

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

1. Konsep Tata Ruang

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:¹

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Sedangkan menurut Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak”.²

Selanjutnya, dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam

¹ Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

² Asep Warlan Yusuf, 2007, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm 15

Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:³

“Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya dan melakukan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Penataan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya, hidup melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang sendiri terbagi dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut di mulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimanan negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

³ Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang

- c. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimanan negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

Pada Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (disingkat UUPR), ruang terdiri dari ruang wilayah dan ruang kawasan. Pengertian wilayah dalam Pasal 1 butir 17 UUPR adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenapnya unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sedangkan pengertian kawasan dalam Pasal 1 butir 20 UUPR adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya.

Ruang dalam wilayah nasional adalah wadah bagi manusia untuk melakukan kegiatannya. Hal ini tidaklah berarti bahwa ruang wilayah Nasional akan dibagi habis oleh ruang-ruang yang diperuntukan bagi kegiatan manusia (fungsi budidaya) akan tetapi harus mempertimbangkan pula adanya ruang-ruang yang mempunyai fungsi lindung dalam kaitannya terhadap keseimbangan tata udara, tata air, konservasi flora dan fauna serta satu kesatuan ekologi.

Pasal 1 butir 2 UUPR, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural dan pola ruang. Struktur ruang

dalam Pasal 1 butir 3 UUPR adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedang pola ruang dalam Pasal 1 butir 4 adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang fungsi budi daya.

Pengertian penataan ruang dalam Pasal 1 butir 5 UUPR adalah suatu sistem proses yang terdiri dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Proses penataan ruang tersebut merupakan satu kesatuan sistem yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Sesuai dengan Pasal 6 ayat (3) yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

Hukum haruslah menjadi sarana pembangunan, artinya bahwa hukum haruslah mendorong proses modernisasi, sejalan dengan fungsi tersebut maka pembentuk Undang-Undang meletakkan berbagai dasar yuridis dalam melakukan berbagai kegiatan pembangunan, sebagai salah satunya yaitu dalam

pembuatan undang-undang mengenai penataan ruang.⁴ Sebagai keberlanjutan dari pengaturan dalam kosntitusi, berbagai undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya telah dibentuk oleh pemerintah, salah satunya adalah Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

UUPR merupakan Undang-Undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup. Setiap pembangunan yang dilakukan dalam suatu negara harus terarah, supaya terjadi keseimbangan, keserasian (keselarasan), berdaya guna, berhasil guna, berbudaya dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Untuk perlu disusun suatu rencana yang disebut rencana tata ruang.rencana tata ruang ada yang bersifat Nasional, artinya meliputi bidang Nasional ada pula yang hanya berlaku untuk wilayah, atau regional tertentu seperti RUTR.

⁴ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm .104.

Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarananya dilaksanakan. Suatu tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segala kegiatan menata yang baik disebut penataan ruang. Dalam hal ini penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama yakni perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.⁵

Tata ruang merupakan instrument penting bagi pemerintah, penetapan rencana harus mendapat kesepakatan dan penetapan oleh legislative sebagai wakil rakyat dan dukungan masyarakat. Tata ruang secara legal mempunyai kekuatan mengikat untuk dipatuhi baik oleh masyarakat maupun pemerintah sendiri, sehingga diharapkan proses pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara konsisten. Pemanfaatan ruang dalam kegiatan pemanfaatan ruang, acuan yang digunakan adalah rencana tata ruang yang diketahui mempunyai dimensi waktu tertentu, yang pada suatu waktu sudah tidak dengan dinamika yang ada.

⁵ Silalahi Daud, 2006, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm.80.

Secara geografis ruang wilayah Indonesia yang terdiri dari ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara beserta seluruh sumber daya alam yang terkandung di dalamnya merupakan aset besar bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan secara terkoordinir, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian, pertahanan kemamanan, serta kelestarian kemampuan lingkungan hidup. Semua pertimbanganpertimbangan tersebut dimaksudkan agar sumber kekayaan bangsa Indonesia itu semaksimal mungkin dapat menopang terlaksananya pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil dan makmur.

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, Undang-Undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan

penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.⁶

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.⁷

2. Pembangunan Wilayah Pesisir

⁶ Angka 3 Penjelasan Umum UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁷ Angka 4 Penjelasan Umum UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

a. Pengertian Wilayah Pesisir Dan Kelautan

Menurut Dahuri (2001) memberikan penjelasan mengenai wilayah pesisir sebagai berikut : “Sampai sekarang belum ada definisi wilayah pesisir yang baku. Namun demikian, kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai (coastal), maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (boundaries), yaitu batas yang sejajar garis pantai (longshore) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (cross-shore).⁸

Menurut Poernomosidhi (2007) memberikan pengertian mengenai wilayah pesisir sebagai berikut : Wilayah pesisir merupakan interface antara kawasan laut dan darat yang saling mempengaruhi dan dipengaruhi satu sama lainnya, baik secara biogeofisik maupun sosial ekonomi. Wilayah pesisir mempunyai karakteristik yang khusus sebagai akibat interaksi antara proses-proses yang terjadi di daratan dan di lautan. Ke arah darat, wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut

⁸ Dahuri, 2001, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 6

seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin; sedangkan ke arah laut, wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran.⁹

Menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 34 Tahun 2002 Tentang Pedoman Umum Penataan Ruang Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, memberi batasan mengenai wilayah pesisir sebagai berikut:¹⁰

- 1) Wilayah pesisir adalah daerah pertemuan antara darat dan laut : kearah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin ; sedangkan kearah laut mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air

⁹ Poernomosidhi, 2007, Kebijakan Pengelolaan Ruang Wilayah Kawasan Pesisir di Indonesia Sebagai Antisipasi Risiko Bencana, *Materi Seminar Nasional : Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir di Indonesia sebagai Antisipasi Risiko Bencana*, Bandung, hlm 3

¹⁰ Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 34 Tahun 2002 Tentang Pedoman Umum Penataan Ruang Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran.

- 2) Batasan di atas menunjukkan bahwa tidak terdapat garis batas nyata wilayah pesisir. Batas tersebut hanyalah garis khayal yang letaknya ditentukan oleh kondisi dan situasi setempat. Di tempat yang landai garis batas ini dapat berada jauh dari garis pantai, dan sebaliknya untuk wilayah pantai yang terjal.

