

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang paling indah selain mengucapkan syukur kepada Allah SWT atas selesainya naskah ini yang sarat dengan perjuangan dan do'a ini, karena do'a tanpa perjuangan adalah omong kosong. Demikian pula perjuangan tanpa do'a adalah sombong. Oleh karena itu, segala puji bagi Allah, Tuhan yang Maha Pencipta, Pemelihara, serta Penguasa alam semesta. Kepada-Nya semua makhluk bersujud dan kepada-Nyalah pula akan dikembalikan. Shalawat serta salam sejahtera semoga tercurah kepada Baginda yang Mulia Nabi Besar Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya dan semoga tercurah kepada kita semua.

Atas berkat rahmat serta ridho Allah SWT semata, akhirnya Naskah Akademik ini dapat diselesaikan yang disusun berdasarkan hasil penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan bahan-bahan perpustakaan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam ini bersifat kualitatif dengan penekanan pada konteks, isi, dan kerangka referensi yang diuraikan secara deskriptif-analitis.

Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah yuridis normatif dan komparatif serta menemukan hukum *in-concreto*. Cara ini dilakukan dengan harapan diperolehnya suatu hasil berupa “kerangka pemikiran” atau “paradigma baru” yang bermanfaat untuk perkembangan hukum yang akan datang (*futureologi*). Metode penemuan hukum *in-concreto* digunakan dengan maksud untuk mengetahui aturan dan hukum yang bagaimana yang sebaiknya membentuk dan menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam, karena masalah ini tidak hanya berkaitan dengan hukum, sehingga diperlukan pula kajian terhadap aspek-

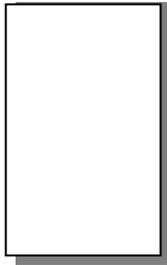
aspek terkait lainnya, seperti ekonomi dan keuangan, sosial politik dan budaya, agar materi yang disajikan dalam Naskah Akademik ini bersifat holistik dan komprehensif.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan mengingat pentingnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam sebagai landasan hukum dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka Naskah Akademik ini merupakan landasan dan kajian dalam perumusan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Subang, Pebruari 2021

Tim Kerja Penyusun Naskah Akademik
Fakultas Hukum Universitas Subang
Ketua,

Dr. Ujang Charda S., S.H., M.H., M.I.P., M.A.P.



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Maksud dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penelitian	6
BAB 2 KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	9
A. Tinjauan Teoritis tentang Perlindungan dan Pemberdayaan ...	9
1. Pengertian Perlindungan	9
2. Pengertian Pemberdayaan	10
B. Tinjauan tentang Perlindungan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam	14
1. Konsep Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam	14
2. Pengertian Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam Menurut Peraturan Perundang-Undangan	17

C.	Tinjauan tentang Asas-asas Hukum dalam Penyusunan Norma Peraturan Daerah.....	19
1.	Dasar Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Daerah	19
2.	Asas-asas dalam Penyusunan Norma Peraturan Daerah ...	23
D.	Praktik Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam	24
1.	Kultur Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam	24
2.	Masalah-masalah dalam Praktik Perlindungan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam.....	28
3.	Strategi Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam	31
BAB 3	ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	40
A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	40
B.	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan	41
C.	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat	47
D.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan <i>UNCLOS</i> 1982	48
E.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia	51

F. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan <i>jo.</i> Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	53
G. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	54
H. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil <i>jo.</i> UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- pulau Kecil	58
I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	68
J. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	70
K. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	77
L. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan	81
M. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam	85
N. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ..	86

	O. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	89
BAB 4	LANDASAN YURIDIS, SOSIOLOGIS, DAN FILOSOFIS	90
	A. Landasan Filosofis	90
	B. Landasan Sosiologis	94
	C. Landasan Yuridis	97
BAB 5	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG TENTANG KABUPATEN LAYAK ANAK.....	105
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang	105
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang	108
BAB 6	PENUTUP	132
	A. Kesimpulan	132
	B. Saran	132
	DAFTAR PUSTAKA	133

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Tinjauan Teoritis tentang Perlindungan dan Pemberdayaan

1. Pengertian Perlindungan

Istilah perlindungan dimaksudkan untuk menegaskan bahwa negara hadir dan tampil membela kepentingan nelayan. Sumber utama kemerosotan perikanan tradisional belakangan ini adalah pendekatan eksploitatif dengan pendekatan intensifikasi yang telah terbukti mengalami kegagalan. Pendekatan intensifikasi hanya akan mendorong modernisasi alat tangkap yang justru lebih merusak ekosistem dan hanya berorientasi pada penyuplai permintaan pasar semata. Akibat kesalahan cara pandang terhadap laut dan nelayan tradisional di atas, cara pandang soal bagaimana perlindungan yang seharusnya bertujuan mensejahterakan nelayan sering jadi keliru. Perikanan tradisional atau nelayan tradisional bukan sekedar *livelihood* tapi lebih dari itu merupakan *'way of life'*, yang merupakan cara kehidupan dalam budaya masyarakat maritim. Perikanan tradisional juga perlu dibedakan dari perikanan skala kecil-menengah yang lebih mengedepankan perikanan dari sisi komersial atau industri dan bukan pada filosofis dasar dari nelayan.

Oleh karenanya makna perlindungan memiliki arti yang sangat politis, karena terkait masalah hak nelayan yang harus dijamin perlindungannya oleh negara dan perundang-undangan. Perlindungan tidak hanya pada saat nelayan mencari penghidupan di laut lepas tapi juga pada saat berada di darat. Di laut bentuk perlindungan dapat berupa pemberian informasi dan petunjuk serta perlindungan bagi nelayan dari berbagai tindakan seperti aksi perompakan, praktek *illegal fishing*, konflik penggunaan *trawl*, kegiatan *transshipment* serta intimidasi, dan kekerasan oleh pihak luar kepada nelayan Indonesia. Sedangkan di darat perlindungan dapat berwujud revitalisasi Tempat Penjualan Ikan (TPI) yang selama ini tidak dikelola secara benar.

Makna perlindungan juga harus memastikan bahwa negara hadir melindungi wilayah pesisir dan laut yang menjadi habitat hidup nelayan sekaligus memastikan bahwa keberlanjutannya (*sustainability*) dan keseimbangan ekosistem berlangsung

dengan baik dan memastikan bahwa tata kelola pemanfaatan wilayah pesisir laut harus adil. Secara khusus tentunya yang melingkupi wilayah tangkap nelayan yang menggunakan alat tangkap ramah lingkungan di zona 4 mil, upaya konservasi zona 4 mil harus dimaknai sebagai langkah pemulihan wilayah tangkap nelayan tradisional, bukan jadi cara untuk menyingkirkan mereka dari laut, mereka harus menjadi aktor utama konservasi tersebut. Sehingga harus dihindarkan kebijakan yang melarang nelayan tradisional atau nelayan pantai untuk masuk ke kawasan konservasi, kebijakan harus mendorong nelayan tradisional atau nelayan pantai untuk menjadi mitra dalam proses pengawasan kebijakan konservasi dan pelarangan intensifikasi *fishing* di zona 4 mil. Makna perlindungan terhadap wilayah pesisir laut sejatinya ingin memastikan bahwa nelayan memiliki akses untuk memanfaatkan wilayah pesisir dan tidak hanya dibatasi pada zona 4 mil semata (yang nota bene diperuntukkan bagi nelayan tradisional), tetapi seharusnya juga meliputi keseluruhan wilayah pesisir laut di mana nelayan masih bisa melakukan aktifitas penangkapan ikan dengan catatan tetap menggunakan alat tangkap yang ramah lingkungan.¹

Perlindungan nelayan dilakukan dalam satu proses usaha perikanan, mulai dari penangkapan, pengolahan sampai pemasaran. Perlu dilakukan integrasi antara nelayan dengan industri perikanan agar hasil tangkapan nelayan dapat terserap.² Pengaturan terhadap tata niaga pemasaran juga perlu dilakukan, seperti Perum Bulog agar dapat ikut serta menjaga stabilisasi harga ikan.

2. Pengertian Pemberdayaan

Pembangunan yang mengacu pada kebutuhan masyarakat, direncanakan, dirancang dan dilaksanakan oleh masyarakat merupakan konsepsi sederhana dari pembangunan berbasis masyarakat. Pemanfaatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam menggunakan potensi yang sebesar-besarnya dari sumber daya alam, manusia, kelembagaan dan nilai-nilai sosial-budaya. Kebutuhan yang berasal dari masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya menjadi penting sebagai pondasi kerja dibandingkan kebijakan yang berasal dari “luar”. Pembangunan yang berasal dari sumber daya lokal atau menghormati kearifan lokal yang menjadi pegangan masyarakat setempat diharapkan mampu memberikan semangat memiliki dalam pembangunan manusia untuk kehidupan yang lebih baik.

Konsep pembangunan yang berasal dari bawah (*bottom-up*) merupakan strategi pembangunan sosial yang dikembangkan oleh Billups dkk yang meliputi, mengembangkan partisipasi masyarakat yang komprehensif, pengembangan motivasi masyarakat lokal, perluasan kesempatan belajar, peningkatan pengelolaan sumber daya lokal, replikasi pembangunan manusia, peningkatan komunikasi, dan pertukaran dan lokalisasi akses keuangan. Model pembangunan yang berasal dari *bottom-up* memiliki tujuan untuk mempengaruhi perubahan dalam masyarakat, persepsi warga tentang

¹Masyarakat Nelayan Provinsi Sumatera Utara, 12 Maret 2015.

²Nus Ugru, KIARA Maluku, 12 Maret 2015.

bagaimana meningkatkan taraf hidup, menciptakan masyarakat yang berorientasi perilaku dasar pada komunitas, persepsi warga dalam meningkatkan standar hidup diantara mayoritas warga.³

Konsep pembangunan berbasis masyarakat di sini adalah pemberdayaan masyarakat yang dapat dipahami sebagai konsep pembangunan yang berorientasi pada peningkatan harkat dan martabat manusia khususnya masyarakat yang kurang /tidak mampu agar mereka dapat terbebas dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Mahmudi (1999) berpendapat bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk mendorong dan melindungi tumbuh kembangnya kekuatan ekonomi lokal serta penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh masyarakat yang berbasis kekuatan rakyat.

Legitimasi masyarakat sebagai bentuk pengakuan terhadap masalah yang berada dilingkungannya sangat dibutuhkan, hal ini penting guna menunjukkan kesediaannya berpartisipasi dalam proses pembangunan. Terciptanya kemitraan antara warga masyarakat dan profesional yang memberikan dukungan teknis diharapkan mampu memberikan partisipasi penuh dari masyarakat guna membangun kemandirian ekonomi mereka ke depan.⁴

Sumber daya lokal untuk pembangunan adalah sumber daya yang berasal, tersedia, atau digali dari wilayah setempat yang termasuk dalam batas geografis komunitas atau lingkungan sosialnya. Sumber daya lokal, seringkali dijadikan sumber daya masyarakat, yang diartikan sebagai sumber daya yang mampu disediakan oleh masyarakat sendiri dengan harga murah, atau terjangkau. Pentingnya sumber daya lokal dalam pengembangan masyarakat seperti yang dikatakan Ife⁵ adalah menghindarkan masyarakat dari ketergantungan dari “pihak luar” yang akhirnya mengembangkan mental “*charity*” yang tergantung dari bantuan pemerintah, LSM, atau lembaga donor. Dalam arti yang lebih luas, pemanfaatan sumber daya lokal dapat membangun sikap keswadayaan dan kemandirian dalam arti yang lebih luas.

Selanjutnya Singgih⁶ mengatakan ada beberapa strategi pembangunan yang dapat menjadi pertimbangan untuk dapat diimplementasikan. Pertama, *growth with equity strategy*, pertumbuhan ekonomi tidak memberikan solusi bagi pengentasan kemiskinan, justru membuka lebar lubang si kaya dan si miskin. Kedua, adalah strategi pembangunan yang diarahkan kepada perbaikan “*human factor*” yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berfungsi sebagai kekuatan untuk mendorong kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial melalui peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan dan gizi. Harapannya dengan perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia akan muncul ide-ide kewirausahaan, lapangan pekerjaan baru, yang mendorong produktivitas nasional meningkat. Ketiga, pembangunan yang berpusat

³ Garza et al, 1998; Navarro, 1994; Ewalt, 1997, dalam ibid, hal, 30-31

⁴ *Ibid*, 32.

⁵ *Ibid.*, 34

⁶ *Ibid.*, 26

pada rakyat, masyarakat menjadi pusat pembangunan, memberikan segala keputusan atau pilihan kepada manusianya (*people centered development*), dan memberikan jalan seluas-luasnya bagi setiap individu atau kelompok masyarakat untuk memilih cara keluar dalam lingkaran kemiskinan itu sendiri.

Mendorong partisipasi masyarakat menjadi penting karena kondisi, kebutuhan, dan situasi sosial masyarakat dapat diketahui melalui keterlibatan langsung oleh masyarakat. Kegiatan yang diberikan pemerintah cenderung atau sebagian akan tidak tepat sasaran karena masyarakat tidak diberikan kepercayaan untuk menentukan kegiatan apa yang tepat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan mereka. Kepercayaan masyarakat menjadi penting karena keterlibatan masyarakat dalam sebuah kegiatan yang diberikan pemerintah dalam persiapan dan perencanaannya melibatkan masyarakat guna menumbuhkan komitmen kuat dari setiap gabungan individu dalam memberikan kontribusi dan rasa memiliki setiap kegiatan yang disepakati bersama. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan merupakan salah satu hak demokrasi yang memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk berperan aktif sebagai aktor pembangunan itu sendiri⁷.

Pembangunan yang memberikan peranan yang besar kepada masyarakat dimana proses perubahan yang direncanakan untuk merubah kehidupan masyarakat dari tak berdaya menjadi berdaya dalam peningkatan kemampuan ekonomi, kompetensi serta tanggung jawab sosial masyarakat itu sendiri dalam menggunakan sumber daya lokal melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan ide kreatif dengan komitmen yang kuat, merupakan model pendekatan yang dapat mengerakkan roda perubahan masyarakat dikenal dengan "Pengembangan Masyarakat (*community development*)". Pengembangan masyarakat merupakan proses dari pertumbuhan, perkembangan, dan kemajuan masyarakat dalam merubah keadaan kehidupannya menjadi lebih baik dengan senantiasa menjaga keutuhan komunitasnya.

Keutuhan komunitas menurut Singgih⁸ dipandang sebagai persekutuan hidup atas sekelompok manusia yang memiliki karakteristik: a) terikat pada interaksi sosial, b) memiliki rasa kebersamaan berdasarkan genealogis dan kepentingan bersama, c) menghormati hak dan tanggung jawab berdasarkan kepentingan bersama, d) bergabung dalam satu identitas tertentu, e) taat pada norma-norma kebersamaan, f) memiliki kohesi sosial yang kuat, dan g) menempati lingkungan hidup yang terbatas. Kondisi seperti ini diharapkan mampu menciptakan masyarakat untuk tumbuh dan berkembang secara swadaya dan dapat mengatasi rintangan sosial yang menghambat perkembangan masyarakat seperti tradisi, kebiasaan, cara, dan sikap hidup yang menjadi hambatan pembangunan.

Pembangunan masyarakat yang didasari oleh inisiatif dan swadaya merupakan strategi pembangunan yang terpusat pada masyarakat. Usaha-usaha untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memilah kebutuhan dan masalah sosial

⁷ *Ibid.* lihat Singgih, hal 28

⁸ *Ibid.*, hal, 29

sampai kepada pemilihan program kegiatan untuk memecahkan persoalan yang ada dengan menggunakan sumber daya masyarakat. Kesadaran masyarakat terhadap kondisi mereka menjadi persoalan penting untuk menjadi penggerak dan motivasi mereka dalam merubah keadaan. Oleh sebab itu, perlu dipahami terlebih dahulu pentingnya pemberian informasi tentang program pembangunan dan pengetahuan terhadap kondisi kehidupan masyarakat sebagai target pembangunan agar kegiatan atau program dapat berjalan dengan baik.

Dalam proses pengembangan masyarakat, kesadaran masyarakat tidak muncul begitu saja, tetapi harus dipicu oleh masyarakat dari luar daerah itu sendiri seperti, LSM, serta pemberi bantuan dari luar negeri berupa pengetahuan, informasi, dan bantuan pendanaan dalam pengembangan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat dengan pendampingan yang intensif dan tidak kaku.

Model pembangunan yang berbasis lokalitas muncul sebagai alternatif pembangunan yang mengedepankan kepentingan lokal dengan mengutamakan pengetahuan lokal (*local knowledge*) beserta tenaga keterampilan yang berasal dari masyarakat setempat (*local genius*) di setiap kegiatan yang dirancang bersama.⁹ Kekuatan masyarakat melalui potensi dan modal sosial yang ada diharapkan mampu mereduksi marginalisasi, ketimpangan, dan ketidakadilan dalam menuntaskan masalah-masalah kemiskinan. Dalam perspektif pembangunan alternatif, kemiskinan merupakan sebuah kondisi ketidakberdayaan relatif (*relative disempowerment*) yang berkaitan dengan kesempatan setiap rumah tangga sebagai basis kekuatan sosial. Hal ini terjadi karena kekurangan informasi dan ketidakmampuan masyarakat sebagai akibat tekanan struktural dari model pembangunan pertumbuhan yang mengabaikan hak-hak asasi kemanusiaan.¹⁰

Beberapa organisasi kemasyarakatan menghendaki peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan sebagai sebuah bentuk pemberdayaan yang dapat dilihat melalui program kegiatan yang banyak memberikan peningkatan kemampuan masyarakat untuk memilih program tertentu demi kemandirian mereka. Peranan pemerintah tentunya tidak hilang begitu saja, tetapi masyarakat dengan sumber daya yang ada mampu memperbaiki kondisi kesejahteraan sosial dari yang belum mandiri menjadi lebih mandiri. Terbukanya kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi menyangkut kehidupannya serta tanggung jawab terhadap segala keputusannya adalah sebuah penguatan terhadap nilai kebersamaan di dalam masyarakat itu sendiri.

Keberadaan penyuluh dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat tidak dapat dipisahkan keberadaannya dari beberapa fase yang harus dilewati dalam proses pengembangan masyarakat, keberhasilan sebuah program pengembangan melalui pemberdayaan masyarakat akan lebih mudah jika penyuluh hadir untuk memberikan arahan kepada masyarakat dalam menentukan perubahan sosial tersebut. Memunculkan kesadaran masyarakat akan pentingnya perubahan ke arah yang lebih

⁹ Zubaedi, *Pengembangan Masyarakat*, Pengembangan dan Wacana, Kencana, 2013, hlm. 142

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 143

baik tentunya membutuhkan kehadiran agen sebagai *trigger* dan stimulus masyarakat mengenai apa saja yang mereka butuhkan.

Kekuatan kelompok dalam pengembangan masyarakat tentunya tidak dapat dihindari, kelompok dapat menangani masalah-masalah yang sederhana dan menyelesaikan masalah tersebut dengan singkat menggunakan sumber daya yang ada di lingkungan mereka. Peran penyuluh dalam pengembangan masyarakat adalah memperkuat ide-ide, menstimulus hubungan kerjasama dengan pihak luar. Hal ini dibutuhkan untuk memberikan pengetahuan berupa pelatihan, motivasi juga modal segar untuk menunjang kegiatan pengembangan melalui pemberdayaan masyarakat.

B. Tinjauan tentang Perlindungan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam

1. Konsep Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam

Batasan atau definisi nelayan banyak dikemukakan oleh pakar, seperti Panayotou, Berkes, Satria, Ostrom dan Schlager, serta Kusnadi. Panayotou (1985) mengelompokkan nelayan ke dalam empat kelompok utama, yaitu *subsistence*, *indigenous*, *commercial* dan *recreation*. Sementara itu nelayan komersial dikelompokkan lagi menjadi dua kelompok, yaitu nelayan artisanal dan nelayan industri.¹¹ Menurut Kusnadi, penggolongan sosial dalam masyarakat nelayan dapat ditinjau dalam tiga sudut pandang, yaitu :¹²

- a. Dari segi penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap (perahu, jaring dan perlengkapan lain), struktur masyarakat nelayan terbagi dalam masyarakat pemilik (alat-alat produksi) dan nelayan buruh. Nelayan buruh tidak memiliki alat-alat produksi dan dalam kegiatan produksi unit perahu, nelayan buruh hanya menggunakan jasa tenaganya dengan memperoleh hak-hak yang sangat terbatas. Dalam masyarakat pertanian nelayan buruh identik dengan buruh tani. Secara kuantitatif nelayan buruh lebih besar dibanding dengan nelayan pemilik.
- b. Ditinjau dari segi skala investasi modal usahanya struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam nelayan besar dan nelayan kecil. Disebut nelayan besar karena jumlah modal yang diinvestasikan dalam usaha perikanan relatif lebih banyak, sedangkan nelayan kecil justru sebaliknya.
- c. Dipandang dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan masyarakat nelayan terbagi dalam nelayan modern dan tradisional. Nelayan-nelayan modern menggunakan teknologi yang lebih canggih dibandingkan dengan nelayan tradisional. Jumlah nelayan-nelayan modern jauh lebih kecil dibanding dengan nelayan tradisional.

