridge, G. A. 1981. *The Prah: Traditional Sailing Boat of Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Kampen, van P.N. 1922. *Visscherij en Vischteelt in Nederlandsch Indie*. Haarlem: HD Tjeluk Willink & Zoon.

Kantor Pengajaran/Naimubu, Atoeran-Atoeran Seinendan, 2605 (1945).

Masyhuri. 1995. *Pasang Surut Usaha Perikanan Laut: Tinjauan Sosial Ekonomi Kenelayanan di Jawa dan Madura, 1850-1940*. Disertasi Vrije Universiteit Amsterdam.

Mathew, K.S. (Editor). 1990. *Studies in Maritime History*. Pondichery: Pondichery University.

Mubyarto, dkk.. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan: Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*. Jakarta: Rajawali.

Nasran dan Suparo. 1972. "Ikan Asin Kering: Pengaruh Perlakuan dengan Asam Cuka dan Penyimpanan pada Suhu Rendah." Laporan Penelitian Lembaga Penelitian Perikanan.

Nitisastro, Widjojo. 1970. *Population Trends in Indonesia*. London: Cornell University Press.

Raduan, Mohammad bin Mohd. Arief. 1995. *Dari Pemungutan Tripang ke Penundaan Udang: Sejarah Perkembangan Perusahaan Perikanan di Borneo Utara, 1750-1990*. Kuala Lumpur: Universiti Malaya.

Raffles, Th. 1817. *History of Java*. London.

Rambo, Terry A. 1983. *Conceptual Approaches to Human Ecology East-West Centre*. Honolulu, Hawaii.

Rinkes, A.D. et al. 1925. *Het Indische Boek der Zee*. Weltevreden.

Roosendal, van. *Mededeeligen van het Visscherij-Station te Batavia*.

Sedyawati, Edy dan Susanto Zuhdi. 2001. *Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B. Lajian*. Jakarta: Pusat Penelitian Masyarakat dan Budaya-Lembaga Penelitian Universitas Indonesia.

Sukendar, Haris. Editor. 2002. *Perahu Tradisional Nusantara: Tinjauan melalui Bentuk dan Fungsi*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Soepena, S.. 1987. *Buku Sejarah Perkembangan Pelayaran Indonesia*. Jakarta: Pustaka Maritim.

Welvaartcommissie. 1905. *Der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Ia, Overzicht van de Uitkomsten der Gewestelijke Onderzoekingen naar de Vischteelt en Visscherij en Daaruit Gemaakte Gevolgtrekkingen*, 1e deel, Teks, Batavia: Landsdrukkerij.

Welvaartcommissie. 1905. *Der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Ib, Overzicht van de Uitkomsten der Gewestelijke Onderzoekingen naar de Vischteelt en Visscherij en Daaruit Gemaakte Gevolgtrekkingen*, 2e deel, Bijlagen, Batavia: Landsdrukkerij.

Widodo, Sutejo K. 1994. "Teknologi dan Status Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Desa Ujungbatu Kabupaten Jepara." Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Widodo, Sutejo K. 1995. "Nelayan dan Lingkungannya," dalam *Majalah Susastra*.

Widodo, Sutejo K. 1996. "Dampak Motorisasi terhadap Hubungan Kerja, Sistem Bagi Hasil, dan Orientasi Kerja." Laporan Penelitian DP3M-Dikti.

Widodo, Sutejo K. 2002. "Perkembangan Pelabuhan Pekalongan Menjadi Pelabuhan Perikanan 1900-1990". Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Widodo, Sutejo K. 2005. *Ikan Layang Terbang Menjulung: Perkembangan Pelabuhan Pekalongan Menjadi Pelabuhan Perikanan 1900-1990*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro dan The Toyota Foundation.

Widodo, Sutejo K. 2006. "Kebijakan Ekonomi Berdikari dan Perkembangan

Sektor Perikanan", makalah dipresentasikan pada *Konferensi Nasional Sejarah VIII* di Jakarta, 13-16 November 2006.

#### **Sumber Tercetak, Surat Kabar, dan Majalah**

*Gemah Ripah*, 1968, No. 1-2 Th. IV, hlm. 15.

*Gemah Ripah*, 1970, No. 9, hlm. 14-22.

*Indisch Verslag*, 1931, hlm. 285.

Laporan Tahunan Departemen Maritim, 1967.

Lembaran Negara No. 82/1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam.

Staadblad Tahun 1941 No. 357 dan 388; 1924 No. 417, dan 1929.

*Suara Merdeka*, "Konflik Antarnelayan Sangat Memprihatinkan," 25 Januari 2006: 26.

*Visserijnieuws*, 1949, No. 3.