Dietriech G Begen, “Wilayah Pesisir didefinisikan sebagai bagian wilayah dimana daratan berbatasan langsung dengan laut, batas daratan ,meliputi daerah daerah yang tergenang air maupun yang tidak tergenang air yang masih dipengaruhi oleh proses-proses laut seperti pasang surut, angin laut, intrusi garam, sedangkan batas di laut adalah daerah-daerah yang dipengaruhi oleh proses-proses alami di daratan seperti sedimentasi dan mengalirnya air tawar ke laut, serta daerah-daerah laut yang dipengaruhi oleh kegiatan-kegiatan manusia di daratan.¹¹

b. Model Pengelolaan Dan Pemanfaatan Wilayah Pesisir

¹¹ Dietriech Bean, 2002, Ekosistem Dan Sumberdaya Alam Pesisir Dan Laut Serta Prinsip Pengelolaannya (Cetakan Ketiga). Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir Dan Laut Institute Pertanian Bogor, Bogor, hlm 5

Pengelolaan sumberdaya perairan laut dalam kerangka kabupaten gugus kepulauan akan terkait dengan konsep perwilayahan perairan laut. Dalam penyusunan konsep perwilayahan perairan laut ini terdapat beberapa model, sebagai berikut:

- 1) Model Perwilayahan sesuai Undang-undang No. 26 Tahun 2007

Pasal 10 Ayat 2, UU No 26 Tahun 2007 dinyatakan bahwa "Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan laut ditetapkan sebatas wilayah laut sejauh 4 mil laut diukur dari garis pantai perairan laut". Jika menggunakan UU No. 26 Tahun 2007, suatu kabupaten Maritim (gugus kepulauan) yang terdiri dari puluhan atau ratusan pulau yang letaknya tersebar dan relatif berdekatan, dimana jarak antara pulau yang satu dengan pulau-pulau yang lainnya, banyak diantaranya berjarak lebih panjang dari 2 x 4 mil laut (atau lebih dari 8 mil laut). Hal ini berarti kesatuan wilayah perairan laut kabupaten tersebut tidak secara padu, artinya didalam wilayah terdapat celah-celah, artinya terdapat bagian wilayah perairan laut yang tidak termasuk dalam kewenangan

kabupaten yang bersangkutan. Celah-celah atau bagian wilayah perairan laut tersebut termasuk kewenangan pemerintah pusat. Kondisi wilayah perairan laut semacam ini, yang memiliki banyak celah seperti dikemukakan diatas dapat dikatakan tidak efektif dan efisien dilihat dari segi kepentingan pengelolaan sumberdaya perairan laut karena:

- a) Sumberdaya perairan laut yang terkandung di dalam atau pada wilayah celah perairan laut tersebut tidak dapat dimanfaatkan dan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten yang bersangkutan, karena bukan termasuk dalam kewenangannya tetapi merupakan kewenangan Pemerintah pusat.
- b) UU No. 26 Tahun 2007 yang mengatur tentang penentuan batas wilayah perairan laut (sesuai pasal 12 ayat 2) ternyata belum diatur dalam peraturan pelaksanaannya. Untuk memberikan kepastian mengenai penentuan batas wilayah perairan laut yang dimaksud diperlukan segera peraturan pelaksanaannya untuk menghindari terjadinya penafsiran yang tidak efektif.

2) Model Perwilayahan Terintegrasi

Berhubung karena model wilayah perairan laut sesuai dengan model UU No. 26 Tahun 2007 tidak efektif dan tidak efisien, maka untuk menghindari terdapatnya celah wilayah perairan laut yang tidak termasuk dalam kewenangan suatu pemerintah Kabupaten, maka disarankan untuk menarik garis lurus 4 mil laut dari garis pantai yang tertetak paling jauh, sehingga membentuk suatu wilayah perairan laut yang padu yang selanjutnya disebut sebagai model integrasi wilayah yang padu. Celah wilayah perairan laut yang semula termasuk kewenangan Pemerintah Pusat akan menyatu dalam kesatuan wilayah perairan laut kabupaten yang bersangkutan. Dengan model wilayah yang terintegrasi tersebut dianggap lebih efektif dan efisien, karena memberikan peluang yang lebih luas kepada kegiatan usaha pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya kelautan misalnya pertambangan di bawah dasar laut dan berbagai kegiatan usaha yang terkait, misalnya pariwisata bahari dan lainnya.

3) Model Perwilayahan yang Terintegrasi dan Penerapan Prinsip Equal Distance (Jarak yang Sama)

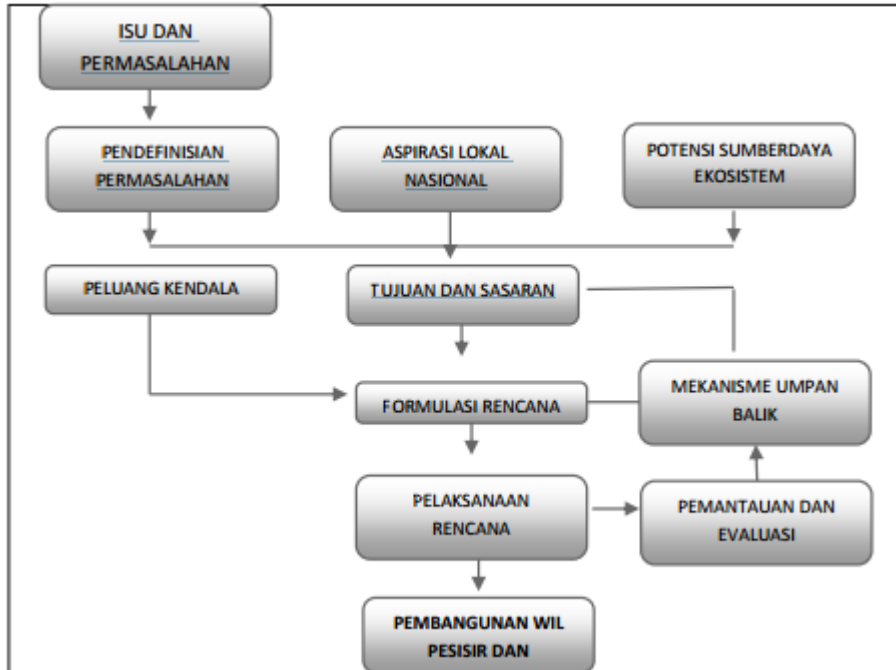
Jika jarak antara suatu pulau pada suatu kabupaten yang satu dengan daratan pada kabupaten lain dalam lingkup propinsi yang sama, maka tidak ada lagi wilayah perairan laut yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Yang ada adalah batas wilayah perairan laut yang membelah antara satu pulau pada suatu kabupaten dengan daratan pada kabupaten lain yang dihubungkan oleh perairan laut. Alternatif model wilayah perairan laut yang ketiga ini dianggap lebih akseptabel dan lebih prospektif karena memberikan peluang dan kesempatan kepada industri pertambangan pada masing-masing kabupaten tetangga untuk mengembangkan kemampuan kegiatan usahanya lebih besar dan lebih luas, sehingga dapat meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertambangan sumber daya kelautan yang berarti meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

4) Proses Perencanaan Dan Pengelolaan Pesisir Dan Kelautan

Tujuan dari proses perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir dan kelautan yakni untuk dapat menterjemahkan konsep pembangunan yang selanjutnya menjadi landasan penetapan strategi pengembangan wilayah pesisir dan kelautan. Untuk dapat menerjemahkan konsep pembangunan berkelanjutan kedalam praktek pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir secara tepat, maka baik aspek ekologi maupun sosekbud harus dipertimbangkan sejak tahap perencanaan.