¹¹ Panayotou T. 1985. *Small-scale fisheries in Asia: an introduction and overview (pg 11-29)*. In *Proceeding of Small-scale fisheries in Asia: socio-economic analysis and policy (edited by Panayotou)*. IDRC. Ottawa-Canada. 283 pp.

¹² Kusnadi, *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan Perebutan Sumber Daya Perikanan*, LKiS Pelangi Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 190.

Tabel 1.
Penggolongan Nelayan Menurut Beberapa Ahli¹³

No.	Pendapat	Kriteria Penggolongan	Penggolongan Nelayan
1.	Kusnadi	Penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap	- Nelayan Pemilik - Nelayan Buruh
		Investasi modal usaha	- Nelayan Besar - Nelayan Kecil
		Tingkat teknologi peralatan tangkap	- Nelayan Modern - Nelayan Kecil
2.	Pollnac (1988)	Respons untuk mengantisipasi tingginya risiko dan ketidakpastian	- Nelayan Kecil - Nelayan Besar
3.	Widodo (2008)	Daya jangkau armada perikanan dan lokasi penangkapan	- Nelayan Pantai - Nelayan Lepas Pantai - Nelayan Samudera

Selain hal tersebut di atas, beberapa pakar juga menyebut mengenai nelayan tradisional sebagai orang yang menangkap ikan dengan alat-alat yang merupakan warisan tradisi leluhurnya. Umumnya alat-alat tersebut murah, mudah dan ramah lingkungan. Mudah karena biasanya merupakan keterampilan turun temurun, murah karena berasal dari bahan-bahan di sekitar kampung, ramah lingkungan karena tidak merusak dan hanya untuk keperluan hidup secukupnya. Menjadi Nelayan Tradisional tidak semata-mata merupakan kegiatan ekonomi *survival* semata. Akan tetapi juga mengandung pengertian ekonomi dan kebudayaan sekaligus. Secara ekonomi merupakan kegiatan *survival*, secara kebudayaan merupakan ekspresi dari hubungan manusia dengan lingkungan sosial serta lingkungan hidup sekitarnya. Bagi nelayan tradisional, relasi manusia dan laut adalah relasi ekonomi dan kebudayaan secara bersamaan.

Di samping itu, terdapat juga buruh nelayan sebagai seorang yang berada dalam rantai produksi perikanan yang tidak mempunyai alat produksi sendiri (tidak punya perahu). Dia bekerja dengan pemilik kapal dengan sistem bagi hasil maupun sistem upah. Dalam kehidupan buruh nelayan biasanya menempati strata ekonomi paling bawah dalam perkampungan nelayan. Buruh nelayan bekerja kepada pemilik kapal. Dalam hal pembagian hasil tangkapan, tentu saja buruh nelayan akan mencari ikan tersebut tidak mendapatkan hasil, buruh nelayan akan berhutang bahan makanan ke pemilik kapal atau ke rentenir agar tetap bertahan hidup. Biasanya para buruh nelayan jarang berganti-ganti majikan (pemilik kapal) karena sudah lama terjalin hubungan

¹³ Arif Satria, dkk.. *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2012, Jakarta, hlm. 21.

kerja. Hubungan kerja tersebut terkadang karena bersifat kekeluargaan, balas budi maupun ketiadaan majikan pemilik kapal karena terbatas jumlah pemilik kapal.

Statistik perikanan menyebut nelayan sebagai orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air. Orang yang hanya melakukan pekerjaan seperti membuat jaring, mengangkut alat-alat perlengkapan ke dalam perahu/kapal, tidak dimasukkan sebagai nelayan. Tetapi ahli mesin dan juru masak yang bekerja di atas kapal penangkap ikan dimasukkan sebagai nelayan, walaupun mereka tidak secara langsung melakukan penangkapan. Statistik Perikanan Tangkap Indonesia mengklasifikasikan nelayan berdasarkan waktu yang digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikannya, yakni, sebagai berikut:

- a. Nelayan penuh, yaitu nelayan yang seluruh waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air.
- b. Nelayan sambilan utama, yaitu nelayan yang sebagian besar waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air. Di samping melakukan pekerjaan penangkapan, nelayan kategori ini dapat pula mempunyai pekerjaan lain.
- c. Nelayan sambilan tambahan, yaitu nelayan yang sebagian kecil waktu kerjanya digunakan untuk melakukan pekerjaan penangkapan ikan.

Dari definisi beragam undang-undang dan literatur, maka nelayan didefinisikan sebagai warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan, meliputi Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh, dan Nelayan Pemilik. Keberadaan nelayan buruh dan nelayan pemilik untuk mengadopsi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, sedangkan nelayan tradisional terdapat di penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain nelayan, di laut, perairan umum, dan pesisir terdapat kegiatan pembudidayaan ikan, termasuk di dalamnya budi daya perikanan laut, budi daya perikanan payau, dan budi daya perikanan air tawar. Kegiatan pembudidayaan ikan ini tentunya tidak hanya dilakukan pada saat nelayan tidak melaut, tetapi dalam kaitannya dengan peningkatan ekonomi keluarga agar dapat mendorong peningkatan kesejahteraan keluarga, misalnya pada saat pembibitan sampai perawatan hingga panen.

Kendala yang dapat muncul dalam budi daya perikanan adalah¹⁴ kendala lingkungan akibat tingkat pencemaran wilayah pesisir yang tinggi, sosial-ekonomi dan budaya, penyuluhan dan kelembagaan, keterbatasan lahan, kualitas dan kuantitas air, dan teknologi. Persoalan lingkungan diantaranya penataan ruang pengembangan budi

¹⁴ Bian, Ruslan, "Kajian Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Pembudidaya Ikan Kerapu dalam Keramba Jaring Apung di Desa Posi-Posi Kabupaten Halmahera Selatan", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Terbuka, 2010, hlm. 24-25.

daya tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan, pengelolaan yang salah, pencemaran lingkungan, dan degradasi tanah. Permasalahan sosial-ekonomi dan budaya, yang termasuk di dalamnya meliputi aspek ketersediaan sarana dan prasarana produksi, nilai ekonomi produksi, budaya perikanan, serta belum cukupnya kualitas sumber daya manusianya, sarana dan prasana yang masih terbatas seperti jaringan transportasi, listrik, dan komunikasi. Persoalan teknologi, berkaitan dengan penyediaan teknologi pembenihan, terkait dengan transportasi benih, penyediaan pakan buatan dan penguasaan teknik pembasmi penyakit di tingkat pembudi daya ikan. Keterbatasan pelayanan penyuluhan oleh pemerintah dan masih belum optimalnya keorganisasian petani ikan yang disebabkan sumber daya manusia yang masih sangat rendah diikuti oleh masih lemahnya dukungan lembaga keuangan bank dan non-bank dalam hal dukungan terhadap permodalan dan pengelolaan usaha.

Pembudi daya ikan dibagi berdasarkan waktu, menjadi utama dan sambilan. Pembudi daya ikan utama adalah pelaku usaha budi daya ikan yang penghasilannya sebagian besar atau seluruhnya berasal dari usaha perikanan budi daya, sedangkan pembudi daya sambilan adalah pelaku usaha budi daya yang sebagian besar penghasilannya bukan berasal dari usaha budi daya perikanan. Pembudi daya ikan di Indonesia didominasi oleh pembudi daya skala kecil. Usaha budi daya ikan skala kecil untuk usaha budi daya ikan laut adalah luas lahan <50 m², budi daya tambak <1 Ha, kolam <0,1 Ha, budi daya keramba dan KJA <50 m² serta usaha Mina Padi sebesar 0,5 Ha per RTP Budi daya dengan penerapan teknologi sederhana.

Dari definisi beragam undang-undang dan literatur, maka pembudi daya ikan didefinisikan sebagai warga negara Indonesia perseorangan yang mata pencahariannya melakukan Pembudidayaan Ikan, baik di perairan umum maupun pesisir meliputi Pembudi Daya Ikan Kecil dan Penggarap Tambak/Lahan Budi daya. Penggarap tambak dan pemilik tambak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.

2. Pengertian Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Konsep atau pengertian nelayan memiliki pengertian yang luas dan beragam, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda. Sementara di lapangan banyak subyek hukum lain yang bisa saja masuk dalam kategori nelayan antara lain seperti nelayan pemilik, nelayan penggarap, nelayan tradisional, dan nelayan kecil. Pengertian nelayan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan makna berbeda, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Pasal 1 angka 10 yang mendefinisikan “nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan”, serta ketentuan Pasal 1 angka 11 yang mendefinisikan “nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi

- kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) gross ton (GT)". Dalam UU ini juga disebutkan pengusaha perikanan.
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan mendefinisikan nelayan dalam Pasal 1 angka 13 yaitu perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang mata pencahariannya atau kegiatan usahanya melakukan penangkapan ikan.
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan nelayan kecil adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan diseluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.
 - d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil *jo*. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 17 ayat (2) menjelaskan pengertian nelayan tradisional yaitu nelayan yang menggunakan kapal tanpa mesin, dilakukan secara turun temurun, memiliki daerah penangkapan ikan yang tetap, dan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. UU ini juga menyebutkan mengenai nelayan modern dan pengusaha perikanan sebagai pemangku kepentingan utama dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.
 - e. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan memberikan definisi nelayan menjadi beberapa kategori:
 - 1) Pasal 1 huruf b menjelaskan Nelayan pemilik ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan.
 - 2) Pasal 1 huruf c menjelaskan definisi nelayan penggarap ialah semua orang yang sebagai kesatuan dengan menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha penangkapan ikan laut.

Sistem pengelolaan perikanan sangat bergantung kepada sumber daya ikan, yang pemanfaatannya dilakukan oleh nelayan dan pembudi daya ikan. Mengenai pengertian pembudi daya ikan terdapat dalam UU Perikanan dan UU Sistem penyuluhan perikanan, pertanian, dan kehutanan sedangkan mengenai petambak terdapat dalam UU Bagi Hasil Perikanan:

- a. Dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Perikanan definisi Pembudi daya ikan menjadi 2 kategori, yaitu:
 - 1) Pasal 1 angka 12 mendefinisikan pembudi daya ikan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudi daya ikan.
 - 2) Pasal 1 angka 13 mendefinisikan pembudi daya ikan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Pengertian pembudi daya ikan ini terdapat perbedaan dalam UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan yaitu Pasal 1 angka 14 menyebutkan bahwa pembudi daya ikan adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha pembudidayaan ikan.

- b. Dalam UU Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan terdapat juga pengertian mengenai petambak, yaitu :
 - 1) Pasal 1 Huruf d memberikan definisi pemilik tambak ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas suatu tambak.
 - 2) Pasal 1 huruf e mendefinisikan penggarap tambak ialah orang yang secara nyata, aktif menyediakan tenaganya dalam usaha pemeliharaan ikan darat atas dasar perjanjian bagi hasil yang diadakan dengan pemilik tambak.

Pengaturan mengenai petambak garam terdapat pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perlindungan Nelayan, Pembudi daya Ikan, dan Petambak Garam yang Terkena Bencana Alam. Dalam Pasal 1 angka 3 didefinisikan dalam ketentuan umum bahwa petambak garam rakyat adalah orang yang mata pencahariannya melakukan kegiatan usaha produksi garam sebagai penggarap penyewa lahan, penggarap bagi hasil (mantong) dan/atau pemilik lahan tambak garam dengan luasan tertentu yang mengerjakan lahan tambaknya sendiri.

C. Tinjauan tentang Asas-asas Hukum dalam Penyusunan Norma Peraturan Daerah

1. Dasar Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah dapat membentuk Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip efisiensi dan efektivitas perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem

penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁵ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.¹⁶ Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan jawaban atas perkembangan yang terjadi saat ini.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan ke dalam Urusan :¹⁷

1. Pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
2. Pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
3. Pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dirumuskan mengenai urusan pemerintahan absolut meliputi :¹⁸

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.¹⁹ Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.²⁰

¹⁵ Konsiderans menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁶ Konsiderans menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁷ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁸ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁹ Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

²⁰ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi :²¹

1. tenaga kerja;
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. pangan;
4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. penanaman.
13. penanaman modal;
14. kepemudaan dan olah raga;
15. statistik;
16. persandian;
17. kebudayaan;
18. perpustakaan; dan
19. kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :²²

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

²¹ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

²² Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dengan demikian, secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), kedaulatan (*sovereignty*).²³ Dalam hubungannya dengan dasar yuridis ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mencatat pula beberapa pendapat :²⁴

1. Hans Kelsen berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Zevenberge berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*).
3. Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dan akibatnya (*dwingend verband*).

Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditangkap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima sanksi.²⁵ Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis.²⁶

Kaum positivis yang normologis secara ideologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi norma-norma yang telah disepakati berdasarkan prinsip *rule of law*, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya.²⁷ Oleh karenanya, hukum yang dipositifkan itu karena merupakan hasil kesepakatan (baik yang terjadi di ruang publik sebagai undang-undang maupun di ruang privat sebagai kontrak), akan benar-benar bersifat netral dan akan dapat ditegakkan oleh badan yudisial yang netral pula dalam posisinya sebagai suatu badan yang mandiri.²⁸

²³ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 50-51.

²⁴ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 88 dan seterusnya.

²⁵ Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 119.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 31.

²⁸ *Ibid.* Lihat Juga Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Secara empirikal sensualisme ditangkap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi *grundnorm* (versi kelsen).²⁹ Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain.³⁰

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*³¹ yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ekstrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal adagium yang berbunyi : "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang.³²

Hakim dalam hal ini tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan peraturan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya. Putusan hakim tidak mengikat umum tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja.³³ Sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR³⁴ dan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD,³⁵ di samping peraturan-peraturan yang dipakai sebagai pegangan kekuasaan eksekutif yang dibuat olehnya berdasarkan kewenangannya dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang diakui pula sebagai sumber hukum.

2. Asas-asas dalam Penyusunan Norma Peraturan Daerah

Istilah asas merupakan terjemahan dari bahasa Latin "*principium*", bahasa Inggris "*principle*" dan bahasa Belanda "*beginsel*" yang artinya dasar, yaitu sesuatu yang

²⁹ Bernard L. Taya, et. al., *Loc. Cit.*

³⁰ *Ibid.*, hlm. 1119-120.

³¹ Sistem Hukum Eropa Kontinental itu berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di Kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Yustinianus yang merupakan kumpulan dari berbagai kaidah hukum yang ada sebelum masa Yustinianus yang disebut *Corpus Juris Civilis* yang dijadikan prinsip dasar dalam perumusan dan kodifikasi hukum dinegara-negara Eropa Daratan, seperti Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Amerika Latin, Asia (termasuk Indonesia pada masa penjajahan Belanda). Lihat J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 35-36.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Lihat Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

³⁵ Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.³⁶ Kata *principle* atau asas adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai tempat untuk menyadarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan.³⁷

Pengertian asas dalam bidang hukum dikemukakan oleh George Whitecross sebagai berikut : “*A principle is the broad reason which lies at the base of a rule of law*”.³⁸ Ada 2 (dua) hal yang terkandung dalam makna asas tersebut, yaitu : Pertama, asas merupakan pemikiran, pertimbangan, sebab yang luas atau umum, abstrak (*te broad reason*). Kedua, asas merupakan hal yang mendasari adanya norma hukum (*te base of rule of law*). Oleh karena itu, prinsip hukum tidak sama dengan norma hukum, walaupun adakalanya norma hukum itu sekaligus merupakan prinsip hukum. Karakter prinsip hukum yang umum, abstrak itu memuat cita-cita, harapan (*das sollen*), dan bukan aturan hukum akan diperlakukan secara langsung kepada subjek hukum.³⁹

Asas hukum bukan suatu perintah hukum yang konkrit yang dapat dipergunakan terhadap peristiwa konkrit dan tidak pula memiliki sanksi yang tegas. Hal-hal tersebut hanya ada dalam norma hukum yang konkrit, seperti peraturan yang sedang dituangkan dalam wujud pasal-pasal perundang-undangan.⁴⁰ Dalam peraturan-peraturan (pasal-pasal) dapat ditemukan aturan yang mendasar berupa asas hukum yang merupakan cita-cita dari pembentuknya. Asas hukum diperoleh dari proses analitis (konstruksi hukum), yaitu dengan dengan menyaring (abstrak) sifat-sifat khusus yang melekat pada aturan-aturan yang konkrit untuk memperoleh sifat-sifatnya yang abstrak.⁴¹

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian berarti bahwa setiap pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum atau suatu peraturan perundangan. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yaitu :

- a. Proses pembentukan peraturan negara, baik pada tingkat pusat maupun daerah.
- b. Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Berdasarkan kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum, yaitu :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.

³⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 1016.

³⁷ Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia : Suatu Kebutuhan yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 158.

³⁸ George Whitecross dalam *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hlm. 159.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

- c. Norma hukum *einmalig* (sekali selesai) dan norma hukum *dauerhaftig* (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu untuk diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan dari bagian-bagian pembentuknya. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh suatu lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka peraturan tersebut memiliki legitimasi dan dapat ditaati oleh masyarakat. Norma hukum diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu :

- a. Norma fundamental negara (*staats fundamental form*) yang merupakan norma yang tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat.
- b. Aturan dasar, yaitu aturan yang bersifat pokok, umum, dan masih bersifat tunggal.
- c. Undang-undang formal.
- d. Aturan pelaksana atau otonom.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :⁴²

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki PPU.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah

⁴² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain asas-asas yang telah disebutkan di atas, dalam pembentukan peraturan perundangan juga harus memenuhi beberapa persyaratan supaya dalam pembentukan undang-undang tidak sewenang-wenang dan memperhatikan aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis.

D. Praktik Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam

1. Kultur Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam

Budaya nelayan sebagai masyarakat pesisir masih identik dengan gaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik. Membentuk kultur agar pendapatan nelayan dialokasikan untuk kebutuhan yang pokok, berjangka panjang, dan bernilai investasi.⁴³ Karena gaya hidup tersebut maka perlu adanya pengaturan mengenai pengelolaan keuangan bagi nelayan, terutama ketika menghadapi masa paceklik⁴⁴ atau cuaca ekstrim yang membuat nelayan tidak bisa melaut dan tidak mendapatkan penghasilan.⁴⁵

Kehidupan manusia dilingkupi dengan kebutuhan sosial dan kebutuhan ekonomi yang berupa perumahan, pakaian, pendapatan, pangan, kesejahteraan, sarana dan prasarana sosial, serta masih banyak yang lainnya. Pendekatan ekonomi digunakan untuk menganalisis kegiatan ekonomi yang menyangkut aktivitas masyarakat Pembudi Daya Ikan dalam mengelola dan memasarkan produk pertambakannya. Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya harus melakukan aktivitas ekonomi yang meliputi berbagai bidang yang berhubungan langsung dengan alam, seperti pertanian, perikanan, dan pertambangan.

Aktivitas kehidupan ekonomi yang tidak berhubungan dengan alam seperti pembuatan pakaian, kendaraan, transportasi, bank dan sebagainya.⁴⁶ Hal ini dapat diketahui dari kehidupan masyarakat Pembudi Daya Ikan yaitu sebagai bagian dari masyarakat desa mereka melakukan budidaya tambak udang dan bandeng yang berakibat mempengaruhi kehidupan sehari-hari baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun budaya. Masyarakat pembudi Daya Ikan merupakan masyarakat yang

⁴³ Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara, 11 Maret 2015.

⁴⁴ Choliq, Kepala Pelabuhan Perikanan Nusantara Ambon, 11 Maret 2015.

⁴⁵ Provinsi Kalimantan Timur 3 s/d 6 maret 2015.

⁴⁶ Ruslan H. Prawiro, *Ekonomi Sumber Daya*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1982, hlm. 19.

mempunyai ciri-ciri, adat, dan sistem kekerabatan yang erat. Hal ini terlihat pada kehidupan dan kegiatan gotong royong yang dilakukan oleh Pembudi Daya Ikan dengan masyarakat desa pantai lainnya dalam hubungan sosial maupun antar Pembudi Daya Ikan dalam memperbaiki saluran tambak. Dengan karakteristik tersebut masyarakat pembudi Daya Ikan dapat dikatakan sebagai masyarakat yang menjunjung etika tersendiri seperti masyarakat pedesaan agraris lainnya.

Perkembangan masyarakat selalu dikaitkan dengan pembangunan. Perkembangan sebagai suatu hasil tindakan manusia tidak terlepas dari konsep pembangunan. Pembangunan merupakan perencanaan yang disusun dengan sengaja guna menggerakkan kekuatan yang terdapat dalam masyarakat menuju kearah pertumbuhan dan perubahan.⁴⁷ Kebijakan pemerintah tentang Intensifikasi tambak secara tidak langsung telah mengubah kebiasaan pengelolaan tambak secara tradisional, melalui panca usaha pertambakan petani tambak dapat mengetahui pengelolaan tambak dengan baik dan benar. Perkembangan ini juga membuat Pembudi Daya Ikan semakin sejahtera karena hasil produksi tambaknya semakin meningkat.

Produksi garam di Indonesia sebagian besar dilakukan oleh petambak garam. Garam produksi tersebut memasok hampir 70% dari produksi garam nasional. Pelaku usaha produksi garam di Indonesia umumnya adalah penggarap kecil dengan luas areal tambak garam mayoritas di bawah 2 Ha per penggarap. Dengan teknologi pengolahan dan peralatan yang sangat sederhana, produktivitas lahan rata-rata hanya sekitar 60 ton/ha/tahun, dan kualitas garam umumnya masih belum memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI).

Petambak garam, baik di wilayah sentra maupun penyangga garam, memiliki proses produksi yang berbeda. Perbedaan ini dapat dilihat dari berbagai aspek yang tercermin pada tata cara dan penerapan teknologi, sistem produksi yang berkaitan dengan penguasaan alat produksi beserta pranata sosial ekonomi yang melingkupinya, tata niaga, dan regulasi kebijakan pemerintah. Proses produksi garam rakyat pada umumnya dilakukan secara turun-temurun dengan penggunaan tata cara dan teknologi masih tradisional, yaitu dengan peralatan yang sederhana sebagai hasil adaptasi dengan lingkungan ekologisnya. Proses pengolahan garam yang ada di Indonesia terdiri dari proses produksi dengan cara evaporasi dan perebusan. Teknologi dalam proses produksi ini tidak mengalami perubahan yang substansial sampai saat ini sehingga proses produksi garam cenderung subsisten dalam corak *household farm* dan rentan terhadap iklim dan perubahan cuaca.

Dalam penguasaan alat produksi utamanya lahan tambak, untuk wilayah luar Jawa (kecuali Nusa Tenggara) memiliki kecenderungan terdiferensiasi, sedangkan wilayah Jawa terpolarisasi. Kondisi tersebut mengkonstruksi pola hubungan produksi yang tidak homogen di mana pada petambak garam di luar Jawa lebih memiliki otoritas dalam proses produksi maupun hasil produksinya. Sementara petambak garam di Jawa,

⁴⁷Ankie, M.M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta, 1976, hlm. 240.

cenderung terkooptasi dan disposisi sebagai penggarap pada para juragan yang memiliki dan menguasai lahan, sehingga dalam banyak kasus mereka kurang bahkan tidak memiliki otoritas atas hasil produksi garamnya.

Kebanyakan dari petambak garam memproduksi garam hanya sekedar untuk dapat bertahan hidup, tidak melakukannya sebagai usaha produktif yang berorientasi profit sebagai komoditas perdagangan. Hal tersebut berimplikasi pada aspek teknologi dalam proses produksi masih dilakukan secara tradisional mengandalkan panas matahari untuk sistem evaporasi dan bahan bakar kayu untuk sistem perebusan. Di sisi lain, upah buruh/penggarap tambak atau bagi hasil yang rendah merefleksikan hubungan kerja yang timpang bahkan cenderung eksploitatif.

Secara umum, hasil produksi mereka juga tidak dapat sepenuhnya terserap oleh pasar karena dipandang kualitasnya rendah. Dalam hal harga, petambak garam pun berada dalam posisi yang lemah karena harga garam ditentukan oleh juragan, pedagang, pengumpul atau tengkulak dan pabrikan. Dengan demikian faktor yang amat mempengaruhi atau bahkan menyebabkan keterpurukan nasib petambak garam adalah posisi mereka yang marginal dalam struktur sosial dan penguasaan alat-alat produksi utamanya lahan serta tata niaga garam

2. Masalah-masalah dalam Praktik Perlindungan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam

Masalah-masalah dalam praktik perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam adalah sebagai berikut :

a. Minimnya fasilitas pelabuhan dan pelelangan perikanan

Minimnya fasilitas pelabuhan dan pelelangan perikanan, bahkan di beberapa daerah pelabuhan dan pelelangan perikanan tidak terdapat sama sekali. Hal ini mengakibatkan nelayan kesulitan dalam memasarkan hasil tangkapan mereka, sehingga terpaksa mereka menjual hasil tangkapan kepelabuhan swasta, atau kepada tengkulak dengan harga yang kurang kompetitif, standar kelayakan pelabuhan dan pelelangan yang rendah, dan ketiadaan pencatatan hasil tangkapan.

b. Koordinasi Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masih kurang dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana prasarana bagi nelayan dan pembudi daya ikan

Banyak terjadi pembangunan yang terkait dengan sarana dan prasarana nelayan atau pembudi daya ikan tidak selaras karena kurangnya koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sehingga program perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan dan pembudi daya ikan tidak efektif dan efisien serta tidak tepat sasaran.

c. Kurangnya lahan untuk tempat budi daya ikan

Permasalahan klasik yang menimpa pembudi daya ikan baik itu dilaut atau tambak adalah masalah lahan. Minimnya luas lahan membuat hasil perikanan mereka juga tidak maksimal untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka. Selain itu, banyak pembudi daya ikan yang menggunakan lahan yang belum jelas statusnya sehingga menimbulkan ketidakjelasan dalam kepastian usahanya.

d. Konflik wilayah tangkap antar provinsi dan kabupaten

Kurangnya pemahaman nelayan tradisional dan nelayan kecil bahwa wilayah tangkap mereka tidak dibatasi oleh wilayah administratif pemerintahan daerah. Disisi lain nelayan yang memiliki izin tangkap (di atas 5 GT) dalam menangkap ikan, mereka dibatasi oleh wilayah tangkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang apabila dilanggar dapat menimbulkan potensi konflik antar nelayan.

e. Pendampingan dan perlindungan bagi nelayan yang mengalami masalah hukum dalam kegiatan penangkapan ikan

Saat ini banyak nelayan yang mengalami permasalahan hukum akibat memasuki wilayah perbatasan dan teritori negara lain pada saat menangkap ikan serta ancaman atau intimidasi oleh nelayan asing atau aparat negara lain.

f. Kurangnya perlindungan bagi nelayan terhadap risiko kecelakaan atau meninggal ketika melakukan penangkapan ikan dan jaminan terhadap kapal dan alat tangkap

Profesi nelayan adalah profesi yang sangat beresiko dan rentan terhadap kecelakaan dan musibah dan dapat mengakibatkan luka bahkan meninggal dunia. Selain itu tidak ada satupun santunan yang dapat menanggung risiko, sehingga pada saat musibah terjadi otomatis keluarga nelayan terkena imbas karena pencari nafkahnya tidak lagi dapat menangkap ikan.

Kondisi cuaca dan alam juga dapat mengakibatkan peralatan tangkap nelayan, baik itu berupa perahu, kapal, atau jala mengalami kerusakan sehingga mereka tidak lagi dapat menangkap ikan. Kondisi tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan nelayan beserta keluarga dapat kehilangan mata pencaharian, sehingga mereka sulit untuk keluar dari belenggu kemiskinan.

g. Kesulitan akses Permodalan

Selama ini Nelayan dan pembudi daya ikan masih mengalami kesulitan untuk mengakses masalah permodalan pada lembaga keuangan yang ada, karena terkendala masalah persyaratan dan jaminan (agunan). Sehingga mereka cenderung untuk mendapatkan modal tersebut dari tengkulak dengan perjanjian yang merugikan nelayan atau pembudi daya ikan, termasuk penentuan harga ikan oleh tengkulak.

h. Kultur nelayan yang masih bergaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik

Nelayan adalah profesi yang mengambil hasil dari sumber daya alam secara langsung, dalam arti ikan dapat diperoleh kapan saja meskipun juga dipengaruhi oleh musim, sehingga hasilnya bisa langsung dinikmati tanpa memerlukan proses dan waktu yang panjang seperti kegiatan pembudi daya pertanian atau pembudi daya ikan. Sehingga kapan saja nelayan dapat memiliki penghasilan, kondisi ini juga yang mempengaruhi kultur kehidupan mereka, tidak jarang karena mereka beranggapan esok hari akan memperoleh hasil tangkapan lagi yang bisa dijual dan menghasilkan maka uang yang didapat langsung dihabiskan. Selain itu, gaya hidup nelayan cenderung konsumtif dengan pengelolaan manajemen keuangan yang buruk. Faktor inilah yang menjadi penyebab utama nelayan selalu miskin, karena uang yang diperoleh langsung dihabiskan untuk hal yang bersifat konsumtif, akibatnya ketika musim cuaca buruk, nelayan tidak memiliki uang dan penghasilan, sehingga mereka terpaksa berhutang kepada rentenir atau tengkulak dengan bunga yang relatif tinggi.

i. Kelembagaan

Saat ini kelembagaan nelayan dan pembudi daya ikan belum berjalan secara efektif yang disebabkan karena kurangnya partisipasi serta usaha untuk menyeragamkan kelembagaan nelayan sehingga pembinaan terhadap nelayan tidak berjalan maksimal dan berkelanjutan. Beberapa program bantuan yang telah dilaksanakan dan diperuntukan bagi nelayan atau pembudi daya ikan tidak tepat guna dan tepat sasaran.

j. Penguasaan teknologi penangkapan dan pembudidayaan ikan

Kurangnya pemahaman dan penguasaan nelayan terhadap tata cara atau teknologi tangkap, sehingga tidak jarang kualitas hasil tangkap menurun serta penanganan pasca tangkap yang buruk, yang mengakibatkan pendapatan nelayan berkurang dan harga jual hasil tangkapan rendah, hal ini pun terjadi juga di pembudi daya ikan.

k. Produksi garam belum memenuhi kebutuhan industri

Hasil produksi garam nasional, baik secara kuantitas dan kualitas belum memenuhi kebutuhan pengguna garam berkualitas industri. Di sisi lain, Indonesia memiliki potensi usaha garam rakyat yang belum dioptimalkan untuk mencapai produktifitas dan kualitas garam guna memenuhi kebutuhan dalam negeri. Sampai dengan saat ini, untuk kebutuhan garam konsumsi sudah dapat dipenuhi dari hasil produksi garam rakyat yang mulai dibina sejak tahun 2011 melalui kegiatan PUGaR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat). Selama ini untuk memenuhi kebutuhan garam industri dalam negeri masih dilakukan importasi garam, harapan kedepan pemenuhan kebutuhan garam konsumsi dan kebutuhan garam industri harus dipenuhi oleh produksi garam rakyat.

Kebutuhan garam dalam negeri sebagian besar masih dipasok dari garam impor mengingat produksi yang masih relatif belum mencukupi kebutuhan nasional, baik kebutuhan garam konsumsi maupun garam industri, dimana belum berimbang antara produksi dan kebutuhan. Di samping itu, kualitas garam rakyat masih rendah, sehingga produksi garam dalam negeri belum dapat digunakan sebagai garam industri. Untuk itu, melalui kegiatan pemberdayaan petambak garam, secara bertahap produktivitas dan kualitas garam rakyat ditingkatkan melalui fasilitasi bantuan sarana dan prasarana.

I. Masih belum sejahteranya petambak garam

Kondisi petambak garam rakyat hingga saat ini belum menunjukkan kesejahteraan yang berarti, mengingat produksi garam masih dilakukan dengan pola tradisional serta individual. Disamping produksi yang belum optimal, harga garam dalam negeri juga belum berpihak pada petambak karena derasnya garam impor yang merembes ke pasar garam konsumsi, yang menyebabkan harga garam petambak terpuruk. Kebijakan pemerintah dalam penanganan garam nasional, khususnya tata niaga garam masih belum mencerminkan keberpihakan pada petambak. Realitas di lapangan harga garam dalam negeri belum mengikuti harga yang ditetapkan oleh pemerintah.

3. Strategi Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

a. Prasarana dan Sarana Produksi Kegiatan Usaha Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Prasarana dalam kegiatan usaha perikanan adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama untuk memperoleh sumber daya ikan, antara lain, berupa alat tangkap ikan, kapal, dan/atau pelabuhan, lahan dan kolom air, serta saluran pengairan. Untuk nelayan dan pembudi daya ikan, prasarana yang diperlukan berbeda-beda. Prasarana lebih berupa infrastruktur fisik. Prasarana yang dibutuhkan nelayan antara lain stasiun pengisian bahan bakar yang terletak dekat dengan pelabuhan perikanan, pelabuhan perikanan, jalan pelabuhan, jaringan listrik, dan tempat penyimpanan berpendingin. Sedangkan prasarana yang dibutuhkan pembudi daya ikan antara lain lahan dan kolom air (untuk budi daya perikanan di perairan umum dan di laut), saluran pengairan, jalan produksi, jaringan listrik dan pasar, dan tempat penyimpanan berpendingin.

Sarana dalam kegiatan usaha perikanan adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat untuk memperoleh/meningkatkan sumber daya ikan, antara lain, berupa bahan bakar minyak, air bersih dan es, bibit dan benih. Untuk nelayan dan pembudi daya ikan, sarana yang diperlukan berbeda-beda. Sarana yang dibutuhkan nelayan antara lain kapal dan alat tangkap, bahan bakar minyak, air bersih dan es. Sedangkan sarana yang dibutuhkan pembudi daya ikan antara lain bibit dan benih, pakan, obat-obatan dan air bersih.

Selanjutnya upaya dalam kerangka perlindungan terhadap petambak garam adalah perlindungan terhadap petambak garam kecil yaitu pemilik pegerap yang memiliki lahan kurang dari 2 hektar, penyewa pegerap atau pegerap bagi hasil. Strategi dalam upaya melindungi petambak garam dilakukan melalui beberapa strategi fasilitasi prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, jaminan resiko produksi garam, penghapusan resiko produksi biaya tinggi. Sedangkan prasarana dan sarana produksi kegiatan usaha petambak garam merupakan fasilitasi pemerintah dengan membangun atau memperbaiki prasarana produksi garam seperti saluran air, jalan produksi, jembatan dan sebagainya. Sementara sarana produksi garam meliputi; lahan, kincir air, pompa air, pengeras tanah, alat angkut, dan gudang.

Beberapa kajian yang dilakukan dalam pengembangan wilayah yang memiliki potensi perikanan, maka prioritas kebijakan pengembangan perikanan yang diperlukan meliputi: ⁴⁸

- 1) Penyediaan sarana pelabuhan, TPI, PPI dan fasilitas perikanan lainnya yang kondusif dan berperspektif mitigasi bencana;
- 2) Pendidikan dan pelatihan bagi nelayan;
- 3) Bantuan modal usaha bagi nelayan serta masyarakat yang ingin mengembangkan usaha perikanan;
- 4) Subsidi bahan bakar dan Pusat informasi cuaca dan kebencanaan yang mudah diakses.

Penelitian yang dilakukan oleh Zulham tahun 2008 merekomendasikan alokasi subsidi kepada nelayan harus diberikan lebih teliti dan terarah. Jika subsidi perikanan tersebut diarahkan pada armada penangkapan ikan yang beroperasi pada wilayah dengan potensi ikan sedang dan rendah maka kebijakan tersebut harus dapat mendorong armada tersebut beroperasi keluar dari *fishing ground* penangkapan yang sekarang. Sementara pada *fishing ground* dengan potensi ikan yang melimpah subsidi tersebut digunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas tangkap. ⁴⁹

Revitalisasi fungsi TPI (Tempat Pelelangan Ikan) adalah se bentuk upaya menghubungkan nelayan dengan pasar. Dalam pandangan KIARA, revitalisasi fungsi TPI yang tersebar di kampung-kampung nelayan dimaksudkan untuk memenuhi standar minimum pelayanan bagi kepentingan nelayan tradisional. Fungsi-fungsi TPI yang semestinya dijalankan adalah sebagai berikut :

- 1) penyediaan informasi cuaca.
- 2) penyediaan informasi mengenai potensi wilayah penangkapan ikan dan harga ikan secara berkelanjutan.
- 3) sistem pelelangan ikan yang berkeadilan.

⁴⁸ Tomi Romadona, T. Kusumastanto, dan A. Fahrudin, "Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan dan Berperspektif Mitigasi Bencana di Padang Sumatera Barat". *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol 2 No. 1, 2012, hlm. 145 – 154.

⁴⁹ Armen Zulham. Dampak Subsidi Terhadap Surplus Produsen dan *Total Benefit* Perikanan Tangkap Pantura Jawa Tengah. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 2008, 3 (1): 1 – 12.

- 4) penyediaan BBM, bibit dan pakan ikan yang mudah diakses.
- 5) kelengkapan penangkapan/budidaya akan bersubsidi
- 6) tersedianya fasilitas permodalan yang mudah diakses oleh nelayan.

Keragaan input perikanan budi daya perikanan meliputi lokasi budi daya, fasilitas produksi, induk, benih, pakan, pupuk, obat-obatan, pestisida, peralatan akuakultur, tenaga kerja dan sebagainya. Pembangunan sarana dan prasarana menjadi salah satu aspek prioritas pembangunan perikanan budi daya yang penting, mengingat perannya yang sangat besar sebagai faktor pengungkit (*multiplier*). Untuk dapat meningkatkan produksi yang besar, diperlukan dukungan dan kesiapan, salah satunya adalah dari infrastruktur perikanan budidaya. Infrastruktur pendukung peningkatan produksi perikanan budidaya yang penting diantaranya adalah wadah budi daya (kolam, KJA, tambak, dan lain-lain, jaringan saluran irigasi, Balai Benih Ikan (BBI), jalan penghubung dan jalan produksi, pabrik pakan, serta infrastruktur untuk penyediaan energi seperti jaringan listrik dan SPBU.

b. Kepastian Usaha

Nelayan adalah suatu kelompok masyarakat yang kehidupannya tergantung langsung pada hasil laut, baik dengan cara melakukan penangkapan ataupun budi daya. Mereka pada umumnya tinggal di pinggir pantai, sebuah lingkungan pemukiman yang dekat dengan lokasi kegiatannya. Nelayan sebagai suatu entitas masyarakat pantai memiliki struktur dan tatanan sosial yang khas, yaitu suatu komunitas yang kelangsungan hidupnya bergantung pada perikanan sebagai dasar ekonomi (*based economic*) agar tetap bertahan hidup (*survival*). Keberadaan nelayan dan pembudi daya ikan selalu berkelompok dan berada di pesisir laut atau perairan umum. Lokasi tempat tinggal nelayan/pembudi daya ikan merupakan lokasi tempat menambatkan kapal atau melakukan kegiatan budi daya perikanan. Namun seringkali terjadi, pembangunan sebuah wilayah menafikan keberadaan nelayan/pembudi daya ikan. Ruang tempat nelayan menambatkan kapal atau pembudi daya ikan melakukan kegiatan diatur dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil melalui penetapan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun kenyataannya, hanya sedikit daerah provinsi yang menetapkan rencana zonasi wilayah pesisir. Apabila rencana zonasi tidak ditetapkan, maka yang terjadi lokasi nelayan/pembudi daya ikan dapat dengan mudah tergerus oleh perkembangan pembangunan daerah. Di perairan umum, baik sungai dan danau, maka pengaturan mengenai ruang pemanfaatan bagi nelayan dan pembudi daya ikan yang melakukan aktifitas di perairan umum, diatur dalam Undang-Undang mengenai penataan ruang.

Selain itu, harga ikan cenderung berfluktuasi tergantung musim membuat usaha nelayan dan pembudi daya ikan menjadi penuh dengan ketidakpastian. Pada kondisi harga ikan turun tentunya kondisi nelayan akan sangat buruk karena hasil tangkapan tidak memenuhi harapan dan tidak mampu menutup biaya variabel yang telah dikeluarkan nelayan. Sehingga kondisi yang diharapkan oleh nelayan adalah saat terjadi kenaikan harga ikan segar. Kajian yang dilakukan Suhana pada tahun 2009 menunjukkan

kenaikan harga ikan segar ternyata berdampak negatif terhadap kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan. Hal ini ditunjukkan dengan terus menurunnya nilai tukar nelayan dan pembudi daya ikan sampai akhir Desember 2009. Penurunan tersebut lebih disebabkan oleh terus meningkatnya kebutuhan rumah tangga dan biaya produksi perikanan yang semakin tinggi, baik di nelayan maupun di pembudi daya ikan. Biaya produksi nelayan pada saat cuaca buruk seperti saat ini jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya produksi pada saat cuaca yang tenang. Sementara itu biaya produksi pembudi daya saat ini sangat tinggi karena harga pakan yang terus meningkat. Harga pakan di tingkat pembudi daya ikan saat ini sudah berada di atas Rp260.000 persak. Hal ini juga terus diperparah dengan minimnya permodalan yang dimiliki oleh nelayan dan pembudi daya ikan tersebut.