Proses pengelolaan wilayah pesisir ini terdiri atas beberapa tahapan pengelolaan yang dapat dilihat dalam gambar berikut ini:¹²

¹² Yessy Narwan. 2010. Arahana Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan Kabupaten Natuna Dalam Upaya Pengembangan Kawasan Strategis Nasional (Perbatasan), *Skripsi* Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Pasundan



Gambar 2.1 Tahapan pengelolaan wilayah pesisir

3. Konteks Masyarakat Nelayan

Masyarakat merupakan komunitas yang mendiami wilayah tertentu. Masyarakat adalah sekelompok manusia yang saling berinteraksi dan berhubungan serta memiliki nilai-nilai dan kepercayaan yang kuat untuk mencapai tujuan dalam hidupnya. Nelayan merupakan suatu pekerjaan menangkap ikan di laut yang dilakukan oleh seseorang. Kebanyakan orang yang bekerja sebagai nelayan adalah masyarakat yang tinggal di desa pesisir.

Nelayan dikategorikan sebagai seseorang yang pekerjaannya menangkap ikan dengan menggunakan alat tangkap

yang sederhana, mulai dari pancing, jala dan jaring, bagan, bubu sampai dengan perahu atau jukung yang dilengkapi dengan alat tangkap ikan. Namun dalam perkembangannya nelayan dapat pula dikategorikan sebagai seorang yang profesinya menangkap ikan dengan alat yang lebih modern berupa kapal ikan beserta peralatan tangkapnya yang sekarang dikenal sebagai anak buah kapal (ABK). Di samping itu juga nelayan dapat diartikan sebagai petani ikan yang melakukan budidaya ikan di tambak dan keramba-keramba di pantai.

Masyarakat nelayan merupakan kumpulan orang-orang yang bekerja mencari ikan di laut yang menggantungkan hidup terhadap hasil laut yang tidak menentu dalam setiap harinya. Masyarakat nelayan cenderung mempunyai sifat keras dan terbuka terhadap perubahan. Sebagian besar masyarakat nelayan adalah masyarakat yang mempunyai kesejahteraan rendah dan tidak menentu. Kesulitan mengatasi kebutuhan hidup sehari-hari membuat masyarakat nelayan harus rela terlilit hutang dan menanggung hidup yang berat, mereka tidak hanya berhutang kepada kerabat dekat, tetapi mereka juga berhutang kepada tetangga dan teman mereka.

Menurut Raymond Firth, karakteristik yang menandai kehidupan nelayan miskin adalah:¹³

- a. Pendapatan nelayan bersifat harian dan tak menentu dalam setiap harinya
- b. Rendahnya tingkat pendidikan para nelayan serta anak-anak dari keluarga nelayan yang menyebabkan para nelayan tersebut sulit untuk mendapatkan pekerjaan lain
- c. Sifat produk yang mudah rusak dan harus segera dipasarkan menimbulkan ketergantungan yang besar bagi nelayan kepada pedagang atau pengepul hasil tangkapan (produk).
- d. Besarnya jumlah modal yang dikeluarkan dibidang usaha perikanan, menyebabkan para nelayan lebih memilih bergerak di bidang perikanan kecil-kecilan
- e. Keluarga nelayan miskin umumnya sangat rentan dan mudah terjerumus dalam perangkap utang yang merugikan.

Masyarakat nelayan umumnya masyarakat yang memiliki etos kerja tinggi dan mempunyai sifat kekerabatan yang erat diantara mereka. Masyarakat nelayan umumnya masyarakat yang kurang berpendidikan.¹⁴ Pekerjaan sebagai nelayan adalah

¹³ Bagong Suyanto & Karnaji, 2005, *Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan tak berpihak kepada rakyat miskin*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm 25.

¹⁴ Bagong Suyanto, 2013, *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*, Intrans

pekerjaan kasar yang banyak mengandalkan otot dan pengalaman, sehingga untuk bekerja sebagai nelayan latar belakang pendidikan memang tidak penting.

Masyarakat yang bekerja sebagai nelayan, ternyata bukan hanya masyarakat yang sudah berumur lanjut, tetapi banyak masyarakat generasi muda yang masih berumur 17-25 tahun juga sudah bekerja sebagai nelayan¹⁵. Umumnya mereka adalah anak dari keluarga nelayan yang ikut bekerja sebagai nelayan yang terkadang masih duduk dibangku sekolah.

Secara sosial ekonomi, tingkat kehidupan nelayan khususnya nelayan kecil tidak banyak berubah dari tahun ke tahun, tingkat kesejahteraan mereka semakin merosot jika dibandingkan pada masa-masa tahun 1970-an.¹⁷ Hal itu disebabkan karena kondisi ikan diperairan laut Jawa umumnya sudah mengalami *over exploited*.

Komunitas desa pesisir, khususnya nelayan kecil pada dasarnya adalah kelompok masyarakat yang kehidupannya sangat bergantung pada hasil laut. Seperti juga pada masyarakat petani yang kehidupannya tergantung pada irama musim, pasang surut

Publishing, Malang, hlm 35

¹⁵ Bagong Suyanto & Karnaji, 2005, *Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan tak berpihak kepada rakyat miskin*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 26.

kelangsungan hidup keluarga nelayan kecil sangat dipengaruhi oleh musim panen dan paceklik ikan. Saat kondisi laut sedang tak bersahabat dan ikan-ikan cenderung bersembunyi di dasar laut, maka pada saat itu pula rizki terasa seret dan keluarga-keluarga nelayan kecil kemudian harus hidup serba irit, bahkan kekurangan.

Menurut Nikijuluw (2011), yang dimaksud masyarakat nelayan adalah kelompok orang yang tinggal di daerah pesisir dan sumber kehidupan perekonomiannya bergantung secara langsung pada pemanfaatan sumberdaya laut dan pesisir; mereka terdiri dari nelayan pemilik, buruh nelayan, pembudidaya ikan dan organisme laut lainnya, pedagang ikan, pengolah ikan, pemasok faktor sarana produksi perikanan. Dalam bidang nonperikanan, masyarakat nelayan bisa terdiri dari penjual jasa pariwisata, penjual jasa transportasi, serta kelompok lainnya yang memanfaatkan sumberdaya nonhayati laut dan pesisir untuk menyokong kehidupannya.¹⁶

Nelayan, pembudidaya ikan, dan pedagang merupakan kelompok masyarakat nelayan yang secara langsung mengusahakan dan memanfaatkan sumberdaya ikan melalui kegiatan penangkapan

16 Nikijuluw PHV. 2001. Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu, *Jurnal Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan PKSPL Bogor*

dan budidaya. Kelompok ini pula yang mendominasi pemukiman di wilayah pantai pada pulau-pulau besar dan kecil di Indonesia (Nikijuluw, 2003). Masyarakat nelayan ada yang menjadi pengusaha skala kecil dan menengah, namun lebih banyak dari mereka yang bersifat subsistem, menjalani usaha dan kegiatan ekonominya untuk menghidupi keluarga sendiri, dengan skala yang begitu kecil sehingga hasilnya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek.

Dari sisi usaha perikanan, kelompok masyarakat nelayan yang miskin terdiri dari rumah tangga perikanan yang menangkap ikan tanpa menggunakan perahu, menggunakan perahu tanpa motor, dan perahu bermotor tempel. Dengan skala usaha seperti ini, nelayan hanya mampu menangkap ikan di daerah dekat pantai. Dalam kasus tertentu, nelayan dapat bekerja sama atau bermitra dengan perusahaan besar, sehingga mereka dapat pergi menangkap ikan lebih jauh dari pantai.¹⁷ Namun demikian, peningkatan penghasilan dari hasil kerja sama ini tidak banyak berarti karena jumlah anggota rumah tangga yang besar menyebabkan jumlah penghasilan mereka belum mencukupi untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari.

¹⁷ Ibid

Kemiskinan sebagai indikator ketertinggalan masyarakat nelayan ini disebabkan oleh tiga hal pokok, yaitu kemiskinan struktural, superstruktural, dan kultural.¹⁸

- a. Kemiskinan struktural adalah struktur sosial-ekonomi masyarakat, ketersediaan insentif atau disinsentif pembangunan, ketersediaan fasilitas pembangunan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumberdaya pembangunan, khususnya sumberdaya alam.
- b. Kemiskinan superstruktural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel kebijakan makro yang tidak atau kurang berpihak pada pembangunan masyarakat nelayan.
- c. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel yang melekat, inheren, dan menjadi gaya hidup tertentu yang menyebabkan individu yang bersangkutan sulit keluar dari kemiskinan karena faktor tersebut tidak disadari atau tidak diketahui oleh individu yang bersangkutan.

Secara geografis, masyarakat nelayan adalah masyarakat yang hidup, tumbuh, dan berkembang di kawasan pesisir, yakni suatu kawasan transisi antara wilayah darat dan wilayah laut. Sebagai suatu sistem, masyarakat nelayan terdiri atas kategori-

¹⁸ Ibid

kategori sosial yang membentuk kekuatan sosial. Mereka juga memiliki sistem nilai dan simbol-simbol kebudayaan sebagai referensi perilaku mereka sehari-hari. Faktor budaya ini menjadi pembeda masyarakat nelayan dari kelompok masyarakat lainnya. Sebagian besar masyarakat nelayan, baik langsung maupun tidak langsung, menggantungkan kelangsungan hidupnya dari mengelola potensi sumberdaya perikanan. Mereka menjadi komponen utama konstruksi masyarakat maritim Indonesia.¹⁹

Menurut Kusnadi (2003) ada dua sebab yang menyebabkan kemiskinan nelayan, yaitu sebab yang bersifat internal dan bersifat eksternal. Kedua sebab tersebut saling berinteraksi dan melengkapi. Sebab kemiskinan yang bersifat internal berkaitan erat dengan kondisi internal sumber daya manusia nelayan dan aktivitas kerja mereka. Sebab-sebab internal ini mencakup masalah : (1) keterbatasan kualitas sumber daya manusia nelayan, (2) keterbatasan kemampuan modal usaha dan teknologi penangkapan, (3) hubungan kerja (pemilik perahu nelayan dan buruh) dalam organisasi penangkapan yang dianggap kurang menguntungkan nelayan buruh, (4) kesulitan melakukan diversifikasi usaha

¹⁹ Kusnadi, 2009, *Keberdayaan Nelayan Dan Dinamika Ekonomi Pesisir*, Ar-RuzzMedia, Yogyakarta, hlm.35.

penangkapan, (5) ketergantungan yang tinggi terhadap okupasi melaut, dan (6) gaya hidup yang dipandang boros sehingga kurang berorientasi ke masa depan. Sebab kemiskinan yang bersifat eksternal berkaitan dengan kondisi di luar diri dan aktivitas kerja nelayan.²⁰

Sebab-sebab eksternal ini mencakup masalah : (1) kebijakan pembangunan perikanan yang lebih berorientasi pada produktivitas untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional dan parsial, (2) sistim pemasaran hasil perikanan yang lebih menguntungkan pedagang perantara, (3) kerusakan ekosistem pesisir dan laut karena pencemaran dari wilayah darat, praktik penangkapan dengan bahan kimia, pengrusakan terumbu karang, dan konservasi hutan bakau di kawasan pesisir, (4) penggunaan peralatan tangkap yang tidak ramah lingkungan, (5) penegakan hukum yang lemah terhadap perusak lingkungan, (6) terbatasnya teknologi pengolahan hasil tangkapan pascapanen, (7) terbatasnya peluang-peluang kerja di sektor non perikanan yang tersedia di desa-desa nelayan, (8) kondisi alam dan fluktuasi musim yang tidak memungkinkan nelayan

²⁰ Kusnadi, 2003, *Akar Kemiskinan Nelayan*, LKiS Pelangi Aksara, Yogyakarta, hlm .10.

melaut sepanjang tahun, dan (9) isolasi geografis desa nelayan yang mengganggu mobilitas barang, jasa, modal dan manusia.

Selanjutnya Mulyadi (2007) mengatakan bahwa sesungguhnya, ada dua hal utama yang terkandung dalam kemiskinan, yaitu kerentanan dan ketidakberdayaan. Dengan kerentanan yang dialami, orang miskin akan mengalami kesulitan untuk menghadapi situasi darurat. Ini dapat dilihat pada nelayan perorangan misalnya, mengalami kesulitan untuk membeli bahan baker untuk keperluan melaut. Hal ini disebabkan sebelumnya tidak ada hasil tangkapan yang bisa dijual, dan tidak ada dana cadangan yang dapat digunakan untuk keperluan yang mendesak. Hal yang sama juga dialami oleh nelayan buruh, mereka merasa tidak berdaya dihadapan para juragan yang telah mempekerjakannya, meskipun bagi hasil yang diterimanya dirasakan tidak adil.²¹

Keterbatasan kepemilikan aset adalah ciri umum masyarakat nelayan yang miskin, hal ini tergambar dari kondisi rumah. Rumah nelayan terletak di pantai, di pinggir jalan kampung umumnya merupakan bangunan non permanen atau semi permanen, berdinding bambu, berlantai tanah, ventilasi rumah kurang baik sehingga sehari-hari bau anyir ikan menyengat dan meskipun siang

²¹ Mulyadi S, 2007, *Ekonomi Kelautan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm .45.

hari, di dalam rumah cukup gelap, sementara juru mudi atau juragan jauh lebih baik berbentuk parmenen.²²

Sebagai suatu masyarakat yang tinggal di kawasan pesisir, masyarakat nelayan mempunyai karakteristik sosial tersendiri yang berbeda dengan masyarakat yang tinggal di daratan. Di beberapa kawasan pesisir yang relatif berkembang pesat, struktur masyarakatnya bersifat heterogen, memiliki etos kerja tinggi, solidaritas sosial yang kuat, serta terbuka terhadap perubahan dan interaksi sosial. Sekalipun demikian, masalah kemiskinan masih mendera sebgai masyarakat nelayan, sehingga fakta sosial ini terkesan ironi di tengah-tengah kekayaan sumber daya pesisir dan lautan.²³

Seperti juga masyarakat yang lain, masyarakat nelayan menghadapi sejumlah masalah politik, sosial dan ekonomi yang kompleks. Masalah-masalah tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: (1) kemiskinan, kesenjangan sosial, dan tekanan-tekanan ekonomi yang datang setiap saat, (2) keterbatasan akses modal, teknologi dan pasar, sehingga mempengaruhi dinamika usaha, (3) kelemahan fungsi kelembagaan sosial ekonomi yang ada, (4)

²² Siswanto B, 2008, *Kemiskinan dan Perlawanan Kaum nelayan*, Laksbang Mediatama, Malang, hlm.15.