Kondisi ini memang sangat ironi, kenaikan harga ikan yang seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan tetapi pada kenyataannya tidak. Hal ini pun diperparah lagi dengan belum adanya kebijakan yang komprehensif dalam menangani kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan ini. Kebijakan dan program pemerintah saat ini lebih banyak diarahkan untuk meningkatkan harga jual ikan, tetapi tanpa diikuti dengan kebijakan dan program untuk menurunkan biaya produksi nelayan dan pembudi daya ikan. Misalnya kebijakan-kebijakan pemerintah lebih banyak membangun *coldstorage* dibandingkan dengan memperbaiki dan memperbanyak stasiun pengisian bahan bakar khusus nelayan dan pembudi daya ikan. Selain itu juga sampai saat ini belum terlihat adanya upaya serius untuk menekan harga pakan ikan dan mencari alternatif lain untuk menggantikan tepung ikan sebagai bahan baku pakan ikan.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan adalah:

- 1) meningkatkan mutu ikan segar yang dihasilkan oleh nelayan dan pembudi daya ikan sehingga harganya jauh lebih tinggi dari sekarang;
- 2) memperkuat industri pengolahan ikan nasional, hal ini dimaksudkan agar ikan hasil produksi nelayan dan pembudi daya ikan dapat terserap industri nasional.
- 3) penurunan biaya rumah tangga nelayan dan pembudi daya ikan, misalnya dengan meneruskan dan meningkatkan program biaya kesehatan dan pendidikan gratis untuk keluarga nelayan dan pembudi daya ikan. Hal ini sangat diperlukan karena dengan adanya program kesehatan dan pendidikan gratis para nelayan dan pembudi daya ikan dapat menginvestasikan biaya yang seharusnya untuk menjamin kesehatan dan pendidikan keluarganya untuk meningkatkan permodalan.
- 4) penurunan biaya produksi perikanan. Misalnya dengan terus meningkatkan jumlah dan kualitas pelayanan stasiun pengisian bahan bakar khusus nelayan dan pembudi daya ikan di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar para nelayan dan pembudi daya ikan dapat membeli bahan bakar solar sesuai dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu juga pemerintah perlu mendorong terwujudnya rumah-rumah pakan ikan yang dikelola oleh setiap kelompok pembudi

daya ikan dengan bahan baku lokal. Sehingga mereka tidak terikat lagi dengan pakan pabrik yang harganya jauh dari jangkauan mereka.

Dengan adanya kebijakan yang komprehensif dan berkesinambungan, kenaikan harga ikan diharapkan berdampak positif terhadap kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan nasional.⁵⁰ Oleh karena itu, kondisi yang ideal untuk menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan dilakukan melalui sejumlah cara: (1) membangun sistem pemasaran; (2) jaminan pemasaran ikan; (3) mewujudkan fasilitas pendukung; (3) sistem informasi harga ikan. Pembangunan lembaga penyangga harga ikan, semacam Bulog dipandang tidak efektif menciptakan harga karena: (1) infrastruktur yang dibangun oleh Bulog ikan sangat besar, sehingga anggaran yang dibutuhkan sangat besar. Bulog sebagai penyangga yang diharapkan membeli ikan saat panen ikan, harus membangun tempat penyimpanan berpendingin di sentra perikanan; (2) ikan bukan merupakan produk yang mempengaruhi inflasi; (3) pembangunan tempat berpendingin harus diikuti dengan kesiapan infrastruktur penunjang lain, seperti listrik. Padahal pemerintah belum mampu mencukupi kebutuhan listrik, apalagi di daerah sentra perikanan yang lebih banyak terpusat di kawasan timur.

Oleh karena itu, ketiga cara untuk menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan sangat penting dilakukan. Sistem pemasaran komoditas perikanan dilakukan melalui: (1) penciptaan kondisi yang dapat menjaga kualitas/kesegaran mutu ikan sehingga diperlukan tempat penyimpanan; (2) sarana pengangkutan yang membawa ikan dari tempat penyimpanan dengan dilengkapi tempat pendingin; (3) distribusi ikan yang merupakan tempat pertemuan antara konsumen, baik akhir maupun perantara dengan, nelayan dan pembudi daya ikan; (4) promosi terhadap komoditas perikanan. Turunnya harga komoditas perikanan secara signifikan disebabkan menurunnya kualitas/kesegaran ikan, sehingga yang perlu dijaga adalah penurunan kualitas/kesegaran tersebut dan memotong distribusi ikan agar nelayan/pembudi daya ikan langsung berhubungan dengan konsumen akhir.

Selain menetapkan zonasi dan menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan, maka aspek lain yang perlu dilakukan dalam kepastian usaha adalah memastikan adanya perjanjian tertulis dalam hubungan usaha perikanan, baik antara pemilik/penyewa kapal dengan nelayan atau pemilik/penyewa lahan dengan pembudi daya ikan dalam perjanjian kerja atau bagi hasil. Bagi hasil telah ada pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan sebagai hukum tertulis.

Etty Eidman dalam tulisannya tahun 1993, menyebutkan bagi hasil perikanan merupakan ketentuan yang tidak efektif, karena tidak didasarkan pada hukum adat yang telah mengalami seleksi dalam praktik kehidupan nelayan. Faktor yang memengaruhi

⁵⁰ Suhana, *Kajian Singkat Dampak Kenaikan Harga Ikan Segar Terhadap Kesejahteraan Nelayan*, Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim. 2010.

cara bagi hasil adalah jenis alat, kemampuan tenaga kerja, adat kebiasaan, dan tingkat pendidikan.⁵¹

Studi yang dilakukan Kusumastanto tahun 2005 menyebutkan adanya perbedaan terhadap pengaturan bagi hasil dalam undang-undang dan kebiasaan yang berkembang di masyarakat dalam suatu wilayah tertentu. Umumnya, yang dimaksud hasil bersih nelayan secara adat adalah nilai produksi total setelah dikurangi dengan *lawuhan* untuk para penggarap selama di laut (jika operasinya memakan waktu lebih dari sehari), dan retribusi, ransum serta biaya operasi. Sedangkan yang dimaksud hasil bersih dalam Undang-undang Bagi Hasil Perikanan adalah hasil ikan yang diperoleh dari penangkapan, yang setelah diambil sebagian untuk *lawuhan* para nelayan penggarap menurut kebiasaan setempat, dikurangi dengan beban-beban menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan nelayan penggarap, yaitu ongkos lelang, uang rokok, dan biaya perbekalan untuk para nelayan penggarap selama di laut, biaya sedekah laut serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemda yang bersangkutan seperti koperasi dan sebagainya. Jadi dalam hal ini, walaupun bagian penggarap lebih besar dari batas minimum yang ditetapkan oleh Undang-undang Bagi Hasil Perikanan, akan tetapi para penggarap tersebut masih ikut menanggung biaya eksploitasi.⁵²

Kepastian usaha bagi Petambak Garam adalah upaya usaha garam rakyat yang dilakukan oleh petambak akan mempunyai dampak yang positif dalam hal produktivitas dan kualitas garam yang meningkat untuk mendapatkan harga yang memadai. Dengan adanya fasilitasi dan kebijakan pemerintah yang semakin jelas, membuat petambak mempunyai keinginan meneruskan produksi garam karena mendapatkan kepastian akan dampak yang memiliki nilai positif untuk dilanjutkan

Konsep dalam perjanjian tertulis ini diperlukan agar nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam tidak dirugikan karena adanya ketidaksetaraan dalam hubungan kerja atau usaha. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memberikan peran melalui pendampingan terhadap nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang memerlukan. Perjanjian ini dilakukan dengan prinsip adil dan mempertimbangkan budaya yang berkembang di masyarakat, sehingga sangat mungkin terjadi perjanjian bagi hasil di suatu wilayah berbeda dengan wilayah lainnya. Selain itu, agar perjanjian ini berjalan efektif dan setiap orang melakukan perjanjian, maka perjanjian tertulis ini menjadi syarat dalam pemberian izin.

c. Jaminan Risiko Penangkapan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman

Permasalahan nelayan amat kompleks, mulai dari masalah akan melaut, sedang melaut, dan usai melaut. Padahal, usaha penangkapan ikan merupakan pekerjaan yang berisiko tinggi, terutama ketika melakukan operasi penangkapan ikan di laut. Risiko yang kerap dihadapi nelayan adalah kerusakan atau hilangnya sarana penangkapan ikan,

⁵¹ Etty Eidman, *Pengaruh Hukum Adat Terhadap Sistem Bagi Hasil Perikanan*, Buletin Ekonomi Perikanan, Jakarta, 1993, hlm. 1 – 11.

⁵² Kusumastanto, Tridoyo, dkk. *Laporan Akhir Naskah Akademis Tentang Bagi Hasil Perikanan*. Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2005.

operasi penangkapan yang tidak optimal, ancaman keselamatan nelayan dimana nelayan kerap mengalami kejadian di laut, seperti kapal tenggelam, nelayan tenggelam, hilang, dan sebagainya. Oleh karena itu, asuransi nelayan juga merupakan faktor tidak langsung yang penting dalam mempengaruhi tingkat penerimaan nelayan, karena dengan asuransi nelayan, mereka menjadi lebih terjamin dalam mengendalikan biaya pengeluaran tidak terduga yang cukup besar bila terjadi atau mendapat suatu musibah. Berdasar hitungan KIARA,⁵³ dibutuhkan biaya sebesar Rp 350 miliar untuk menyelenggarakan asuransi kecelakaan kerja dan kematian bagi seluruh nelayan tradisional di Indonesia.

Kenaikan muka laut secara berkala akibat pemanasan global merupakan proses yang sangat kompleks. Akselerasi kenaikan muka laut seiring dengan semakin intensifnya pemanasan global. Dua proses yang melatarbelakangi terjadinya kenaikan tinggi muka laut, yaitu: proses penambahan masa air karena mencairnya es di kutub Utara dan Selatan serta es glasier; dan bertambahnya volume air karena ekspansi termal yang disebabkan oleh naiknya suhu air laut. Kenaikan tinggi muka air laut akibat pemanasan global menjadi sesuatu yang tidak bisa terelakkan dengan segala konsekuensinya, seperti terjadinya erosi, perubahan garis pantai dan mereduksi daerah lahan basah (*wetland*) di sepanjang pantai. Ekosistem di daerah *wetland* pantai mungkin akan mengalami kerusakan jika level kenaikan tinggi dan suhu muka air laut melebihi batas maksimal dari adaptasi biota pantai. Disamping itu kenaikan tinggi muka air laut juga mempertinggi tingkat laju intrusi air laut terhadap *aquifer* daerah pantai. Peningkatan tinggi dan suhu permukaan laut juga dapat mengakibatkan penurunan tingkat produksi perikanan tangkap.

Perubahan iklim mengakibatkan terjadinya dua hal, yaitu: *Pertama*, kenaikan suhu air laut yang mempengaruhi ekosistem terumbu karang sebagai *fishing ground* dan *nursery ground* ikan yang berada di wilayah tersebut. Ikan-ikan yang hidup di daerah karang tersebut akan mengalami penurunan populasi. Hasil penelitian Ove Hoegh-Gulberg yang dipublikasikan di Jurnal *Science* edisi Desember 2007 meramalkan bahwa akibat pemanasan global pada tahun 2050 akan mendegradasi 98 persen terumbu karang dan 50 persen biota laut. Bahkan beliau memprediksikan apabila suhu air laut naik 1,5 °C setiap tahunnya sampai 2050 akan memusnahkan 98 persen terumbu karang di *Great Barrier Reef*, Australia. Barangkali nantinya di Indonesia kita tak akan lagi menikmati lobster, cumi dan rajungan. *Kedua*, terputusnya rantai makanan. Gretchen Hofmann pada tahun 2008, Profesor Biologi University of California, Santa Barbara, menjustifikasi bahwa pemanasan global (peningkatan suhu dan keasaman) akan berdampak pada hilangnya rantai makanan yang berperan sebagai katastropik yakni organisme pteropoda. Dampak selanjutnya mempengaruhi ikan salmon, *mackerel*, *herring* dan cod, karena organisme itu sebagai sumber makanannya.

⁵³ Arif Satria, dkk. *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012.

Sementara itu, kenaikan permukaan air laut berdampak luas terhadap aktivitas budi daya di wilayah pesisir. Naiknya permukaan air laut menggenangi wilayah pesisir sehingga akan menghancurkan tambak-tambak ikan di Jawa, Kalimantan, dan Sulawesi (UNDP, 2007). Akibatnya pembudi daya akan mengalami kerugian yang tak sedikit dan kehilangan sumber kehidupannya.⁵⁴

Dalam menjalankan produksi garam petambak juga perlu mendapatkan kepastian perlindungan dalam menjalankan produksinya apabila ada resiko gagal, petambak akan mendapatkan ganti rugi. Dalam hal ini dalam menjamin keberlanjutan usaha dengan mengantisipasi apabila ada bencana/ resiko dalam usaha produksi, petambak perlu mendapat jaminan melalui perlindungan asuransi. Asuransi yang dimaksudkan adalah sebagai jaminan yang petambak akan peroleh bila terjadi resiko yang tidak diinginkan seperti anomali cuaca, banjir dan pasang air laut tinggi/rob dll, sebagai jaminan dalam bentuk asuransi usaha.

Atas dasar tersebut, maka diperlukan jaminan terhadap risiko penangkapan, pembudidayaan ikan, dan pergaraman akibat bencana alam, wabah penyakit ikan, hilang atau rusaknya sarana penangkapan ikan, dampak perubahan iklim, dan jenis risiko lain yang diatur oleh Menteri. Penjaminan risiko ini melalui pemberian asuransi perikanan bagi nelayan dan pembudi daya ikan, dan asuransi pergaraman bagi petambak garam, dan asuransi jiwa bagi nelayan.

d. Penghapusan Praktik Ekonomi Biaya Tinggi

Dari literatur yang terbit tahun 2014 terungkap bahwa salah satu hambatan dalam usaha perikanan tangkap adalah masalah pengurusan perizinan yang masih berbelit/panjang dan kompleks dengan biaya (baik resmi maupun tidak resmi) yang relatif agak tinggi. Nelayan berharap agar pengurusan perizinan dapat lebih disederhanakan dengan biaya yang wajar. Masalah perizinan ini memang sudah bersifat klasik bagi usaha perikanan tangkap. Bila dibandingkan dengan berbagai negara berkembang lainnya, secara umum Indonesia masih termasuk salah satu negara yang belum efisien dalam masalah pengurusan perizinan usaha, termasuk usaha perikanan tangkap. Apalagi dalam era otonomi daerah sekarang ini, tidak sedikit Pemerintah Daerah yang telah memposisikan perizinan usaha sebagai sumber untuk pemasukan pendapatan asli daerah (PAD). Sebab, mengurus perizinan usaha sebagai sumber PAD sama saja dengan tindakan mengambil pajak atas investasi. Padahal, semestinya yang menjadi objek pajak bukanlah modal usaha, tetapi hasil dari usahanya. Hal ini, tentu menjadi beban tambahan biaya produksi yang harus ditanggung oleh nelayan, yang pada akhirnya juga akan mengurangi pendapatan yang diperoleh nelayan.

Di Indonesia dikenal beberapa macam surat izin yang terkait dengan usaha perikanan tangkap, diantaranya yang paling umum adalah Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB). Namun, proses atau prosedur perizinan usaha perikanan tangkap, utamanya untuk skala usaha

⁵⁴ Muhammad Karim, *Perubahan Iklim Global Ancam Perikanan Kita*, Sinar Harapan 10 Februari 2009.

menengah ke bawah (kapal berukuran < 30 GT), hingga kini belum standar dan transparan prosedurnya untuk semua daerah, apalagi di era otonomi daerah saat ini, dimana tidak sedikit pemerintah daerah memposisikan perizinan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dengan prosedur perizinan usaha yang belum standar dan transparan, cenderung dapat menimbulkan biaya-biaya tidak resmi atau pungutan liar.

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Di dalam Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pokok-pokok pikiran telah ditegaskan, bahwa “Negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga dinyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*). Demikian juga dinyatakan, bahwa Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Sementara itu, pengaturan tentang Pemerintahan Daerah terlihat didalam Pasal 18 dan Pasal 18A, yang dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa :

- “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) ...
- (4)
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerinath Pusat.

- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan **peraturan daerah**¹ dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7)”.

Di dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa : “ Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

B. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 dengan Reperda Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dapat dilihat dalam konteks Bagi Hasil Perikanan. Dalam Undang-Undang ini untuk melakukan bagi hasil perikanan maka perlu diadakan perjanjian bagi hasil antara nelayan pemilik dengan nelayan penggarap atau pemilik tambak dengan penggarap tambak.² Definisi Perjanjian bagi hasil menurut Pasal 1 huruf a adalah suatu perjanjian yang diadakan dalam kegiatan penangkapan atau pemeliharaan ikan antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap atau pemilik tambak dan penggarap tambak dengan bagi hasil berdasarkan jumlah yang telah disepakati oleh kedua belah pihak.

Pasal 2 UU Bagi Hasil Perikanan menjelaskan bahwa Perjanjian bagi hasil harus dilakukan untuk kepentingan bersama bagi nelayan pemilik dan nelayan penggarap serta pemilik tambak dan penggarap tambak agar pihak-pihak tersebut menerima bagian dari hasil usahanya sesuai dengan pekerjaan yang telah mereka lakukan. Adanya pembagian hasil perikanan ini membuat nelayan menjadi lebih sejahtera karena nelayan mendapatkan penghasilan sesuai dengan pekerjaan yang telah mereka lakukan dan berdasarkan perjanjian yang telah disepakati kedua belah pihak.

Selama ini perjanjian yang dilakukan antara nelayan pemilik dengan nelayan penggarap hanya menguntungkan pihak nelayan pemilik karena nelayan pemilik mempunyai hak untuk menetapkan harga ikan di pasaran dan nelayan pemilik yang menentukan isi perjanjian sehingga perjanjian bagi hasil yang dibuat tersebut tidak merugikan salah satu pihak. Isi perjanjian yang ditentukan oleh nelayan pemilik hanya memberikan keuntungan bagi dirinya dan memberikan bagian yang sangat kecil untuk

¹ Cetak Tebal oleh Tim Peneliti.

² Pasal 1 huruf b mendefinisikan nelayan pemilik ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan. Sedangkan Pasal 1 huruf c menjelaskan definisi nelayan penggarap ialah semua orang yang sebagai kesatuan dengan menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha penang kapan ikan laut. Pasal 1 Huruf d memberikan definisi bagi pemilik tambak pemilik tambak ialah orang atau bada hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas suatu tambak. Pasal 1 huruf e mendefinisikan penggarap tambak ialah orang yang secara nyata, aktif menyediakan tenaganya dalam usaha pemeliharaan ikan darat atas dasar perjanjian bagi hasil yang diadakan dengan pemilik tambak.

nelayan penggarap. Nelayan pemilik memberikan bagian dengan jumlah yang kecil karena nelayan penggarap meminjam modal untuk melakukan usaha perikanan kepada nelayan pemilik, dan pembagian hasil yang tidak sesuai dengan aturan tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan bagi nelayan penggarap. Perjanjian yang dibuat antara Nelayan penggarap dengan Nelayan pemilik tidak dilakukan secara tertulis yang memuat hak dan kewajiban dari nelayan penggarap dan nelayan pemilik.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan diatur mengenai besaran bagi hasil antara nelayan pemilik kapal dengan nelayan penggarap serta pemilik tambak dengan penggarap tambak yang dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu :

1. Perikanan laut

Dalam perikanan laut dibedakan antara nelayan penggarap yang mempergunakan perahu layar dengan nelayan penggarap yang mempergunakan kapal motor. Untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak yang menggunakan perahu layar diberikan bagi hasil minimal 75% (tujuh puluh lima persen) dari hasil bersih yang didapat, sedangkan untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak yang mempergunakan kapal motor diberikan bagi hasil minimal 40% (empat puluh persen) dari hasil bersih yang didapat.

Bagi hasil di atas sudah termasuk beban yang berkaitan dengan usaha perikanan yang dibagi antara nelayan penggarap dengan nelayan pemilik. Untuk beban yang menjadi tanggung jawab bersama antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap berupa ongkos lelang, uang rokok, biaya perbekalan bagi nelayan penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (sebelum melakukan pekerjaannya nelayan melakukan selamatan bersama untuk memperlancar usaha dan menjaga keselamatan selama melaut), iuran-iuran lain (seperti untuk koperasi, pembangunan perahu/kapal, dana kesejahteraan, dan dana kematian). Nelayan pemilik dibebankan ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penyusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan ikan (seperti untuk pembelian solar, minyak, es, dan lain-lain).³

2. Perikanan Darat

Untuk perikanan Darat bagi hasil usaha perikanan dibedakan antara hasil ikan pemeliharaan dan hasil ikan liar. Untuk hasil ikan pemeliharaan nelayan penggarap atau penggarap tambak diberikan bagi hasil minimum 40% (empat puluh persen) dari hasil bersih tangkapan yang didapat, sedangkan untuk hasil ikan liar nelayan penggarap/penggarap tambak mendapatkan bagi hasil minimum 60% (enam puluh persen) dari hasil kotor tangkapan yang didapat. Jumlah bagi hasil di atas sudah termasuk beban yang dikenakan bagi pemilik tambak dan penggarap tambak dalam melakukan usaha perikanan.

³ Pasal 4 Angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964.