²³ Kusnadi, 2009, *Keberdayaan Nelayan Dan Dinamika Ekonomi Pesisir*, Ar-RuzzMedia, Yogyakarta, hlm 37

kualitas SDM yang rendah sebagai akibat keterbatasan akses pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik, (5) degradasi sumberdaya lingkungan, baik di kawasan pesisir, laut maupun pulau-pulau kecil, dan (6) belum kuatnya kebijakan yang berorientasi pada kemaritiman sebagai pilar utama pembangunan nasional.²⁴

Masalah-masalah di atas tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait satu sama lain. Misalnya, masalah kemiskinan. Masalah ini disebabkan oleh hubungan-hubungan korelatif antara keterbatasan akses, lembaga ekonomi belum berfungsi, kualitas SDM rendah, degradasi sumber daya lingkungan. Karena itu persoalan penyelesaian kemiskinan dalam masyarakat nelayan harus bersifat integralistik. Kalaupun harus memilih salah satu faktor sebagai basis penyelesaian persoalan kemiskinan, pilihan ini benar-benar menjangkau faktor-faktor yang lain atau menjadi motor untuk mengatasi masalah-masalah yang lain. Pilihan demikian memang sulit dilakukan, tetapi harus ditempuh untuk mengefisienkan dan mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia yang memang terbatas.

²⁴ Ibid

4. Kehidupan Keluarga Nelayan Kecil

Keluarga atau rumah tangga merupakan kesatuan sosial yang membentuk masyarakat. Di dalam keluarga terdapat anggota-anggota keluarga, seperti suami, istri, dan anak. Seperti halnya dengan keluarga-keluarga pada umumnya, keluarga nelayan juga mempunyai tanggungan ekonomi untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari anggota keluarganya. Dalam keluarga, semua modal dan barang diatur oleh kepala keluarga yang bertindak tanpa pamrih demi kepentingan bersama. Meskipun ada pembagian pekerjaan yang berdasarkan jenis kelamin dan umur, namun, semuanya bekerja untuk kepentingan bersama. Masing-masing anggota keluarga akan berkontribusi sesuai dengan peran, tanggungjawab dan kemampuannya.

Nelayan kecil merupakan nelayan tradisional yang mencari ikan di laut dengan menggunakan perahu kecil dan alat tangkap yang sederhana dan tidak banyak tersentuh oleh teknologi canggih. Wilayah perairan yang dapat diakses oleh nelayan kecil pun tidak sejauh nelayan modern yang menggunakan banyak teknologi canggih, nelayan kecil hanya mampu menjangkau perairan di pinggir-pinggir pantai saja, berbeda dengan nelayan modern yang dapat menjangkau perairan laut sampai jauh di tengah-tengah laut.

Berbeda dengan nelayan modern yang acap kali mampu merespon perubahan dan lebih kenyal dalam menyiasati kondisi *over fishing*, nelayan tradisional seringkali justru mengalami proses marginalisasi dan menjadi korban dari pembangunan dan modernisasi perikanan.

Dengan menggunakan alat tangkap yang sedikit dan teknologi yang sederhana, nelayan kecil hanya mampu memperoleh hasil tangkapan ikan dalam jumlah yang sedikit pula yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, itu pun saat cuaca dan kondisi laut yang sedang bersahabat. Saat cuaca dan kondisi laut yang tidak bersahabat, para nelayan kecil tidak dapat mencari ikan di laut dan hal itu mengakibatkan nelayan kecil tidak dapat memperoleh penghasilan sehingga keluarga nelayan kecil tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka, keadaan tersebut yang menjadikan keluarga nelayan kecil hidup dalam keterbatasan ekonomi dan jauh dari kesejahteraan.

Berbeda dengan keluarga nelayan modern atau juragan kapal yang rata-rata hidup berkecukupan, keluarga nelayan kecil sering kali hidup dengan kondisi serba pas-pasan. Keluarga nelayan kecil dituntut untuk bertahan hidup dalam himpitan ekonomi yang melanda keluarga mereka, disaat harga kebutuhan pokok yang

setiap tahunnya naik, mau tidak mau mereka harus tetap bisa membelinya demi kelangsungan hidup anggota keluarga mereka, belum juga biaya pendidikan untuk anak mereka yang harus mereka tanggung.

5. Tipologi Nelayan

Tipologi dapat diartikan sebagai pembagian masyarakat ke dalam golongan-golongan menurut kriteria-kriteria tertentu. Kriteria dalam tipologi masyarakat nelayan dapat dilihat berdasarkan tiga sudut pandang, yaitu:²⁵

- a. Dari segi penguasaan alat-alat produksi atau peralatan tangkap yang dimiliki nelayan.

Dalam sudut pandang ini, nelayan bisa dibedakan menjadi dua golongan, yaitu golongan nelayan yang mempunyai alat-alat produksi sendiri (pemilik alat produksi) dan golongan nelayan yang tidak mempunyai alat-alat produksi sendiri (nelayan buruh), dalam hal ini nelayan buruh hanya dapat menyumbang jasa tenaganya dalam kegiatan menangkap ikan serta mendapatkan upah yang lebih kecil dari pada nelayan pemilik alat produksi.

²⁵ Bagong Suyanto, 2013, *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*, Intrans Publishing, Malang, hlm.40.

- b. Dari segi skala investasi modal usahanya.

Nelayan yang di pandang dari sudut pandang ini dapat di golongan menjadi dua tipe, yaitu nelayan besar yang memberikan modal investasi dengan jumlah yang banyak untuk kegiatan menangkap ikan dan nelayan kecil yang hanya bisa memberikan modal investasinya dengan jumlah yang sedikit.

- c. Berdasarkan tingkat teknologi peralatan tangkap ikan

Berdasarkan teknologi peralatan tangkap ikan, nelayan dapat dibedakan menjadi nelayan modern dan nelayan tradisional. Nelayan modern cenderung lebih menggunakan teknologi canggih dan berpendapatan lebih besar dibandingkan dengan nelayan tradisional, ini dikarenakan nelayan modern wilayah produksinya dapat menjangkau perairan yang lebih jauh.

Arif (2012) menggolongkan nelayan menjadi 4 (empat) tingkatan yang dilihat dari kapasitas teknologi, orientasi pasar dan karakteristik hubungan produksi. Keempat tingkatan nelayan tersebut adalah:²⁶

²⁶ Arif Satria, 2002, *Pengantar Sosiologi Masyarakat Pesisir*, PT Pustaka Cidesindo, Jakarta, hlm. 45.