Bahan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pemilik tambak dan penggarap tambak antara lain uang untuk pembelian benih ikan, biaya untuk pagedukan saluran, biaya untuk pemupukan tambak dan biaya perawatan pintu air serta saluran air. Bahan yang menjadi tanggung jawab pemilik tambak diantaranya disediakanya tambak dengan pintu air dalam keadaan yang mencukupi kebutuhan, biaya untuk memperbaiki dan mengganti pintu air yang tidak dapat dipakai lagi serta pembayaran pajak tanah yang bersangkutan dan rumah/tempat tinggal bagi penggarap tambak yang dipergunakan sebagai tempat penjagaan. Sedangkan biaya yang menjadi tanggung jawab penggarap tambak diantaranya biaya untuk menyelenggarakan pekerjaan sehari-hari yang berhubungan dengan pemeliharaan ikan di dalam tambak, dan penangkapannya pada waktu panen serta alat-alat yang dipergunakan untuk melakukan pekerjaan.⁴ Jika pembelian alat baru tersebut memerlukan biaya yang cukup tinggi maka pembeliannya dilakukan bersama-sama dengan pemilik tambak.⁵

Besaran jumlah dari hasil tangkapan yang diberikan untuk nelayan penggarap tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 3 ayat (1) karena jumlah yg diberikan lebih kecil. Misalnya dalam usaha perikanan laut beban untuk melakukan usaha perikanan ditanggung oleh nelayan penggarap seperti biaya untuk pembelian BBM, es, biaya perbekalan, pembelian alat tangkap, biaya perbaikan kapal, dan iuran-iuran lain. Seharusnya biaya tersebut menjadi tanggungan nelayan pemilik.

Bagi hasil perikanan yang diterima oleh para nelayan penggarap diatur oleh mereka sendiri dengan diawasi oleh Pemerintah Tingkat II (Pemerintah Kabupaten/Kota) untuk menghindari terjadinya pemerasan dengan perbandingan bagian terbanyak dan bagian paling sedikit.⁶ Jika pembagian bahan-bahan untuk usaha perikanan yang diterima oleh pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak lebih besar dari ketentuan yang ditetapkan maka aturan yang dipergunakan yang lebih menguntungkan pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak. Jika pada suatu daerah terdapat kebiasaan yang berbeda dalam membagi bahan-bahan untuk keperluan usaha perikanan dan sulit untuk disesuaikan oleh Pemerintah Provinsi maka Pemerintah Provinsi dapat menetapkan angka bagian lain bagi nelayan penggarap atau penggarap tambak yang tidak kurang dari aturan yang terdapat dalam ketentuan yang telah ditetapkan.⁷

⁴ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964.

⁵ Penjelasan Pasal 3 sampai dengan Pasal 5, biaya perbekalan untuk para penggarap selama di laut yang menjadi tanggungan bersama, adalah mengenai kapal motor. Mengenai ketentuan dalam Pasal 4a angka 2 huruf b perlu ditambahkan bahwa rumah/tempat tinggal penggarap tambak yang dipergunakan sebagai tempat penjagaan, adalah menjadi bahan pemilik tambak, sedang mengenai ketentuan Dalam Pasal 4 angka 2 huruf c perlu ditambahkan penjelasan, bahwa pada umumnya untuk melaksanakan kewajibannya itu penggarap tambak biasanya menyediakan sendiri alat-alat yang diperlukannya. Jika untuk itu perlu dibeli alat-alat baru.

⁶ Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964.

⁷ Pasal 5, untuk perikanan laut yang mempergunakan perahu layar pembagian hasil untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak minimum 75% dari hasil bersih. Jika mempergunakan kapal motor pembagian hasil untuk nelayan penggarap dan penggarap tambak minimum 40% dari hasil bersih. Sedangkan perikanan darat untuk hasil ikan pemelihara pembagian hasilnya minimum 40% dari hasil bersih dan untuk hasil ikan liar pembagian hasilnya minimum 60% dari hasil kotor.

Pasal 7 UU Bagi Hasil Perikanan menjelaskan bahwa perjanjian bagi hasil dilakukan minimal 1 (satu) tahun berturut-turut bagi perikanan laut dan untuk perikanan darat paling sedikit 3 (tiga) tahun berturut-turut. Jika jangka waktu perjanjian tersebut telah berakhir maka dapat diadakan pembaharuan perjanjian antara nelayan penggarap dan penggarap tambak dengan nelayan pemilik dan pemilik tambak. Perjanjian bagi hasil tidak akan terputus karena meninggal dunianya nelayan penggarap atau penggarap tambak karena perjanjian tersebut akan dilanjutkan oleh ahli warisnya hingga batas waktunya berakhir. Perjanjian bagi hasil ini akan berakhir atas karena beberapa hal, di antaranya :⁸

1. Atas persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan
2. Dengan izin panitia landreform desa jika mengenai perikanan darat atau panitia desa yang akan dibentuk jika mengenai perikanan laut atas tuntutan pemilik jika nelayan penggarap atau penggarap tambak yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya.
3. Jika penggarap tambak tanpa persetujuan pemilik tambak menyerahkan pengusaha tambaknya kepada orang lain.

Dalam Pasal 8 Terdapat larangan bagi nelayan pemilik dalam menjalankan usaha perikanan, di antaranya :⁹

1. Pembayaran uang atau pemberian benda apapun kepada nelayan pemilik atau pemilik tambak yang sebenarnya diperuntukan untuk nelayan penggarap tambak.
2. Pembayaran hal apapun kepada nelayan pemilik, pemilik tambak, nelayan penggarap, dan penggarap tambak yang mempunyai unsur ijon.

Besaran upah yang diberikan kepada buruh nelayan yang bekerja pada usaha perikanan laut yang diselenggarakan oleh perusahaan yang berbentuk badan hukum dan dilakukan berdasarkan persetujuan Menteri Perburuhan setelah mendengar masukan dari Menteri Perikanan dan organisasi nelayan dan buruh.¹⁰ Usaha perikanan yang diselenggarakan sendiri oleh nelayan pemilik atau pemilik tambak besaran upahnya ditentukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi.¹¹

⁸ Pasal 7 ayat (4)

⁹ Penjelasan Pasal 8, Di beberapa daerah berlaku kebiasaan, bahwa untuk memperoleh kesempatan mengusahakan tambak dengan perjanjian bagi hasil, calon penggarapnya diharuskan membayar uang atau memberikan benda tertentu kepada pemilik tambak. Jumlah uang atau harga barang itu ada kalanya sangat tinggi. Oleh karena itu tidak hanya merupakan beban tambahan bagi penggarap tambak, melainkan lebih-lebih merupakan bentuk pemerasan terhadap golongan yang ekonominya lemah, maka pemberian semacam itu dilarang. Yang dimaksudkan dengan "unsur-unsur ijon" dalam ayat (3) adalah pembayarannya dilakukan sebelum penangkapan ikan lautnya selesai atau sebelum tambaknya dapat dipanen dan bunganya sangat tinggi. Dalam pada itu perlu ditegaskan, bahwa ketentuan dalam Pasal 8 ayat (3) dan (4) ini tidak mengurangi kemungkinan diadakannya utang-piutang secara yang wajar dengan bunga yang layak. Pembelian ikan di tengah laut ("mengadang"), selain dilarang menurut peraturan, sering kali disertai juga sistem ijon.

¹⁰ Pasal 10 ayat (1)

¹¹ Pasal 10 ayat (2)

Persewaan perahu atau kapal dan alat penangkap ikan dapat diadakan oleh Pemerintah Daerah.¹²

Pemerintah Daerah dapat membuat suatu aturan yang mewajibkan pemilik tambak untuk memelihara dan memperbaiki susunan pengairan tambak dan saluran-saluran serta tanggul yang dipergunakan untuk kepentingan pertambakan.¹³ Pemerintah dapat membuat suatu aturan mengenai Pembentukan dan penyelenggaraan dana yang bertujuan untuk menjamin berlangsungnya usaha perikanan dan untuk memperbesar serta mempertinggi mutu produksinya.¹⁴ Untuk meningkatkan kesejahteraan bagi nelayan maka harus didirikan koperasi perikanan yang anggotanya terdiri dari penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik melalui pendirian koperasi. Koperasi ini bertujuan untuk memperbaiki taraf hidup anggotanya dengan menyelenggarakan usaha di bidang perikanan baik bidang produksi maupun bidang yang berhubungan dengan kesejahteraan keluarga nelayan.¹⁵

Saat ini telah ada koperasi perikanan di daerah nelayan namun koperasi tersebut tidak berjalan optimal karena koperasi perikanan tidak dapat bersaing dengan rentenir atau tengkulak. Selain itu masyarakat nelayan lebih memilih untuk meminjam permodalan kepada tengkulak karena prosedur yang tidak berbelit-belit dan lebih cepat. Oleh karena itu peranan koperasi yang berfungsi untuk memberikan kemudahan dalam hal permodalan dan juga bantuan untuk kegiatan melaut tidak dapat berjalan efektif yang diakibatkan anggota koperasi tersebut tidak dapat menghidupkan dan memajukan koperasi perikanan didaerahnya.

Pasal 16 menjelaskan, bahwa Nelayan penggarap wajib diberikan tunjangan baik tunjangan kesehatan berupa biaya perawatan ketika nelayan penggarap sakit dan tunjangan lain yang diakibatkan karena kecelakaan yang dialami nelayan ketika melakukan tugasnya oleh nelayan pemilik. Jika nelayan tersebut mengalami kecelakaan dan meninggal ketika melaksanakan pekerjaannya maka nelayan pemilik wajib memberikan tunjangan tersebut kepada keluarga yang ditinggalkan. Saat ini belum ada tunjangan yang diberikan oleh nelayan pemilik kepada nelayan penggarap dalam hal kecelakaan dilaut. Untuk tunjangan kesehatan bagi nelayan telah diberikan oleh Pemerintah melalui program BPJS. Selama ini ketika nelayan penggarap sakit, mereka kesulitan dalam hal pembiayaan untuk melakukan pengobatan dan kemudian mereka meminjam uang kepada tengkulak untuk biaya pengobatannya. Selain untuk kegiatan melaut, hutang nelayan penggarap juga terjadi ketika nelayan meminjam uang untuk biaya pengobatan dan kebutuhan sehari-hari, hal ini mengakibatkan hutang nelayan penggarap kepada tengkulak semakin banyak.

¹² Pasal 10 ayat (3)

¹³ Pasal 11

¹⁴ Pasal 12

¹⁵ Pasal 15

Pemasaran hasil usaha perikanan dilakukan menurut cara dan harga yang telah disetujui bersama oleh nelayan pemilik atau pemilik tambak dan nelayan penggarap atau penggarap tambak agar masing-masing pihak tidak merasa dirugikan dan didasarkan atas kepentingan bersama.¹⁶ Pengawasan perikanan diselenggarakan oleh pejabat setempat terutama Dinas Kementerian Kelautan dan Perikanan, Koperasi Perikanan, dan Organisasi nelayan setempat.¹⁷ Perselisihan yang terjadi antara nelayan baik nelayan penggarap dengan nelayan pemilik atau pemilik tambak dengan penggarap tambak diselesaikan secara musyawarah dengan mengikut sertakan organisasi nelayan dan pihak-pihak lain seperti Panitia Desa dan Dinas Kementerian Kelautan dan Perikanan.¹⁸

Dalam Pasal 20 huruf a, diatur mengenai sanksi pidana yang dikenakan bagi nelayan pemilik atau pemilik tambak yang mengadakan perjanjian bagi hasil dengan syarat-syarat yang mengurangi ketentuan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 berupa kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Jika nelayan pemilik atau pemilik tambak melakukan perbuatan dengan unsur ijon maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah)¹⁹. Pengaturan mengenai sanksi pidana ini sudah tidak relevan dimasukkan ke dalam RUU Perlindungan dan pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya Ikan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat.

UU Bagi Hasil Perikanan memiliki banyak keterkaitan dengan Raperda Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan dalam pembuatan Raperda ini harus melihat dan menyesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam UU Bagi Hasil Perikanan sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih. Keterkaitan antara UU Bagi hasil perikanan di antaranya; *Pertama*, mulai dari sistem bagi hasil yang diberikan antara pemilik kapal dengan nelayan penggarap berdasarkan perjanjian yang telah mereka sepakati dan besarnya tidak boleh kurang dari ketentuan yang ada dalam undang-undang ini. *Kedua*, pembagian beban usaha perikanan antara pemilik kapal dan nelayan penggarap yang menguntungkan kepentingan nelayan. *Ketiga*, pembagian upah dalam usaha perikanan yang didirikan oleh perusahaan yang berbentuk badan hukum dan yang diselenggarakan sendiri oleh nelayan sendiri. *Keempat*, pendirian koperasi perikanan yang anggotanya terdiri dari para nelayan penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik. *Kelima*, nelayan pemilik atau pemilik kapal diwajibkan untuk memberikan biaya perawatan dan tunjangan kepada nelayan penggarap yang sakit ketika melakukan pekerjaannya di laut. *Keenam*, pemberian bantuan bagi Nelayan yang mengalami kecelakaan ketika melaut dan meninggal berupa tunjangan. *Ketujuh*, pemasaran hasil usaha perikanan yang dilakukan sesuai dengan cara yang telah disetujui oleh pemilik kapal dan nelayan penggarap.

¹⁶ Pasal 17

¹⁷ Penjelasan Pasal 18

¹⁸ Pasal 19

¹⁹ Pasal 20 huruf c

C. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat

Berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan serta dalam bidang pembinaan Daerah, pembentukan Kabupaten Purwakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 perlu ditinjau kembali yang sampai sekarang ini berkedudukan di Subang. Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri. Di samping untuk memperlancar pembinaan dan pemeliharaan proyek serbaguna Ir. H. Djuanda dalam hal ini dianggap perlu untuk menempatkan proyek tersebut di dalam satu wilayah Kabupaten, sehingga dengan demikian beberapa desa yang ada disekitarnya atau yang ada di luar bekas Kewedanaan Purwakarta dahulu dianggap perlu untuk dimasukkan kedalam wilayah Kabupaten yang baru tersebut.²⁰

Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus-rumah-tangganya. Berdasarkan pertimbangan yang mendalam, baik dari segi tuntutan rakyat yang ingin mencapai kemajuan yang sepesat-pesatnya maupun dari segi untuk lebih melancarkan jalannya Pemerintahan Daerah, oleh rakyat bersama-sama dengan instansi-instansi Pemerintah yang ada di daerah Purwakarta telah membentuk panitia-panitia atau delegasi-delegasi yang bertujuan memajukan tuntutan kepada Pemerintah Pusat agar supaya Daerah Tingkat II Purwakarta-lama dijadikan dua Kabupaten yaitu Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang.

Saat ini wilayah Kabupaten Subang terbagi atas 30 (tiga puluh) kecamatan yang dibagi atas 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di wilayah Kecamatan Subang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang. Dengan ketentuan tersebut dan seiring pengaturan pemerintahan daerah, maka Kabupaten Subang merupakan salah satu daerah otonom yang diberikan kewenangan dalam menjalankan otonomi daerah. Artinya diberikan kesempatan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

²⁰ Konsiderans "menimbang" Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968.

D. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982

Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 merupakan perjanjian internasional antar negara yang mengatur tertib hukum untuk laut dan samudera yang memudahkan komunikasi internasional dan memajukan penggunaan laut dan samudera secara damai. Konvensi ini mengakui dan mengatur konsep negara kepulauan. Indonesia diuntungkan dengan masuknya Bab IV tentang Negara Kepulauan (*Archipelagic States*), sehingga diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*.²¹ Implikasi disahkannya UNCLOS nampak dalam peraturan perundang-undangan dalam hal penguatan konsep kepulauan di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Terluar, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan.

Kaitan antara perlindungan nelayan dengan UNCLOS adalah dalam hal pengaturan wilayah-wilayah laut yang menjadi yurisdiksi negara pantai atau kepulauan serta pengakuan dan perlindungan terhadap hak perikanan tradisional serta pencemaran laut. Dalam hal pengaturan wilayah laut, Pasal 49 UNCLOS menjamin kedaulatan negara kepulauan untuk melaksanakan kedaulatannya terhadap segala sumber kekayaan yang ada di dalamnya termasuk hak berdaulat terhadap Zona Tambahan, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen yang ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1), Pasal 55 dan Pasal 77 ayat (1) dan ayat (2).²² Prinsip utama yang mendasarinya terdapat pada Pasal 46 yang mengatur mengenai konsep negara kepulauan yang mendefinisikan negara kepulauan itu sebagai suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Kepulauan mencakup suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau dan perairan dan wujud alamiah lainnya yang merupakan

²¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 179.

²² Article 49 (1), (2) : 1. The sovereignty of an archipelagic State extends to the waters enclosed by the archipelagic baselines drawn in accordance with article 47, described as archipelagic waters, regardless of their depth or distance from the coast. 2. This sovereignty extends to the air space over the archipelagic waters, as well as to their bed and subsoil, and the resources contained.

There in Article 33 (1) : In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to: (a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea; (b) punish infringement of the above laws and regulations omitted within its territory or territorial sea. Article 55: The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention. Article 77 : 1. The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources. 2. The rights referred to in paragraph 1 are exclusive in the sense that if the coastal State does not explore the continental shelf or exploit its natural resources, no one may undertake these activities without the express consent of the coastal State.

suatu kesatuan geografi, ekonomi, politik, dan atau yang secara historis dianggap demikian.²³

Pasal 51 ayat (1) *UNCLOS* memberikan kewajiban bagi negara kepulauan agar mengakui hak perikanan tradisional, baik yang muncul karena perjanjian maupun karena kebiasaan dan sifat alamiah perairan.²⁴ Hal ini berkaitan dengan sifat khusus negara kepulauan yang bersinggungan dengan negara lain yang implikasinya dapat merugikan nelayan baik nelayan besar sampai nelayan kecil serta nelayan tradisional. Negara kepulauan diwajibkan untuk menentukan batas-batas perairannya sesuai dengan jenis-jenis yang diatur dalam *UNCLOS*, seperti laut teritorial, perairan pedalaman, ZEE, dan landas kontinen. Pasal 47 Nomor 6 menyebutkan, bahwa apabila suatu bagian perairan kepulauan suatu negara kepulauan letaknya berdampingan langsung dengan negara tetangga, maka hak-hak yang ada dan kepentingan-kepentingan sah lainnya yang dilaksanakan secara tradisional oleh negara tersebut serta segala hak yang ditetapkan dalam perjanjian antara negara-negara tersebut akan tetap berlaku dan harus dihormati.²⁵

Indonesia telah terlibat dalam beberapa perjanjian perbatasan dengan negara lain seperti Vietnam, Thailand, Singapura, Malaysia, dan Australia, maka penguatan dalam sisi hukum nasional menjadi penting karena berimplikasi pada kepastian nelayan yang melakukan penangkapan ikan baik dalam zona terluar seperti ZEE dan Landas Kontinen yang masih dalam yurisdiksi nasional maupun yang bersinggungan dengan negara lain termasuk yang masih belum menemukan kesepakatan mengenai batas wilayah maritim. Kasus ditangkapnya para nelayan tradisional Pulau Rote oleh Australia di Pulau Pasir,²⁶ dan maraknya *illegal fishing* di sekitar perbatasan dengan Thailand, Malaysia, Vietnam²⁷ dan Filipina²⁸ menjadi contoh pentingnya penguatan dan penegasan kedudukan nelayan di perbatasan baik nelayan besar, nelayan kecil, dan nelayan tradisional dalam hal jaminan keamanan untuk melakukan penangkapan ikan sehingga memberikan

²³ Article 46: For the purposes of this Convention: (a) "archipelagic State" means a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands; (b) "archipelago" means a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity, or which historically have been regarded as such.

²⁴ Article 51 (1) : Without prejudice to article 49, an archipelagic State shall respect existing agreements with other States and shall recognize traditional fishing rights and other legitimate activities of the immediately adjacent neighbouring States in certain areas falling within archipelagic waters. The terms and conditions for the exercise of such rights and activities, including the nature, the extent and the areas to which they apply, shall, at the request of any of the States concerned, be regulated by bilateral agreements between them. Such rights shall not be transferred to or shared with third States or their nationals.

²⁵ Article 47.6 : If a part of the archipelagic waters of an archipelagic State lies between two parts of an immediately adjacent neighbouring State, existing rights and all other legitimate interests which the latter State has traditionally exercised in such waters and all rights stipulated by agreement between those States shall continue and be respected.

²⁶ <http://luar-negeri.kompasiana.com/2015/01/08/pulau-pasir-milik-orang-rote-695469.html>, diakses 9 April 2015.

²⁷ <http://anambaskab.go.id/ppid/page/content/62/jadwal-patrol-kapal-dkp-di-kepri-dikurangi>, diakses 9 April 2015.

²⁸ <http://kkp.go.id/index.php/berita/pemerintah-tetap-tegas-larang-transshipment/>, diakses 9 April 2015.

kepastian hukum dan keamanan bagi nelayan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan di semua wilayah yang menjadi yurisdiksi nasional maupun yang masih dalam sengketa. Pasal 73 *UNCLOS* telah menjamin hak negara pantai dalam menegakkan peraturan perundang-undangan nasionalnya dalam mengambil setiap tindakan terkait pemanfaatan ZEE tanpa harus menimbulkan kerugian bagi pihak lain seperti yang tercantum dalam Pasal 74 ayat (3).²⁹

Hak perikanan tradisional yang diatur pada Pasal 47 Nomor 6 dan Pasal 51 *UNCLOS* adalah yang berkenaan dengan hak nelayan yang secara tradisi atau turun temurun melakukan penangkapan ikan di perbatasan yang memang belum ada pengakuan secara khusus dari peraturan perundang-undangan nasional.³⁰ Hak tradisional nelayan ini memiliki karakteristik yang kompleks yang dapat meliputi aktivitas penangkapan ikan, wilayah tangkap, alat tangkap dan jenis ikan tertentu yang ditangkap. Sampai saat ini, Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang nelayan tradisional dan perlindungan terhadap nelayan di perbatasan sehingga menjadi perlu untuk diatur dalam suatu undang-undang agar dapat meningkatkan peran serta kesejahteraan nelayan yang selama ini kurang diperhatikan.

Dalam hal wilayah perairan yang menjadi area tangkap tentunya perlu diperkuat dengan kebijakan hukum, penguasaan wilayah secara efektif, dan kontrol atas wilayah. Semua itu akan mendukung dan melindungi kepentingan dan keamanan nelayan yang berada di sekitar wilayah perbatasan yang masih merupakan yurisdiksi nasional yang diakui keberadaannya sebagai suatu bagian dalam konsep negara kepulauan yang hendaknya diperkuat dengan pengaturan undang-undang dan diplomasi dengan negara-negara tetangga. Pasal 51 *UNCLOS* menekankan pula kepada para negara yang bertetangga mengenai persoalan di perbatasan untuk mengaturnya dalam suatu kerjasama atau perjanjian bilateral.

Pengakuan terhadap nelayan tradisional dan kepastian perlindungan bagi nelayan di perbatasan dalam perlindungan, pengawasan, dan pemantauan secara terus menerus yang diatur dalam suatu bentuk undang-undang akan sangat memajukan nelayan dan secara tidak langsung akan menjadi sebuah kontrol efektif terhadap pulau-pulau terluar yang sering menjadi pemicu konflik dengan negara lain. Suatu kontrol yang tidak efektif terhadap laut dapat menyebabkan kerugian bagi nelayan karena laut

²⁹Article 73 : *The coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention. Article 74 (3) : Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.*

³⁰ Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007) telah disebutkan mengenai masyarakat tradisional dan nelayan tradisional yang melakukan kegiatan penangkapan ikan. Dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 2011 telah diatur pula instruksi khusus untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi nelayan di perbatasan. Namun aturan-aturan tersebut tidak tegas dan belum terperinci mengatur mengenai konsep nelayan tradisional.

adalah tempat utama nelayan mencari ikan. Di samping itu, sosialisasi terhadap nelayan di perbatasan mengenai batas-batas wilayah tentunya sangat diperlukan untuk menunjang kegiatan mereka di wilayah tangkapan.

Perlindungan dan pelestarian lingkungan laut juga menjadi hal yang penting dimana Pasal 194 ayat (3) point b dan c *UNCLOS* mewajibkan negara-negara untuk mengendalikan pencemaran lingkungan laut terhadap pencemaran yang ditimbulkan oleh kendaraan air beserta instalasi-instalasi dan alat peralatan yang digunakan dalam eksplorasi kekayaan alam dasar laut dan tanah di bawahnya. Hal tersebut erat kaitannya dengan aktivitas nelayan yang menggunakan kapal/perahu dan alat tangkap yang dapat merusak laut apabila tidak dibatasi dan diawasi.³¹ Pasal 211 ayat (1) dan ayat (2) *UNCLOS* mempertegas kewajiban bagi negara untuk menetapkan peraturan perundang-undangan terhadap pencemaran lingkungan laut yang berasal dari kendaraan air yang kemudian harus diselaraskan dengan aturan internasional yang berlaku umum.³²

Kesepahaman antar negara sangat diperlukan untuk menjembatani konflik batas wilayah diantaranya melalui diplomasi dan perjanjian yang mengikat dan efektif namun harus diikuti dengan kepastian hukum domestik dalam hal pengakuan terhadap hak tradisional nelayan, jaminan, dan perlindungan terhadap nelayan-nelayan di perbatasan khususnya nelayan kecil dan nelayan tradisional yang selama ini kurang diperhatikan, di samping juga perhatian khusus terkait pemeliharaan dan pencegahan terhadap efek pencemaran laut yang ditimbulkan oleh aktivitas nelayan.

E. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Indonesia sebagai negara kepulauan berkewajiban melaksanakan kedaulatan NKRI di perairan kepulauan, yaitu kewajiban memanfaatkan sumber daya alam hayati dan nonhayati di perairan kepulauan serta melaksanakan penegakan hukumnya. Wilayah perairan Indonesia dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia disebutkan : “Wilayah Perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman”.

³¹Article 194 (3).b,c: (b)pollution from vessels, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, preventing intentional and unintentional discharges, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of vessels; (c) pollution from installations and devices used in exploration or exploitation of the natural resources of the seabed and subsoil, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of such installations or devices;

³² Article 211 (1),(2): States, acting through the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels and promote the adoption, in the same manner, wherever appropriate, of routing systems designed to minimize the threat of accidents which might cause pollution of the marine environment, including the coastline, and pollution damage to the related interests of coastal States. Such rules and standards shall, in the same manner, be re-examined from time to time as necessary. 2. States shall adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag or of their registry. Such laws and regulations shall at least have the same effect as that of generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference.

Di perairan kepulauan terdapat kekayaan sumber daya alam nonhayati berupa minyak, gas, dan pertambangan lainnya yang belum dimanfaatkan secara optimal karena ketidakberdayaan sumber daya manusia dan teknologi, adanya investasi asing dalam eksplorasi dan eksploitasi di perairan kepulauan tersebut, harus diupayakan melibatkan SDM bangsa kita, sehingga keuntungan besarnya bagi negara dan bangsa. Yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana kewajiban Indonesia dalam menjaga sumber daya alam hayati berupa ikan yang berlimpah itu, jangan sampai terus-menerus dikuras oleh nelayan-nelayan asing.

Perubahan kedudukan Negara Republik Indonesia sebagai negara kepulauan membawa implikasi yang sangat luas tidak saja terhadap kepentingan nasional, tetapi juga terhadap kepentingan internasional di perairan Indonesia. Pengakuan dunia internasional terhadap asas negara kepulauan sebagai penjelmaan aspirasi bangsa Indonesia, membawa konsekuensi bahwa Indonesia juga harus menghormati hak-hak masyarakat internasional di perairan yang kini menjadi perairan nasional, terutama hak lintas damai dan hak lintas alur laut kepulauan bagi kapal-kapal asing.

Dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia menjelaskan Perairan pedalaman Indonesia adalah sepenuhnya berada di bawah kedaulatan Negara Indonesia. Di perairan pedalaman tersebut terdapat pelabuhan tempat bongkar muat barang ekspor-impor dari dan ke Indonesia. Perairan pedalaman Indonesia sering dijadikan tempat pembuangan limbah, sehingga perairan pedalaman di beberapa tempat di Indonesia sering tampak kotor, dan mungkin terjadi pencemaran lingkungan laut dan perusakan habitatnya yang merupakan tempat hidup ikan. Apabila pemerintah membiarkan keadaan tersebut di perairan pedalaman, maka dapat dianggap telah melanggar kewajiban negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut dan nelayan.

Pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia, diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dengan prinsip-prinsip *sustainable development* dalam pengelolaan sumber daya di wilayah pesisir dan laut. Disebutkan bahwa "Pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan hukum internasional".

Perlindungan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia perlu ditegakkan seperti yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 1996 yang menyatakan "Penegakkan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia, ruang udara di atasnya, dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta sanksi atas pelanggarannya, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Konvensi hukum internasional lainnya, dan peraturan perundang-undanganyang berlaku".

Sebagai negara yang memiliki wilayah laut yang luas dan potensi-potensi sumber laut yang besar tentunya Indonesia berkepentingan untuk melakukan perlindungan

terhadap wilayah perairannya, terutama dari gangguan keamanan dan juga terhadap pencurian kekayaan alam di laut. Pemerintah Indonesia harus selalu melakukan peningkatan pertahanan dan keamanan di wilayah perairan Indonesia agar eksistensi negara Indonesia sebagai negara maritim selalu terjaga dan terlindungi.

F. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Salah satu tujuan pengelolaan perikanan yang tercantum dalam Pasal 3 huruf a Undang-Undang Perikanan adalah untuk meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Undang-Undang Perikanan mendefinisikan nelayan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.³³ Undang-Undang Perikanan mengakui keberadaan nelayan kecil, yang meski sama-sama bermata pencaharian melakukan penangkapan ikan seperti umumnya nelayan, akan tetapi berbeda karena nelayan kecil dalam menangkap ikan itu hanyalah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) *gross ton*.³⁴ Kerangka pikir yang sama juga diterapkan pada definisi pembudi daya ikan dan pembudi daya ikan kecil.³⁵

Definisi mengenai nelayan banyak diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan sehingga memiliki pengertian yang luas dan beragam serta menimbulkan penafsiran yang berbeda. Disisi lain secara sosiologis banyak terdapat subjek hukum lain yang bisa juga masuk dalam katagori nelayan antara lain seperti nelayan pemilik, nelayan penggarap, keluarga nelayan, petani garam, petani rumput laut, nelayan pengolah, Anak Buah Kapal Perikanan (ABK). Oleh karena itu, definisi mengenai nelayan harus diatur secara komperhensif di dalam Raperda, karena akan mencakup ruang lingkup pengaturan dan juga menentukan efektif atau tidaknya tujuan dari pembentukan Raperda ini.

Undang-Undang Perikanan ini berlaku, salah satunya adalah untuk setiap orang yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.³⁶ Termasuk di dalamnya adalah nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Hal ini berarti segala ketentuan yang ada di dalam UU Perikanan turut mengikat para nelayan, nelayan kecil, pembudi daya, dan pembudi daya ikan kecil. Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Perikanan ini sebagian besar mengatur mengenai kegiatan penangkapan ikan, seperti adanya ketentuan larangan melakukan penangkapan ikan menggunakan bahan kimia atau bahan apapun yang dapat merugikan dan/atau membahayakan lingkungan.³⁷ Selain itu, ada ketentuan di dalam

³³ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

³⁴ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

³⁵ Pasal 1 angka 12 dan angka 13 UU No. 45 Tahun 2009.

³⁶ Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

³⁷ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 yang mewajibkan setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pengelolaan perikanan untuk mematuhi ketentuan mengenai jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan; dan ukuran atau berat minimum jenis ikan yang boleh ditangkap, yang ditetapkan oleh Menteri. Ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) ini berlaku juga untuk nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil, kecuali ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e mengenai sistem pemantauan kapal perikanan.

Ketentuan dalam Undang-Undang Perikanan yang terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan dapat dilihat di dalam Bab X mengenai pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Kegiatan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang dilakukan oleh Pemerintah ditekankan pada tiga kegiatan pemberdayaan, yaitu melalui pemberian skim kredit lunak bagi nelayan kecil,³⁸ penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan,³⁹ serta penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil dan koperasi perikanan.⁴⁰ Pengaturan khusus lainnya bagi nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil yang diatur dalam Undang-Undang Perikanan adalah mengenai nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia⁴¹ dan pembudi daya ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan.

Walaupun demikian, nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil diharuskan ikut serta menjaga kelestarian lingkungan perikanan.⁴² Selain itu, nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil juga diharuskan untuk mendaftarkan diri, usaha dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat untuk keperluan statistik serta pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil.⁴³ Dapat dicermati, bahwa Undang-Undang Perikanan belum mengatur secara spesifik mengenai perlindungan bagi nelayan, terutama nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Pasal 64 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan mengatur ketentuan mengenai pengaturan lebih lanjut pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil diatur dengan peraturan pemerintah tetapi sampai saat ini peraturan pemerintahnya belum ada. Belum adanya peraturan pemerintah mengenai pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil membuat pelaksanaan ketentuan ini belum efektif.

G. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Dalam undang-undang ini nelayan merupakan salah satu sasaran utama (obyek) yang berhak atas manfaat penyuluhan.⁴⁴ Undang-undang ini menyebut dan

³⁸ Pasal 60 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

³⁹ Pasal 60 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

⁴⁰ Pasal 60 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

⁴¹ Pasal 61 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

⁴² Pasal 61 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

⁴³ Pasal 61 ayat (5) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

⁴⁴ Pasal 5 UU No.6 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.

mendefinisikan nelayan adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang mata pencahariannya atau kegiatan usahanya melakukan penangkapan ikan.⁴⁵ Penyuluhan dikonsepsikan sebagai proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumber daya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.⁴⁶

Pentingnya pengaturan dan tujuan utama sistem penyuluhan antara lain :⁴⁷

1. Penyuluhan sebagai bagian dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum merupakan hak asasi warga negara dan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya.
2. Perlunya upaya peningkatan kesejahteraan dan kecerdasan bagi petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, dan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang merupakan bagian dari masyarakat Indonesia. Salah satu upaya peningkatan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan penyuluhan.
3. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi pelaku utama, pelaku usaha, dan penyuluh sehingga tidak menimbulkan perbedaan pemahaman dan pelaksanaan di kalangan masyarakat.
4. Untuk mengatur sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan secara holistik dan komprehensif dalam suatu pengaturan yang terpadu, serasi antara penyuluhan yang diselenggarakan oleh kelembagaan penyuluhan pemerintah, kelembagaan penyuluhan swasta, dan kelembagaan penyuluhan swadaya kepada pelaku utama dan pelaku usaha.

Urgensi pengaturan system penyuluhan bagi nelayan tidak lain adalah karena kondisi dan permasalahan nelayan saat ini yang tidak hanya berkaitan dengan masalah kemiskinan tetapi juga tingkat pendidikan yang rendah, sulitnya akses permodalan, metode dan alat penangkapan sangat sederhana dan tidak ramah lingkungan, penguasaan teknologi yang rendah serta pola hidup yang jauh dari arah kesejahteraan sehingga memerlukan penanganan dan perlakuan khusus, baik dari sisi perlindungan maupun pemberdayaanya.

Dalam kaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, penyuluhan termasuk ke dalam salah satu strategi pemberdayaan bagi peningkatan kesejahteraan nelayan yang memiliki pengaruh pada ketahanan pangan dan pengembangan perekonomian nasional, mengingat nelayan termasuk pembudi daya ikan merupakan salah satu pihak yang berkontribusi sebagai penyedia produk hayati kelautan dan perikanan baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan.

⁴⁵ Pasal 1 angka 13 UU No.6 Tahun 2006

⁴⁶ Pasal 1 angka 2 UU No.6 Tahun 2006

⁴⁷ Pasal 3 UU No.6 Tahun 2006

Penyuluhan berkembang terus mengikuti perubahan zaman dengan berbagai indikasinya seperti perombakan struktur organisasi, strategi perencanaan, reorganisasi, pengkayaan teknik dan keterampilan penyuluh dan meredefinisi kembali prioritas baru.⁴⁸ Dalam undang-undang ini penyuluhan dilakukan melalui kelembagaan penyuluhan yang terdiri dari :

1. kelembagaan penyuluhan pemerintah
2. kelembagaan penyuluhan swasta
3. kelembagaan penyuluhan swadaya

Kelembagaan penyuluhan pemerintah pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan, pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan, pada tingkat kabupaten/kota berbentuk badan pelaksana penyuluhan dan pada tingkat kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan. Kelembagaan penyuluhan swadaya dapat dibentuk atas dasar kesepakatan antara pelaku utama dan pelaku usaha. Sedangkan kelembagaan penyuluhan pada tingkat desa/kelurahan berbentuk pos penyuluhan desa/kelurahan yang bersifat nonstructural.⁴⁹

Kelembagaan penyuluhan ini disertai dengan tugas dan fungsi pada setiap tingkat kelembagaan, baik koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan optimalisasi kinerja penyuluhan, penetapan kebijakan dan strategi penyuluhan, penyusunan kebijakan dan program, perencanaan, fasilitasi pengembangan kelembagaan dan forum masyarakat bagi pelaku utama dan pelaku usaha maupun mekanisme kerja dan metode penyuluhan. Dari sisi sasaran utama (objek) penyuluhan, yakni pelaku utama yang juga berbentuk kelembagaan, yaitu Kelembagaan petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, dan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk pelaku utama serta pelaku usaha. Kelembagaan pelaku utama beranggotakan nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, serta masyarakat yang dibentuk oleh pelaku utama, baik formal maupun nonformal, yang mempunyai fungsi sebagai wadah proses pembelajaran, wahana kerja sama, unit penyedia sarana dan prasarana produksi, unit produksi, unit pengolahan dan pemasaran, serta unit jasa penunjang. Kelembagaan ini dapat berbentuk kelompok, gabungan kelompok, asosiasi, atau korporasi.⁵⁰

Penyuluhan yang diatur dalam undang-undang ini adalah paradigma pemberdayaan dengan model penyuluhan yang partisipatory atau pelibatan masyarakat. Pelibatan masyarakat sejak awal perencanaan program atau penetapan prioritas isu hingga pelaksanaan dan evaluasi yang merupakan hal mutlak yang perlu dilakukan agar penyuluhan dapat memberi manfaat bagi masyarakat lokal.⁵¹ Pasal 29 memberikan pengaturan Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan

⁴⁸ Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 10.

⁴⁹ Pasal 8 dan 9 UU No.6 Tahun 2006

⁵⁰ Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2006.

⁵¹ Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, hal. 13.

mendorong peran serta pelaku utama dan pelaku usaha dalam pelaksanaan penyuluhan.

Penyuluhan dilakukan oleh penyuluh PNS, penyuluh swasta, dan/atau penyuluh swadaya. Keberadaan penyuluh swasta dan penyuluh swadaya bersifat mandiri untuk memenuhi kebutuhan pelaku utama dan pelaku usaha. Peningkatan kompetensi penyuluh PNS melalui pendidikan dan pelatihan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Fasilitasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi penyuluh swasta dan penyuluh swadaya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.⁵²

Materi penyuluhan dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan pelaku utama dan pelaku usaha dengan memperhatikan kemanfaatan dan kelestarian sumber daya pertanian, perikanan, dan kehutanan. Materi penyuluhan berisi unsur pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan modal sosial serta unsur ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, ekonomi, manajemen, hukum, dan pelestarian lingkungan.⁵³ Materi penyuluhan dalam bentuk teknologi tertentu yang akan disampaikan kepada pelaku utama dan pelaku usaha harus mendapat rekomendasi dari lembaga pemerintah, kecuali teknologi yang bersumber dari pengetahuan tradisional, teknologi tertentu ini ditetapkan oleh Menteri. Lembaga pemerintah pemberi rekomendasi wajib mengeluarkan rekomendasi segera setelah proses pengujian dan administrasi selesai.⁵⁴

Mengenai materi penyuluhan beberapa pihak terkait juga mengemukakan bahwa penyuluhan diarahkan antara lain mengenai tatacara penangkapan ikan, permodalan, kemitraan pelaku utama dan pelaku usaha dan peningkatan pendapatan.⁵⁵ Penyuluhan terhadap nelayan tidak hanya ditujukan untuk transfer inovasi/metode teknis dan teknologi, penyuluhan terhadap nelayan juga diarahkan kepada pemahaman hukum dan peraturan perundang-undangan, metode teknis penangkapan ikan yang efisien, mutu produksi, dan perlindungan lingkungan/sumber daya air.⁵⁶

Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyuluhan yang diselenggarakan, baik oleh pemerintah daerah maupun swasta atau swadaya. Pembinaan dan pengawasan dilakukan terhadap kelembagaan, ketenagaan, penyelenggaraan, sarana dan prasarana, serta pembiayaan penyuluhan.⁵⁷ Pelaksanaan program pemberdayaan yang berhasil dicirikan oleh kondisi masyarakat yang mandiri, inovatif, daya juang yang tinggi, mampu menggalang kerja sama, dan dapat menentukan keputusan atas berbagai pilihan yang ada.⁵⁸ Oleh karena itu keberadaan

⁵² Pasal 21 UU Nomor 6 Tahun 2006.

⁵³ Pasal 27

⁵⁴ Pasal 28

⁵⁵ Diskusi Tim Asistensi Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI dengan Dirjen Perikanan Tangkap, Dirjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dirjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan dan Direjen Perikanan Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan RI tanggal 31 Maret 2015.

⁵⁶ Diskusi Tim Asistensi Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI dengan Dr. Arif Satria, SP., M.Si. Dekan Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor. tanggal 30 Maret 2015

⁵⁷ Pasal 34

⁵⁸ Siti Amanah dan Narni Farmayanti, *Pemberdayaan Sosial Petani-Nelayan, Keunikan Agroekosistem, dan Daya Saing*, hal. 3.

penyuluh perikanan sebagai ujung tombak pembangunan kelautan dan perikanan dapat melakukan perubahan sikap dan pola perilaku masyarakat nelayan kearah yang lebih baik.

Sistem penyuluhan melalui kelembagaan penyuluhan dapat menjadi salah satu model yang diterapkan dalam upaya pemberdayaan nelayan. System kelembagaan penyuluhan ini telah diadopsi pula dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Fasilitas oleh pemerintah dan pemerintah daerah harus dinyatakan secara tegas mengingat pemberdayaan nelayan khususnya penyuluhan merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.