- a. *Peasant-fisher* atau nelayan tradisional yang biasanya lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri (subsisten). Nelayan ini masih menggunakan alat tangkap yang tradisional, seperti dayung atau sampan tidak bermotor dan masih melibatkan anggota keluarga sebagai tenaga kerja utama.
- b. *Post-peasant fisher*, dicirikan dengan *penggunaan* teknologi penangkapan ikan yang lebih maju seperti motor tempel atau kapal motor. Penguasaan sarana perahu motor tersebut semakin membuka peluang bagi nelayan untuk menangkap ikan di wilayah perairan yang lebih jauh dan memperoleh surplus dari hasil tangkapannya karena mempunyai daya tangkap lebih besar. Umumnya, nelayan jenis ini masih beroperasi di wilayah pesisir. Pada jenis ini, nelayan sudah berorientasi pasar. Sementara itu, tenaga kerja yang digunakan sudah meluas dan tidak bergantung pada anggota keluarga saja.
- c. *Commercial fisher*, yaitu nelayan yang telah berorientasi pada peningkatan keuntungan. Skala usahanya sudah besar yang dicirikan dengan banyaknya jumlah tenaga kerja dengan status yang berbeda dari buruh hingga manajer. Teknologi yang digunakan pun lebih modern dan membutuhkan keahlian tersendiri dalam pengoperasian kapal maupun alat tangkapnya.

d. *Industrial fisher*, ciri nelayan jenis ini adalah diorganisasi dengan cara-cara yang mirip dengan perusahaan agroindustri dinegara-negara maju, secara relatif lebih padat modal, memberikan pendapatan yang lebih tinggi daripada perikanan sederhana, baik untuk pemilik maupun awak perahu, dan menghasilkan untuk ikan kaleng dan ikan beku yang berorientasi ekspor.

6. Pengertian dan Penggolongan Nelayan

Nelayan adalah suatu kelompok masyarakat yang kehidupannya tergantung langsung pada hasil laut, baik dengan cara melakukan penangkapan ataupun budidaya. Mereka pada umumnya tinggal dipantai, sebuah lingkungan pemukiman yang dekat dengan lokasi kegiatannya.²⁷

Nelayan identik dengan keterbatasan aset, lemahnya kemampuan modal, posisi tawar dan akses pasar.²⁸ Sesungguhnya, nelayan bukanlah suatu entitas tunggal, mereka terdiri dari beberapa kelompok. Dilihat dari segi pemilikan alat tangkap, nelayan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu nelayan buruh, nelayan juragan, dan nelayan perorangan. Nelayan buruh adalah nelayan

²⁷ Mulyadi S, 2007, *Ekonomi Kelautan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.37.

²⁸ Siswanto B, 2008, *Kemiskinan dan Perlawanan Kaum nelayan*, Laksbang Mediatama, Malang, hlm 42

yang bekerja dengan alat tangkap milik orang lain. Sebaliknya, nelayan juragan adalah nelayan yang memiliki alat tangkap yang dioperasikan oleh orang lain. Adapun nelayan perorangan adalah nelayan yang memiliki peralatan tangkap sendiri, dan dalam pengoperasiannya tidak melibatkan orang lain.²⁹

Nelayan dapat didefinisikan pula sebagai orang atau komunitas orang yang secara keseluruhan atau sebagian dari hidupnya tergantung dari kegiatan menangkap ikan. Beberapa kelompok nelayan memiliki beberapa perbedaan dalam karakteristik sosial dan kependudukan. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada kelompok umur, pendidikan status sosial, dan kepercayaan. Dalam satu kelompok nelayan juga sering ditemukan perbedaan kohesi internal, dalam pengertian hubungan diantara sesama nelayan maupun di dalam hubungan bermasyarakat.³⁰

Menurut Charles (2001), kelompok nelayan dapat dibagi empat kelompok yaitu: (1) nelayan subsisten (*subsistence fishers*), yaitu nelayan yang menangkap ikan hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri, (2) nelayan asli (*native dan indigenous serta aboriginal fishers*), yaitu nelayan yang sedikit banyak memiliki

²⁹ Mulyadi S, 2007, *Ekonomi Kelautan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.39.

³⁰ Widodo dan Suadi, 2006, *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 15

karakter yang sama dengan kelompok pertama, namun memiliki juga hak untuk melakukan aktivitas secara komersial walaupun dalam skala yang sangat kecil, (3) nelayan rekreasi (*recreational dan sport fishers*), yaitu orang-orang yang secara prinsip melakukan kegiatan penangkapan hanya sekadar untuk kesenangan atau berolah raga, dan (4) nelayan komersial (*commercial fishers*), yaitu mereka yang menangkap ikan untuk tujuan komersial atau dipasarkan baik untuk pasar domestik maupun pasar ekspor.³¹

Disamping pengelompokan tersebut, terdapat beberapa terminologi yang sering digunakan untuk menggambarkan kelompok nelayan, seperti nelayan penuh untuk mereka yang menggantungkan keseluruhan hidupnya dari menangkap ikan; nelayan sambilan untuk mereka yang hanya sebagian dari hidupnya tergantung dari menangkap ikan; juragan untuk mereka yang memiliki sumberdaya ekonomi untuk usaha perikanan seperti kapal dan alat tangkap; dan anak buah kapal untuk mereka yang mengalokasikan waktunya dan memperoleh pendapatan dari hasil mengoperasikan alat tangkap ikan, seperti kapal milik juragan.³²

7. Undang Undang Dan Kebijakan Terkait

³¹ Charles AT, 2001, *Sustainable fishery systems*, Blakwell Science Ltd, Canada, hlm.65.

³² Widodo dan Suadi, 2006, *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 18

a. Undang – Undang Perikanan No 31 Tahun 2004

1) Dasar Pemikiran

Pada satu dekade ini terdapat kecenderungan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas Orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial atau sektoral di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundang-undangan yang ada sering menimbulkan kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan perundang-undangan yang ada lebih berorientasi pada eksploitasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya. Sementara itu, kesadaran Penilaian Suberdaya dan Ekonologi Monitoring Sukses Penetapan & Penataan Batas Konsultasi Publik Seleksi Minapolitan Manajemen Adaptif Zonasi Kawasan Rencana Pengembangan Implementasi nilai strategis dari pengelolaan wilayah

pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis masyarakat relatif kurang.

Kurang dihargainya hak masyarakat adat atau lokal dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil seperti sasi, mane'e, panglima laot, awigawig, terbatasnya ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menunjukkan bahwa prinsip pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu belum terintegrasi dengan kegiatan pembangunan dari berbagai sektor dan daerah. Sistem pengelolaan pesisir tersebut belum mampu mengeliminasi faktor-faktor penyebab kerusakan dan belum memberi kesempatan kepada sumber daya hayati untuk dapat pulih kembali secara alami atau sumber daya nonhayati disubstitusi dengan sumber daya lain.

Oleh sebab itu, keunikan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang rentan berkembangnya konflik dan terbatasnya akses pemanfaatan bagi masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, perlu dikelola secara baik agar dampak aktivitas manusia dapat dikendalikan dan sebagian wilayah pesisir dipertahankan untuk konservasi.