Pengaturan mengenai program dan materi penyuluhan serta tenaga penyuluh adalah untuk menjamin materi penyuluhan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan nelayan khususnya nelayan kecil. Materi penyuluhan dalam bentuk teknologi tertentu dalam hal ini adalah teknologi yang tidak menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, mengganggu kesehatan, dan ketenteraman masyarakat.⁵⁹ Penyuluhan dilakukan oleh orang/petugas yang khusus ditugaskan dan mempunyai kompetensi dibidang tugasnya. Pembinaan dan pengawasan adalah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan penyuluhan pada setiap tingkat kelembagaan penyuluhan, kinerja penyuluh, dan penyuluhan yang tepat sasaran baik oleh kelembagaan penyuluhnya maupun kepada sasaran utamanya, yakni nelayan khususnya nelayan kecil sebagai pelaku utama dan pelaku usaha.

Kelembagaan pelaku utama dalam undang-undang ini adalah kelembagaan yang berbentuk kelompok, gabungan kelompok, asosiasi, atau korporasi yang dibentuk baik secara formal maupun nonformal. Namun demikian disisi lain khususnya nelayan pada kenyataannya masih terdapat bentuk kelembagaan yang dibentuk secara tradisional oleh masyarakat adat di wilayah pesisir, seperti Panglima Laot di Aceh, masyarakat adat Lamalera di Nusa Tenggara Timur dan lain-lain. Dalam pengaturan perlindungan dan pemberdayaan nelayan maka kelompok nelayan ini perlu diakomodir sebagai salah satu bentuk kelembagaan pelaku utama yang menjadi sasaran utama (obyek) penyuluhan.

H. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil jo. UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Keterkaitan Undang-Undang Perlindungan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil jo. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan

⁵⁹ Penjelasan Pasal 28

Pulau-pulau Kecil yang selanjutnya disebut UU PWPPK) terletak pada beberapa hal yaitu:

1. Definisi

Definisi masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional (Pasal 1 angka 35 UU PWPPK). Pengertian masyarakat tradisional tersebut mencakup pengertian nelayan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. Lebih lanjut Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU PWPPK menjelaskan pengertian nelayan tradisional yaitu nelayan yang menggunakan kapal tanpa mesin, dilakukan secara turun temurun, memiliki daerah penangkapan ikan yang tetap, dan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Sumber daya hayati merupakan bagian utama dari usaha perikanan yang diambil manfaatnya oleh nelayan sebagai objek mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Pengertian sumber daya hayati dalam Pasal 1 angka 4 UU PWPPK meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain yang terdapat di wilayah pesisir. Sehingga objek yang akan diatur dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Serta Pembudi daya Ikan (RUU PPNPI) termasuk di dalam pengertian sumber daya hayati dalam UU PWPPK.

Petambak garam tidak didefinisikan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (UUPWP-3-K), namun dapat kita pahami bahwa petambak garam melakukan kegiatannya di wilayah pesisir, oleh karena itu mereka dapat digolongkan sebagai masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 32, Masyarakat adalah masyarakat yang terdiri atas Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

UUPWP-3-K menjamin kepastian usaha yang dimulai dari Pasal 7 perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang terdiri atas:

1. Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP-3-K)
2. Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K);
3. Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-K); dan
4. Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K).

RZWP-3-K inilah yang menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin, perizinan inilah yang menjamin kepastian hukum. Dalam UUPWP-3-K dikenali ada 2 (dua) jenis, yaitu izin lokasi dan izin pengelolaan. Pasal 1 angka 18 menyebutkan, Izin Lokasi adalah izin

yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil. Terkait produksi garam, izin ini diberikan ketika petambak garam menggunakan sarana dan/atau prasarana dengan memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir untuk mengambil air laut untuk produksi garam.

Dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a UUPWP-3-K mengatur pemanfaatan sumber daya perairan pesisir untuk kegiatan produksi garam wajib memiliki Izin Pengelolaan. Pasal 1 angka 18A menyatakan, Izin Pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, dalam hal ini juga termasuk para petambak garam. Pengecualian kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat.⁶⁰

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional. Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud diatas diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2)), oleh karena itu Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi petambak garam kecil dalam pemberian izin.

Salah satu substansi perlindungan petambak garam adalah penanganan dampak perubahan iklim dan bencana. UUPWP-3-K mengenal istilah mitigasi bencana, bencana pesisir, dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis. Mitigasi bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.⁶¹ Bencana pesisir adalah kejadian karena peristiwa alam atau karena perbuatan Setiap Orang yang menimbulkan perubahan sifat fisik dan/atau hayati pesisir dan mengakibatkan korban jiwa, harta, dan/atau kerusakan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.⁶² Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta Bernilai Strategis adalah perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. (Pasal 1 angka 27A UUPWP-3-K).

Pemerintah daerah menetapkan batas sempadan pantai yang mengikuti ketentuan perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami, perlindungan pantai dari erosi atau abrasi, perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya, perlindungan terhadap ekosistem pesisir, seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta,

⁶⁰ Pasal 22 ayat (1) UUPWP-3-K

⁶¹ Pasal 1 angka 25, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UUPWP-3-K.

⁶² Pasal 1 angka 26 UUPWP-3-K.

pengaturan akses publik; serta pengaturan untuk saluran air dan limbah (Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUPWP-3-K) mempengaruhi produksi garam.

Perlindungan terhadap petambak garam juga mencakup hak-hak masyarakat yang tercantum dalam Pasal 60 ayat (1) UUPWPPK di mana masyarakat mempunyai hak untuk :

1. memperoleh akses terhadap bagian perairan pesisir yang sudah diberi Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan;
2. mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil);
3. mengusulkan wilayah Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K;
4. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
6. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
7. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
8. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
9. melaporkan kepada penegak hukum akibat dugaan pencemaran, pencemaran, dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
10. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
11. memperoleh ganti rugi;
12. mendapat pendampingan dan bantuan hukum terhadap permasalahan yang dihadapi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana Pasal 1 angka 31 UUPWPPK, Pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada Masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara lestari. Dalam Pasal 63 diatur secara khusus bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberdayakan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya yang dilakukan dengan mendorong kegiatan usaha masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya.

Kemudian ayat (3) menjelaskan bahwa dalam upaya pemberdayaan masyarakat tersebut, Pemerintah dan pemerintah daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat dalam :

1. pengambilan keputusan;
2. pelaksanaan pengelolaan;
3. kemitraan antara masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/pemerintah daerah;
4. pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup;
5. pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
6. pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan;
7. penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan; dan
8. pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta dan pemberdayaan masyarakat telah diatur dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 40/PERMEN-KP/2014 tentang Peran Serta dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan ini menjelaskan peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Tujuan Peraturan Menteri ini adalah untuk :

1. meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan dalam pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
2. meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat untuk berperan serta dalam PWP-3-K;
3. menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari; dan
4. memperkuat nilai-nilai kearifan lokal untuk mendukung proses pembangunan kebangsaan dalam PWP-3-K.

2. Pengembangan Kelestarian Lingkungan dan Kesejahteraan Masyarakat

Tujuan Raperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah untuk meningkatkan kemampuan, kapasitas, dan kelembagaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam menjalankan usaha yang produktif, maju, modern, dan berkelanjutan serta mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan. Ekosistem merupakan satu kesatuan dari keseluruhan komunitas yang meliputi tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain yang perlu di jaga dan di lindungi kelestariannya. Ekosistem dalam Pasal 1 angka 5 UU PWPPK adalah kesatuan komunitas tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain serta proses yang menghubungkannya dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas.

Pengembangan prinsip kelestarian lingkungan dapat dilakukan dengan konservasi. Konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, kawasan konservasi wilayah pesisir dan

pulau-pulau kecil serta rehabilitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil bertujuan untuk melindungi, melestarikan, memanfaatkan serta mengelola ekosistem dan sumber daya pesisir. Nelayan dalam melakukan usaha perikanan yang mencakup keseluruhan kegiatan hulu sampai hilir harus memperhatikan konservasi, kawasan konservasi, rehabilitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil guna perlindungan pelestarian, pemanfaatan, pengelolaan serta perbaikan pemulihan untuk mewujudkan usaha perikanan nelayan yang berkelanjutan.⁶³

Tujuan lain dari RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah mewujudkan kedaulatan dan kemandirian nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup yang lebih baik. Pasal 1 angka 1 UU PWPPK menyatakan bahwa pengelolaan wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antar sektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya Pasal 5 UU PWPPK mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya Pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan RUU PPNPI bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

3. Kepastian Usaha

Berdasarkan Pasal 23 UU PWPPK ayat (2) pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk kepentingan sebagai berikut :

- a. konservasi;
- b. pendidikan dan pelatihan;
- c. penelitian dan pengembangan;
- d. budi daya laut;
- e. pariwisata;
- f. usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari;
- g. pertanian organik;
- h. peternakan; dan/atau
- i. pertahanan dan keamanan negara.

⁶³ Pasal 1 angka 8, Pasal 1 angka 9, Pasal 1 angka 19, Pasal 1 angka 20, Pasal 1 angka 22 UU PWPPK.

Kawasan pemanfaatan umum adalah bagian dari Wilayah Pesisir yang ditetapkan peruntukkannya bagi berbagai sektor kegiatan,⁶⁴ sedangkan perairan pesisir merupakan laut yang berbatasan dengan daratan meliputi perairan sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau, dan laguna.⁶⁵ Kawasan pemanfaatan umum dan perairan pesisir terbagi atas zona, zonasi dan rencana zonasi. Zona, zonasi dan rencana zonasi yang jelas akan berpengaruh pada wilayah tangkap yang akan memberikan kepastian usaha bagi nelayan. Nelayan akan mengetahui ruang penggunaan, penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam Ekosistem pesisir. Selain itu nelayan akan mengetahui kegiatan yang boleh dilakukan dan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin.⁶⁶

Izin yang dimaksud tersebut di atas diantaranya adalah izin lokasi dan izin pengelolaan. Berdasarkan Pasal 1 angka 18 UU PWPPK, izin lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil. Pasal 1 angka 18A UU PWPPK yang dimaksud dengan izin pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.

Pasal 16 ayat (1) UU PWPPK menjelaskan lebih lanjut mengenai izin lokasi di mana setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi. Pasal 16 ayat (2) UU PWPPK menyatakan bahwa izin lokasi tersebut menjadi dasar pemberian izin pengelolaan. Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU PWPPK mengatur mengenai pemberian izin lokasi. Izin pengelolaan berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UU PWPPK wajib dimiliki oleh setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk kegiatan produksi garam, biofarmakologi laut, bioteknologi laut, pemanfaatan air laut selain energi, wisata bahari, pemasangan pipa dan kabel bawah laut; dan/atau pengangkatan benda muatan kapal tenggelam. Pengecualian kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat.⁶⁷ Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat dan dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁸

⁶⁴ Pasal 1 angka 9 UU PWPPK.

⁶⁵ Pasal 1 angka 7 UU PWPPK.

⁶⁶ Pasal 1 angka 11, Pasal 1 angka 12 dan Pasal 1 angka 14 UU PWPPK.

⁶⁷ Pasal 22 ayat (1) UU PWPPK.

⁶⁸ Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU PWPPK.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional. Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud di atas diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.⁶⁹ Pengkoordinasian pengambilan keputusan di antara berbagai lembaga/instansi pemerintah mengenai kesepakatan penggunaan sumber daya atau kegiatan pembangunan di zona yang ditetapkan, dilakukan melalui rencana pengelolaan yang memuat susunan kerangka kebijakan, prosedur, dan tanggung jawab.⁷⁰ Selanjutnya Rencana Aksi Pengelolaan adalah tindak lanjut rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang memuat tujuan, sasaran, anggaran, dan jadwal untuk satu atau beberapa tahun ke depan secara terkoordinasi untuk melaksanakan berbagai kegiatan yang diperlukan oleh instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan lainnya guna mencapai hasil pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil di setiap Kawasan perencanaan.⁷¹

Dalam 1 (satu) zona terdapat rencana zonasi rinci yang merupakan rencana detail berdasarkan arahan pengelolaan di dalam Rencana Zonasi dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan teknologi yang diterapkan serta ketersediaan sarana yang pada gilirannya menunjukkan jenis dan jumlah surat izin yang diterbitkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.⁷² Sosialisasi terhadap zona, zonasi, rencana zonasi dan izin-izin yang perlu dimiliki dalam kegiatan penangkapan ikan dan budi daya ikan harus dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah agar masyarakat khususnya masyarakat adat, nelayan kecil, nelayan tradisional mengetahui wilayah tempat mereka melakukan usaha perikanan.

4. Perlindungan

Salah satu substansi perlindungan nelayan adalah penanganan dampak perubahan iklim dan bencana. UU PWPPK mengenal istilah mitigasi bencana, bencana pesisir, dampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis. Mitigasi bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.⁷³ Bencana Pesisir adalah kejadian karena peristiwa alam atau karena perbuatan Setiap Orang yang menimbulkan perubahan sifat fisik dan/atau hayati Pesisir dan mengakibatkan korban jiwa, harta, dan/atau kerusakan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.⁷⁴ Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta Bernilai Strategis adalah perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim,

⁶⁹ Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) UU PWPPK.

⁷⁰ Pasal 1 angka 15 UU PWPPK.

⁷¹ Pasal 1 angka 16 UU PWPPK.

⁷² Pasal 1 angka 17 UU PWPPK.

⁷³ Pasal 1 angka 25, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UU PWPPK.

⁷⁴ Pasal 1 angka 26 UU PWPPK.

ekosistem, dan dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.⁷⁵

Kawasan konservasi diselenggarakan untuk melindungi sumber daya ikan, tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain, wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti sasi, mane'e, panglima laut, awig-awig, dan/atau istilah lain adat tertentu, ekosistem pesisir yang unik dan/atau rentan terhadap perubahan.⁷⁶ Kawasan konservasi dibagi atas 3 zona, yaitu Zona inti, Zona pemanfaatan terbatas, Zona lain sesuai dengan peruntukan Kawasan.⁷⁷ Zona inti merupakan bagian dari Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang dilindungi, yang ditujukan untuk perlindungan habitat dan populasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta pemanfaatannya hanya terbatas untuk penelitian.⁷⁸ Zona pemanfaatan terbatas merupakan bagian dari zona konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang pemanfaatannya hanya boleh dilakukan untuk budidaya pesisir, ekowisata, dan perikanan tradisional.⁷⁹

Pemerintah daerah menetapkan batas sempadan pantai yang mengikuti ketentuan perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami, perlindungan pantai dari erosi atau abrasi, perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya, perlindungan terhadap ekosistem pesisir, seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta, pengaturan akses publik; serta pengaturan untuk saluran air dan limbah.⁸⁰

Perlindungan terhadap nelayan juga mencakup hak-hak masyarakat yang tercantum dalam Pasal 60 ayat (1) UUPWPPK di mana masyarakat mempunyai hak untuk:

1. memperoleh akses terhadap bagian perairan pesisir yang sudah diberi Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan;
2. mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil);
3. mengusulkan wilayah Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K;
4. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
6. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;

⁷⁵ Pasal 1 angka 27A UU PWPPK.

⁷⁶ Pasal 28 ayat (3) UU PWPPK.

⁷⁷ Pasal 29 UU PWPPK.

⁷⁸ Penjelasan Pasal 29 huruf a UU PWPPK.

⁷⁹ Penjelasan Pasal 29 huruf b UU PWPPK.

⁸⁰ Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU PWPPK.

7. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
8. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
9. melaporkan kepada penegak hukum akibat dugaan pencemaran, pencemaran, dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
10. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
11. memperoleh ganti rugi;
12. mendapat pendampingan dan bantuan hukum terhadap permasalahan yang dihadapi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pemberdayaan

Pasal 1 angka 31 memberikan pengertian mengenai pemberdayaan masyarakat, yaitu upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada Masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara lestari. Pasal 47 UU PWPPK mengatur bahwa Pemerintah menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil untuk meningkatkan pengembangan sumber daya manusia di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam upaya peningkatan kapasitas pemangku kepentingan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dibentuk Mitra Bahari sebagai forum kerja sama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, tokoh Masyarakat, dan/atau dunia usaha. Mitra bahari difasilitasi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau dunia usaha. Kegiatan Mitra Bahari difokuskan pada pendampingan dan/atau penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, penelitian terapan dan rekomendasi kebijakan.⁸¹ Organisasi profesi yang dimaksud dalam ketentuan tersebut belum jelas, apakah nelayan kecil dan nelayan tradisional merupakan profesi yang termasuk ke dalam organisasi profesi atau tidak. Kedudukan dan peran nelayan terutama nelayan kecil dan nelayan tradisional dalam forum kerja sama mitra bahari harus diperjelas, sehingga mereka memiliki peran dalam memberikan rekomendasi kebijakan dan mendapatkan perlindungan, pemberdayaan yang tepat sasaran.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan Masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya. Pemerintah wajib mendorong kegiatan usaha Masyarakat melalui berbagai kegiatan di bidang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan

⁸¹ Pasal 41 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU PWPPK.

Pulau-Pulau Kecil yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam upaya pemberdayaan Masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan pengelolaan, kemitraan antara Masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/Pemerintah Daerah, pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup, pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan, penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan serta pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.⁸²

I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Keterkaitan antara Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terletak pada beberapa hal, yaitu:

1. Hak

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH) mengatur mengenai hak-hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yakni di dalam Pasal 65 ayat (1) UU PPLH yang berbunyi : “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”. Pasal 65 ayat (2) UU PPLH mengatur mengenai : “Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Pasal 65 ayat (3) UU PPLH mengatur mengenai : “Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup”.

Pembangunan berkelanjutan dalam Pasal 1 angka 3 UU PPLH diartikan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Dengan demikian pembangunan di wilayah pesisir perlu memperhatikan prinsip *sustainable development* serta tidak menghilangkan ciri khas budaya lokal yang hidup di wilayah pesisir tersebut.

Pasal 65 ayat (4) dan ayat (5) UU PPLH mengatur mengenai hak setiap orang untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan melakukan pengaduan akibat adanya dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Peran serta ini dapat dilakukan oleh setiap orang, baik nelayan maupun pembudi daya

⁸² Pasal 63 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU PWPPK.

ikan, dalam melindungi dan mengelola lingkungan wilayah pesisir guna menjaga kualitas maupun kuantitas ikan yang ada di wilayah mereka.

Di dalam Pasal 70 diatur lebih rinci mengenai bentuk peran serta masyarakat terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat tersebut dapat berupa pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Peran masyarakat dilakukan untuk:

- a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- c. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- d. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
- e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berkaitan dengan hak-hak nelayan dan pembudi daya ikan sebagaimana dijelaskan di atas, perlu diatur substansi dalam Raperda Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya ikan sebagai berikut:

- a. Jaminan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi nelayan dan pembudi daya ikan.
- b. Hak atas pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. Hak bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan untuk mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup di kawasan wilayah tangkapan dan budi daya.
- d. Peran serta nelayan dan pembudi daya ikan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup oleh nelayan dan pembudi daya ikan.

2. Kewajiban

Pasal 67 Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, yaitu setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pada Pasal 53 ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Serta pada Pasal 54 ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Pencemaran dan perusakan lingkungan sumber daya pesisir akan mempengaruhi ekosistem sumber daya ikan sehingga mengurangi kualitas dan kuantitas ikan di wilayah tersebut. Dengan demikian perlu pemahaman nelayan terhadap tata cara penangkapan ikan yang baik dan benar serta pencegahan terjadinya pencemaran dan pengrusakan lingkungan yang salah satunya disebabkan oleh limbah rumah tangga di pemukiman wilayah pesisir.

Terkait kewajiban nelayan dan pembudi daya ikan perlu diatur dalam RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya ikan mengenai :

- a. Kewajiban bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Kewajiban bagi setiap nelayan dan pembudi daya ikan yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup untuk menanggulangi dan memulihkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang ditimbulkan.

3. Larangan

Pasal 69 ayat (1) huruf a mengatur : “Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.” UU PPLH juga mengatur sanksi pidana bagi mereka yang sengaja melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dalam Pasal 98 ayat (1) yang berisi : “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”.

Bagi mereka yang lalai hingga menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, Pasal 99 ayat (1) UU PPLH mengatur : “Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)”.

J. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui memberikan batasan pengertian naskah akademik secara jelas dan tegas yang dirumuskan sebagai berikut :

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Melalui rumusan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menjadikan istilah naskah akademik menjadi istilah yang tunggal, karena selama ini naskah akademik bukan merupakan istilah tunggal, karena di dalam literatur maupun dokumen-dokumen resmi dikenal beberapa istilah. Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan dasar dalam pembuatan naskah akademik setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Subang.

Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini memang belum merupakan sebuah keharusan/kewajiban yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah). Kedudukan naskah akademik masih dianggap hanya sebagai “pendukung” penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dengan semakin berkembang dan berubahnya pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Keberadaan naskah akademik memang sangat diperlukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat. Dengan digunakannya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak menghadapi masalah (misalnya dimintakan *judicial review*) di kemudian hari.