Masyarakat perlu didorong untuk mengelola wilayah pesisirnya dengan baik dan yang telah berhasil perlu diberi insentif, tetapi yang merusak perlu diberi sanksi. Norma-norma Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tersebut disusun dalam lingkup perencanaan, pemanfaatan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan, dengan memperhatikan norma-norma yang diatur dalam peraturan perundangundangan lainnya seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725). Norma-norma Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang akan dimuat difokuskan pada norma hukum yang belum diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan yang ada atau bersifat lebih spesifik dari pengaturan umum yang telah diundangkan. Norma-norma itu akan memberikan peran kepada Pemerintah, masyarakat, dan swasta sebagai pemangku kepentingan baik kepentingan daerah, kepentingan nasional, maupun kepentingan internasional melalui sistem pengelolaan wilayah terpadu. Sesuai

dengan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum, pengembangan sistem Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dasar hukum itu dilandasi oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Ruang Lingkup

Undang-Undang ini diberlakukan di Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil yang meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan ke arah perairan kepulauan. Lingkup pengaturan Undang-Undang ini secara garis besar terdiri dari tiga bagian yaitu perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian, dengan uraian sebagai berikut :

a) Perencanaan

Perencanaan dilakukan melalui pendekatan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu (*Integrated Coastal Management*) yang mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh sektor dan daerah sehingga terjadi keharmonisan dan saling penguatan pemanfaatannya. Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu merupakan pendekatan yang memberikan arah bagi pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara berkelanjutan dengan mengintegrasikan berbagai perencanaan pembangunan dari berbagai tingkat pemerintahan, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen. Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan sehingga agar dapat mengharmonisasikan kepentingan pembangunan ekonomi dengan pelestarian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta memperhatikan karakteristik dan keunikan wilayah tersebut.

Perencanaan terpadu itu merupakan suatu upaya bertahap dan terprogram untuk memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil secara optimal agar dapat menghasilkan keuntungan ekonomi secara berkelanjutan untuk kemakmuran masyarakat. Rencana bertahap tersebut disertai dengan upaya pengendalian dampak pembangunan sektoral yang mungkin timbul dan mempertahankan kelestarian sumber dayanya. Perencanaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dibagi ke dalam empat tahapan: (i) rencana strategis; (ii) rencana zonasi; (iii) rencana pengelolaan; dan (iv) rencana aksi.

b) Pengelolaan

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mencakup tahapan kebijakan pengaturan sebagai berikut: 1) Pemanfaatan dan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian izin pemanfaatan dan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Izin

pemanfaatan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan masing-masing instansi terkait, 2) Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) diberikan di Kawasan perairan budidaya atau zona perairan pemanfaatan umum kecuali yang telah diatur secara tersendiri, 3) Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dimulai dari perencanaan, pemanfaatan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, pengakuan hak dan pemberdayaan masyarakat, kewenangan, kelembagaan, sampai pencegahan dan penyelesaian konflik, 4) Pengelolaan pulau-pulau kecil dilakukan dalam satu gugus pulau atau kluster dengan memperhatikan keterkaitan ekologi, keterkaitan ekonomi, dan keterkaitan sosial budaya dalam satu bioekoregion dengan pulau induk atau pulau lain sebagai pusat pertumbuhan ekonomi.

Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang relatif kaya sering menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan populasi penduduknya padat. Namun, 34 sebagian besar penduduknya relatif miskin dan

kemiskinan tersebut memicu tekanan terhadap Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menjadi sumber penghidupannya. Apabila diabaikan, hal itu akan berimplikasi meningkatnya kerusakan Ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu, masih terdapat kecenderungan bahwa industrialisasi dan pembangunan ekonomi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sering kali memarginalkan penduduk setempat. Oleh sebab itu diperlukan norma-norma pemberdayaan masyarakat.

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan terhadap perubahan perlu dilindungi melalui pengelolaan agar dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan kebijakan dalam pengelolaannya sehingga dapat menyeimbangkan tingkat pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil untuk kepentingan ekonomi tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang melalui pengembangan Kawasan Konservasi dan Sempadan Pantai.

c) Pengawasan dan Pengendalian

Pengawasan dan pengendalian dilakukan untuk: 1) mengetahui adanya penyimpangan pelaksanaan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta implikasi penyimpangan tersebut terhadap perubahan kualitas ekosistem pesisir, 2) mendorong agar pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan rencana pengelolaan wilayah pesisirnya, 3) memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik berupa sanksi administrasi seperti pembatalan izin atau pencabutan hak, sanksi perdata seperti pengenaan denda atau ganti rugi; maupun sanksi pidana berupa penahanan ataupun kurungan, 4) Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Undang-Undang ini mempunyai hubungan saling melengkapi dengan undang-undang lain seperti: a) undang-undang yang mengatur perikanan;

b) undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah; c) undang-undang yang mengatur kehutanan; d) undang-undang yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi; e) undang-undang yang mengatur penataan ruang; f) undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup; g) undang-undang yang mengatur pelayaran; h) undang-undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem; i) undang-undang yang mengatur peraturan dasar pokok agraria; j) undang-undang yang mengatur perairan; k) undang-undang yang mengatur kepariwisataan; l) undang-undang yang mengatur perindustrian dan perdagangan; m) undang-undang yang mengatur sumber daya air; n) undang-undang yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional; dan o) undang-undang yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Undang-Undang ini diharapkan dapat dijadikan sebagai landasan pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilaksanakan oleh berbagai sektor terkait. Dengan demikian, dapat

dihindarkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan.

b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pedoman Umum Pentaan Ruang Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Undang-Undang ini diberlakukan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Lingkup pengaturan Undang-Undang ini secara garis besar terdiri dari tiga bagian yaitu perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian, dengan uraian sebagai berikut :

1) Perencanaan

Perencanaan dilakukan melalui pendekatan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu (Integrated Coastal Management) yang mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh sektor dan daerah sehingga terjadi keharmonisan dan saling penguatan pemanfaatannya.

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu merupakan pendekatan yang memberikan arah bagi pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara berkelanjutan dengan mengintegrasikan berbagai perencanaan pembangunan dari berbagai tingkat pemerintahan, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen. Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan agar dapat mengharmonisasikan kepentingan pembangunan ekonomi dengan pelestarian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta memperhatikan karakteristik dan keunikan wilayah tersebut.

Perencanaan terpadu itu merupakan suatu upaya bertahap dan terprogram untuk memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara optimal agar dapat menghasilkan keuntungan ekonomi secara berkelanjutan untuk kemakmuran masyarakat.

Rencana bertahap tersebut disertai dengan upaya pengendalian dampak pembangunan sektoral yang mungkin timbul dan mempertahankan kelestarian sumber

dayanya. Perencanaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dibagi ke dalam empat tahapan: (i) rencana strategis; (ii) rencana zonasi; (iii) rencana pengelolaan; dan (iv) rencana aksi.

2) Pengelolaan

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mencakup tahapan kebijakan pengaturan sebagai berikut:

- a) Pemanfaatan dan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian izin pemanfaatan dan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Izin pemanfaatan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan masing-masing instansi terkait.
- b) Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP -3) diberikan di Kawasan perairan budidaya atau zona perairan pemanfaatan umum kecuali yang telah diatur secara tersendiri.
- c) Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dimulai dari perencanaan, pemanfaatan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, pengakuan

hak dan pemberdayaan masyarakat, kewenangan, kelembagaan, sampai pencegahan dan penyelesaian konflik.

- d) Pengelolaan pulau-pulau kecil dilakukan dalam satu gugus pulau atau kluster dengan memperhatikan keterkaitan ekologi, keterkaitan ekonomi, dan keterkaitan sosial budaya dalam satu bioekoregion dengan pulau induk atau pulau lain sebagai pusat pertumbuhan ekonomi.

Sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil yang relatif kaya sering menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan populasi penduduknya padat. Namun, sebagian besar penduduknya relatif miskin dan kemiskinan tersebut memicu tekanan terhadap sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi sumber penghidupannya. Apabila diabaikan, hal itu akan berimplikasi meningkatnya kerusakan ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu, masih terdapat kecenderungan bahwa industrialisasi dan pembangunan ekonomi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sering kali

memarginalkan penduduk setempat. Oleh sebab itu diperlukan norma-norma pemberdayaan masyarakat.

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang rentan terhadap perubahan perlu dilindungi melalui pengelolaan agar dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan kebijakan dalam pengelolaannya sehingga dapat menyeimbangkan tingkat pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil untuk kepentingan ekonomi tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang melalui pengembangan kawasan konservasi dan sempadan pantai.

3) Pengawasan Dan Pengendalian

- a) Pengawasan dan pengendalian dilakukan untuk:
Mengetahui adanya penyimpangan pelaksanaan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta implikasi penyimpangan tersebut terhadap perubahan kualitas ekosistem pesisir
- b) Mendorong agar pemanfaatan sumberdaya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan rencana pengelolaan wilayah pesisirnya

- c) Memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik berupa sanksi administrasi seperti pembatalan izin atau pencabutan hak, sanksi perdata seperti pengenaan denda atau ganti rugi; maupun sanksi pidana berupa penahanan ataupun kurungan.

Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

2.2 Kajian Studi Terdahulu

Rokhimin Dahuri (2001) dengan judul Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir Dan Lautan Seiring Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah. Hasil penelitian didapatkan bahwa 1) Sumberdaya pesisir dan laut merupakan ekosistem yang sangat strategis bagi pembangunan nasional, maka dalam penetapan program dan kebijakannya harus diupayakan adanya efisiensi dalam pemanfaatan ruang dan sumberdaya pesisir, peningkatan pendapatan atau kesejahteraan masyarakat pesisir, member-dayakan masyarakat pesisir, dan memperkaya dan meningkatkan mutu sumberdaya alam, 2) Desentralisasi pengelolaan

sumberdaya pesisir merupakan kebijakan Pemerintah untuk mengefektifkan dan mendekatkan pengelolaan sumberdaya alam ke pemerintah daerah dan masyarakat, 3) Implementasi desentralisasi dilaksanakan dalam atribut dan koridor kerja Negara Kesatuan Republik Indonesia, diorientasikan bagi kesejahteraan masyarakat luas, diselesaikan dalam format aturan hukum dan dengan dukungan pengetahuan serta intelektualitas, 4) Implikasi dan konsekuensi desentralisasi harus disadari dan diantisipasi oleh semua pihak baik pusat maupun daerah, 5) Desentralisasi pengelolaan sumberdaya pesisir merupakan salah satu kebijakan Pemerintah untuk mengefektifkan dan mendekatkan pelayanan pemerintah ke masyarakat dan klien, 6) Desentralisasi kewenangan kepada daerah harus dipandang sebagai pemberian hak dan kewajiban untuk melaksanakannya secara bertanggung jawab dan demi kepentingan masyarakat, bukan pemberian kedaulatan sehingga terjadi pengkaplingan laut.³³

Jantje Tjiptabudy (2013) dengan judul Aspek Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Terhadap Eksistensi Masyarakat Adat. Hasil penelitian didapatkan bahwa Kebijakan pemerintah dalam pengaturan dan pengelolaan wilayah

³³ Rokhimin Dahuri, 2001, Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir Dan Lautan Seiring Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jurnal Volume XVII No. 2 April - Juni 2001 : 139 - 171

pesisir dan pulau-pulau kecil masih bersifat sentralistik dan mengabaikan kepentingan masyarakat adat. Selain itu sistem pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ditinjau dari aspek hukum masih tumpang tindih atau bersifat kontradiktif. Terkait dengan wewenang antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan masyarakat adat sistem hukum di Indonesia masih tetap mengatur dan mengakui eksistensi masyarakat hukum namun dalam implementasi belum memberikan perlindungan secara optimal.³⁴

Bayu Vita Indah Yanti dan Zahri Nasution (2013) dengan judul *Prioritas Kajian Hukum Dalam Mendukung Pembangunan Kelautan Dan Perikanan*. Hasil penelitian mengisyaratkan perlunya empat prioritas kajian hukum yang perlu dilakukan, yaitu terkait dengan 1) perencanaan pembangunan nasional, 2) pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, 3) pemerintahan daerah dan otonomi daerah, 4) penataan ruang dan bisnis kelautan dan perikanan.³⁵

Siti Aminah (2015) dengan judul *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*. Hasil penelitian didapatkan bahwa Praktik penataan yang ada di Kota Surabaya memperlihatkan dinamika

³⁴ Jantje Tjiptabudy, 2013, *Aspek Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Terhadap Eksistensi Masyarakat Adat*. Jurnal Universitas Pattimura Ambon

³⁵ Bayu Vita Indah Yanti dan Zahri Nasution, 2013, *Prioritas Kajian Hukum Dalam Mendukung Pembangunan Kelautan Dan Perikanan*, *J. Kebijakan Sosek KP Vol. 3 No. 2 Tahun 2013*

ekonomi-politik. Aktor yang mewakili pemerintah, investor, dan masyarakat memberi andil pada inkonsistensi implementasi RTRW. Pemkot Surabaya merupakan representasi dari sistem kapitalis mengatur dan merasionalisasi ruang untuk produksi dan reproduksi ruang sosial ekonomi. Kondisi itu menguatkan tesis Lefebvre bahwa dalam suatu ruang terdapat aspek politik. Ruang di Kota Surabaya sebagai produk politik dan instrumen yang memungkinkan Kota Surabaya dapat berkembang. Dari sini kemudian muncul ruang dominan yang sebagiannya dimiliki oleh kelas dominan (pengembang atau investor serta kapitalis) dan sebagian lainnya dimiliki oleh masyarakat. Studi ini juga menguatkan argumentasi Harvey bahwa konfigurasi penguasaan ruang di Kota Surabaya mengikuti aliran sirkuit kapital yang ada (primer, sekunder, dan tersier). Sirkuit-sirkuit ini terlihat dari kepenguasaan kelas kapitalis atau investor, baik dalam ranah produksi dan konsumsi langsung, ranah pembentukan kapital dan konsumsi tetap serta ranah konsumsi. Sirkuit kapital mengakibatkan proporsi penguasaan yang tidak sama antara ketiga aktor dalam praktik tata ruang. Selain itu, Pemerintah kota Surabaya juga menjamin terciptanya kerangka kelembagaan yang mendukung keberadaan kekuatan kapitalis

yang terus menerus mengakumulasi kapital melalui kebijakan-kebijakan tata ruang yang diputuskan melalui proses politik.³⁶

³⁶ Siti Aminah, 2015, Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya, *Jurnal Sosiologi*, Vol. 20, No. 1, Januari 2015:59-79