Berdasarkan hal di atas, maka melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :⁸³

1. Upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku,

⁸³ Konsiderans “menimbang” huruf b dan huruf c Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

2. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Naskah akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner). Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Di samping bentuk dan isi, naskah akademik juga mengandung kegunaan sebagai berikut :⁸⁴

1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang.
4. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait.
5. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan yuridis formal tentang sistematika penyusunan naskah akademik setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa setiap produk perundang-undang harus didahului dengan pembentukan naskah akademik⁸⁵ sebagai hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

⁸⁴ <http://www.google.co.id//penyusunan+naskah+akademik>, 4 Juni 2012, jam 14 : 23 WIB.

⁸⁵ Lihat Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Selanjutnya dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, diatur tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan sistematika sebagai berikut :

1. Judul
2. Kata Pengantar
3. Daftar Isi
4. Bab I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

a. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

b. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu naskah akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut :

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

d. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan

observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

5. Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab sebagai berikut :

- a. Kajian teoretis.
- b. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- c. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

6. Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

7. Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru.

Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

8. Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup :

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;

- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

9. Bab VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran. Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Saran memuat antara lain :

- a. Perlunya pemilahan substansi naskah akademik dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

10. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

11. Lampiran rancangan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya penyusunan naskah akademik, untuk suatu peraturan daerah karena peraturan daerah merupakan media bagi pemerintah daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan.

K. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Keterkaitan antara perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 adalah dalam hal urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan konkuren yang tertuang dalam Pasal 9 ayat (3) dan (4) menyebutkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan

Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah dalam Pasal 11 ayat (1) terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Dalam hal ini, perlindungan dan pemberdayaan serta pembudi daya ikan masuk ke urusan pemerintahan pilihan.

Pasal 221 ayat (1) menyebutkan, bahwa Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan. Lebih lanjut dalam Pasal 225 jelas disebutkan, bahwa salah satu tugas camat yaitu mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan selanjutnya Pasal 229 menjelaskan tugas lurah membantu camat dalam melakukan pemberdayaan masyarakat.

Terkait penganggaran, Pasal 230 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam APBD kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Dan secara khusus juga diatur dalam Pasal 294 ayat (3) terkait dana desa yang dialokasikan Pemerintah dimana salah satunya untuk mendanai pemberdayaan masyarakat desa. Namun dalam tabel pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan sub urusan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil secara khusus dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan urusan daerah provinsi.

Dalam UU Pemerintahan Daerah ini pada Pasal 14 ayat (1) menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Pada pasal tersebut hanya menyebutkan urusan pemerintahan bidang kelautan. Namun dalam lampiran UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan digabung menjadi satu yang dalam hal ini terdapat kewenangan pemberdayaan nelayan kecil, pengelolaan tempat pelelangan ikan, penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota, dan pemberdayaan usaha kecil pembudi daya ikan serta pengeloan pembudidayaan ikan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota seperti yang tertera sebagai berikut :

1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan
 - a. Sub Urusan Kelautan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
 - 1) Pemerintah Pusat
 - a) Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.
 - b) Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
 - c) Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.
 - d) Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
 - e) Penetapan kawasan konservasi.
 - f) Database pesisir dan pulau-pulau kecil.

- 2) Pemerintah Daerah Provinsi
 - a) Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - b) Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - c) Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.
- b. Sub Urusan Perikanan Tangkap
 - 1) Pemerintah Pusat
 - a) Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil.
 - b) Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB).
 - c) Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk:
 - (1) kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT); dan
 - (2) di bawah 30 Gross Tonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing.
 - d) Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional.
 - e) Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT.
 - f) Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi
 - a) Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.
 - b) Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
 - c) Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.
 - d) Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
 - e) Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
 - 3) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
 - a) Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.
 - b) Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).
- c. Sub Urusan Perikanan Budidaya
 - 1) Pemerintah Pusat
 - a) Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan.
 - b) Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia.
 - c) Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi
Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

- 3) Pemerintah Kabupaten/Kota
 - a) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
 - b) Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan.
 - c) Pengelolaan pembudidayaan ikan.
- d. Sub Urusan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat
Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi
Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.
- e. Sub Urusan Pengolahan dan Pemasaran
 - 1) Pemerintah Pusat:
 - a) Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan.
 - b) Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia.
 - c) Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah provinsi dan lintas negara.
 - 2) Pemerintah Daerah Provinsi:
Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
- f. Sub Urusan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat:
Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.
- g. Sub Urusan Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan
 - 1) Pemerintah Pusat:
 - a) Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional.
 - b) Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan.
 - c) Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.

Dalam hal ini ada ketidakselarasan antara batang tubuh di UU Pemerintahan Daerah ini dengan lampiran yang mengatur pembagian urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan. Ketentuan Pasal 407 Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Namun dalam ketentuan Peralihan UU Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan pencabutan UU Sektoral di bidang Kelautan dan Perikanan. Jadi pilihan kewenangan di RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan serta Pembudi daya Ikan dapat disesuaikan dengan UU Pemerintahan Daerah dan/atau UU Sektoral.

Selain itu, dalam UU Pemerintahan Daerah ini juga mengatur kewenangan daerah provinsi di laut dalam pasal 27 ayat (1) adalah daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, meliputi :

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
2. pengaturan administratif;
3. pengaturan tata ruang;
4. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
5. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) menjelaskan kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua daerah provinsi tersebut. Namun ketentuan ayat (2) dan ayat (3) ini tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. Dalam Penjelasan Pasal 27 ayat (5) yang dimaksud dengan “nelayan kecil” adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

L. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Dalam penjelasan umum UU Kelautan dikatakan bahwa potensi sumber daya alam di wilayah Laut mengandung sumber daya hayati ataupun nonhayati yang sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup masyarakat. Potensi tersebut dapat diperoleh dari dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sangat logis jika ekonomi kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

Laut adalah tempat nelayan mencari nafkah untuk hidup. Potensi sumber daya laut Indonesia yang begitu melimpah harusnya bisa dimanfaatkan oleh masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan. Nelayan menjadi salah satu tulang punggung pembangunan sektor maritim nasional, sehingga nelayan menjadi faktor penting dalam pembangunan⁸⁶ dan pengelolaan kelautan⁸⁷. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pembangunan dan pengelolaan kelautan, nelayan diberikan perlindungan dan pemberdayaan untuk mensejahterakan kehidupannya.

Berdasarkan Pasal 11 ayat 2 huruf c Pemerintah mempunyai kewajiban di laut lepas untuk melindungi kapal nasional, baik di bidang teknis, administratif, maupun sosial. Selain itu di dalam huruf f Pemerintah juga berkewajiban untuk berpartisipasi

⁸⁶ Pasal 1 angka 6 UU Kelautan, Pembangunan Kelautan adalah pembangunan yang memberi arahan dalam pendayagunaan sumber daya kelautan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesejahteraan, dan keterpeliharaan daya dukung ekosistem pesisir dan laut.

⁸⁷ Pasal 1 angka 8 UU Kelautan, Pengelolaan Kelautan adalah penyelenggaraan kegiatan, penyediaan, pengusaha, dan pemanfaatan Sumber Daya Kelautan serta konservasi Laut.

dalam pengelolaan perikanan melalui forum pengelolaan perikanan regional dan internasional. Kemudian di dalam pasal 14 ayat 2 disebutkan bahwa pemanfaatan sumber daya kelautan dapat dilakukan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru⁸⁸ yaitu salah satunya meliputi sektor perikanan. Selanjutnya didalam pasal 16 disebutkan bahwa Pemerintah mengatur pengelolaan sumber daya ikan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi serta menjalankan pengaturan sumber daya ikan di Laut lepas berdasarkan kerja sama dengan negara lain dan hukum internasional.

Di dalam UU Kelautan terdapat pengaturan tentang nelayan dan pembudi daya ikan, yaitu pada Bagian Kedua tentang Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan. Pasal 17 ayat (1) berbunyi "*Pemerintah mengoordinasikan pengelolaan sumber daya ikan serta memfasilitasi terwujudnya industri perikanan*". Kemudian ayat (2) didalam memfasilitasi terwujudnya industri perikanan, Pemerintah bertanggung jawab untuk:

1. menjaga kelestarian sumber daya ikan;
2. menjamin iklim usaha yang kondusif bagi pembangunan perikanan; dan
3. melakukan perluasan kesempatan kerja dalam rangka meningkatkan taraf hidup nelayan dan pembudi daya ikan.

Dari bunyi pasal tersebut Pemerintah memfasilitasi terwujudnya industri perikanan dengan cara menjaga kelestarian sumber daya ikan dan menjamin iklim usaha yang kondusif. Kemudian, Pemerintah memberikan perlindungan tidak hanya kepada nelayan tetapi juga pembudi daya ikan.

Dalam Visi Logistik Indonesia 2025, yaitu terwujudnya Sistem Logistik yang terintegrasi secara lokal, terhubung secara global untuk meningkatkan daya saing nasional dan kesejahteraan rakyat (*locally integrated, globally connected for national competitiveness and social welfare*). Senada dengan visi tersebut, untuk memfasilitasi terwujudnya industri perikanan yang kondusif, Pemerintah juga mengatur sistem logistik ikan nasional. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 18 yaitu "*Untuk kepentingan distribusi hasil perikanan, Pemerintah mengatur sistem logistik ikan nasional*".

Selanjutnya pada Pasal 19 ayat (1) disebutkan, bahwa "*Dalam rangka peningkatan usaha perikanan, pihak perbankan bertanggung jawab dalam pendanaan suprastruktur usaha perikanan*". Dalam hal ini, untuk mempermudah usaha nelayan dan pembudi daya ikan perlu adanya kemudahan dalam akses permodalan, sehingga perlu adanya akses ke pihak perbankan. Selama ini nelayan kesulitan untuk mendapatkan modal, karena sifat bisnis perikanan yang tidak pasti dan resiko tinggi. Selain itu, nelayan sulit untuk memenuhi persyaratan perolehan modal, misalnya *collateral, insurance* dan *equity*, sehingga modal bagi nelayan tidak mencukupi. Nelayan tidak mempunyai akses permodalan di lembaga keuangan formal dan tidak berjalannya fungsi kelembagaan

⁸⁸ Yang dimaksud dengan "ekonomi biru" adalah sebuah pendekatan untuk meningkatkan Pengelolaan Kelautan berkelanjutan serta konservasi Laut dan sumber daya pesisir beserta ekosistemnya dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan prinsip-prinsip antara lain keterlibatan masyarakat, efisiensi sumber daya, meminimalkan limbah, dan nilai tambah ganda (*multiple revenue*).

nelayan menjadi organisasi ekonomi nelayan. Sehingga perlu dibuat semacam skim khusus untuk mempermudah akses permodalan bagi nelayan dan pembudi daya ikan.

Rencana pengelolaan ruang laut⁸⁹ berkaitan erat dengan tempat nelayan melabuhkan kapal penangkapan ikan dan pembudi daya ikan melakukan usaha perikanan. Selain itu, pengelolaan ruang laut juga terkait dengan izin lokasi penangkapan ikan, akses untuk memanfaatkan dan mengelola wilayah serta akses melintas.

Di dalam UU Kelautan telah mengatur tentang perencanaan ruang laut disebutkan dalam Pasal 43 ayat (1), yaitu perencanaan ruang laut, meliputi :

1. perencanaan tata ruang Laut nasional;
2. perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
3. perencanaan zonasi kawasan Laut.

Di dalam Pasal 43 ayat (4) disebutkan bahwa perencanaan zonasi kawasan laut ini merupakan perencanaan untuk menghasilkan rencana zonasi kawasan strategis nasional, rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu, dan rencana zonasi kawasan antarwilayah.⁹⁰

Selanjutnya dalam pasal 44 disebutkan bahwa pemanfaatan ruang laut dilakukan melalui :

1. perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang laut nasional dan rencana zonasi kawasan laut;⁹¹
2. perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan rencana tata ruang laut nasional dan rencana zonasi kawasan laut;⁹² dan
3. pelaksanaan program strategis dan sektoral dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang Laut nasional dan zonasi kawasan Laut.

Di Indonesia, hanya sedikit daerah atau provinsi yang telah menetapkan rencana zonasi wilayah laut dan pesisir. Rencana zonasi ini harus segera dilaksanakan agar bisa

⁸⁹ Dalam Penjelasan Pasal 43 ayat (1) Perencanaan ruang Laut merupakan suatu proses untuk menghasilkan rencana tata ruang Laut dan/atau rencana zonasi untuk menentukan struktur ruang Laut dan pola ruang Laut. Struktur ruang Laut merupakan susunan pusat pertumbuhan Kelautan dan sistem jaringan prasarana dan sarana Laut yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pola ruang Laut meliputi kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, alur laut, dan kawasan strategis nasional tertentu. Perencanaan ruang Laut dipergunakan untuk menentukan kawasan yang dipergunakan untuk kepentingan ekonomi, sosial budaya, misalnya, kegiatan perikanan, prasarana perhubungan Laut, industri maritim, pariwisata, permukiman, dan pertambangan; untuk melindungi kelestarian sumber daya Kelautan; serta untuk menentukan perairan yang dimanfaatkan untuk alur pelayaran, pipa/kabel bawah Laut, dan migrasi biota Laut.

⁹⁰ Penjelasan Pasal 43 ayat (4) : Rencana zonasi kawasan strategis nasional (KSN) merupakan rencana yang disusun untuk menentukan arahan pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional. Rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu (KSNT) merupakan rencana yang disusun untuk menentukan arahan pemanfaatan ruang di kawasan strategis nasional tertentu.

⁹¹ Penjelasan Pasal 44 Ayat (1) Huruf a, Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dilakukan penetapan pola ruang Laut ke dalam kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, kawasan strategis nasional tertentu, dan alur laut.

⁹² Penjelasan Pasal 44 Ayat (1) Huruf b, Perumusan program sektoral merupakan penjabaran pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang termuat dalam rencana tata ruang dan/atau zonasi.

menjamin kepastian usaha, karena apabila tidak ditetapkan maka wilayah bagi nelayan dan pembudi daya ikan dapat terpengaruh oleh pembangunan bidang lainnya di kawasan pesisir, misalnya pariwisata. Rencana zonasi ini merupakan salah satu bentuk perlindungan bagi nelayan agar nelayan bisa menangkap ikan sesuai dengan zonasi yang telah ditetapkan.

Kemudian di dalam Pasal 47 ayat (1) disebutkan bahwa *“setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi wajib memiliki izin lokasi”*. Yang dimaksud dengan *“izin lokasi”* meliputi izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan laut yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Sedangkan, dalam pasal 47 ayat (3) menyebutkan bagi setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi yang tidak sesuai dengan izin yang dikenai sanksi administratif berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan;
3. penutupan lokasi;
4. pencabutan izin;
5. pembatalan izin; dan/atau
6. denda administratif.

Selanjutnya setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut sesuai dengan rencana zonasi maka akan diberikan insentif sesuai dengan pasal 48. Sedangkan di dalam pasal 49 setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap tidak memiliki izin lokasi maka akan dipidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

Saat ini banyak nelayan yang mengalami permasalahan akibat memasuki wilayah teritori negara lain pada saat menangkap ikan. Selain itu juga mendapat ancaman ataupun intimidasi oleh nelayan asing atau aparat negara lain kepada nelayan Indonesia baik di wilayah perairan Indonesia maupun di wilayah perbatasan. Untuk meminimalisir permasalahan ini, di dalam UU Kelautan telah dibentuk Badan Keamanan Laut dimana disebutkan Pasal 59 ayat (3) dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut. Adapun tugas Badan Keamanan Laut sesuai Pasal 61, yaitu melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Adapun fungsi Badan Keamanan Laut berdasarkan Pasal 62 UU Kelautan, adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun kebijakan nasional di bidang keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- b. Menyelenggarakan sistem peringatan dini keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;

- c. Melaksanakan penjagaan, pengawasan, pencegahan, dan penindakan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- d. Menynergikan dan memonitor pelaksanaan patroli perairan oleh instansi terkait;
- e. Memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait;
- f. Memberikan bantuan pencarian dan pertolongan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; dan
- g. Melaksanakan tugas lain dalam sistem pertahanan nasional.

M. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

Tanggung jawab negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu filosofi dasar pembangunan bangsa ialah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, setiap warga negara Indonesia berhak dan wajib sesuai dengan kemampuannya ikut serta dalam pengembangan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan, khususnya di bidang Perikanan dan Pergaraman. Sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembangunan Perikanan dan kelautan diarahkan, antara lain untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

Selama ini Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam tersebut telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Perikanan dan kelautan serta pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan perdesaan. Pengelolaan Perikanan sangat bergantung pada sumber daya Ikan yang pemanfaatannya dilakukan oleh Nelayan dan Pembudi Daya Ikan. Permasalahan yang dihadapi Nelayan, antara lain adalah ancaman ketersediaan bahan bakar minyak; pencurian Ikan, Penangkapan Ikan berlebih (*overfishing*), serta perubahan iklim, cuaca, dan tinggi gelombang laut. Masalah krusial yang dihadapi Pembudi Daya Ikan, terutama terletak pada jaminan terhadap bebas penyakit; bebas cemaran; ketersediaan induk, bibit/benih, dan pakan yang terjangkau. Permasalahan yang dihadapi Petambak Garam, antara lain adalah sangat rentan terhadap perubahan iklim dan harga; konflik pemanfaatan pesisir; serta perubahan musim, kualitas lingkungan, dan kepastian status lahan. Secara faktual Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam di Indonesia mayoritas miskin, serta prasarana, sarana, akses pendanaan, dan pembiayaan terbatas.

Sehubungan dengan itu, tingkat pendapatan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam berdampak langsung kepada keluarga Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam yang sangat menggantungkan hidupnya pada hasil Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman. Isteri/suami dan anak dari Nelayan dan Pembudi Daya Ikan pada umumnya melakukan usaha pengolahan secara sederhana/tradisional

dari hasil tangkapan atau budi daya untuk mendapatkan nilai tambah dan kemudian dipasarkan di pasar tradisional dengan harga yang relatif rendah untuk mendukung ekonomi keluarganya.

Atas dasar permasalahan yang dihadapi oleh Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, diperlukan perlindungan dan pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, termasuk keluarga Nelayan dan Pembudi Daya Ikan yang melakukan pengolahan dan pemasaran. Saat ini undang-undang yang terkait dengan kelautan dan Perikanan masih belum memadai dalam hal mengatur Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sehingga aturan yang ada kurang memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Agar upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam mencapai sasaran yang maksimal diperlukan pengaturan dalam suatu Undang-Undang.

N. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiel maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan, bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, oleh karena itu negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Pemerintah Pusat telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja dalam rangka penurunan jumlah pengangguran dan menampung pekerja baru serta mendorong pengembangan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian nasional yang akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meski tingkat pengangguran terbuka terus turun, Indonesia masih membutuhkan penciptaan kerja yang berkualitas karena :

1. Jumlah angkatan kerja yang bekerja tidak penuh atau tidak bekerja masih cukup tinggi yaitu sebesar 45,84 juta yang terdiri dari: 7,05 juta pengangguran, 8,14 juta setengah penganggur, 28,41 juta pekerja paruh waktu, dan 2,24 juta angkatan kerja baru fumlah ini sebesar 34,30h dari total angkatan kerja, sementara penciptaan lapangan kerja masih berkisar sampai dengan 2,5 juta per tahunnya).
2. Jumlah penduduk yang bekerja pada kegiatan informal sebanyak 70,49 jwta orang (55,72o/o dari total penduduk yang bekerja) dan cenderung menurun, dengan penurunan terbanyak pada status berusaha dibantu buruh tidak tetap.
3. Dibutuhkan kenaikan upah yang pertumbuhannya sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan produktivitas pekerja.

Pemerintah Pusat telah berupaya untuk perluasan program jaminan dan bantuan sosial yang merupakan komitmen dalam rangka meningkatkan daya saing dan penguatan kualitas sumber daya manusia, serta untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Dengan demikian melalui dukungan jaminan dan bantuan sosial, total manfaat tidak hanya diterima oleh pekerja, namun juga dirasakan oleh keluarga pekerja. Terhadap hal tersebut Pemerintah Pusat perlu mengambil kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas kerja melalui peningkatan investasi, mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Untuk dapat meningkatkan penciptaan dan perluasan kerja, diperlukan pertumbuhan ekonomi stabil dan konsisten naik setiap tahunnya, namun upaya tersebut dihadapkan dengan kondisi saat ini, terutama yang menyangkut :

1. Kondisi Global (Eksternal) Berupa ketidakpastian dan perlambatan ekonomi global dan dinamika geopolitik berbagai belahan dunia serta terjadinya perubahan teknologi, industri 4.0, ekonomi digital.
2. Kondisi Nasional (Internal) Pertumbuhan ekonomi rata-rata di kisaran 570 dalam 5 tahun terakhir dengan realisasi investasi lebih kurang sebesar Rp. 721,3 triliun pada Tahun 2018 dan Rp. 792 triliun pada Tahun 2019.
3. Permasalahan Ekonomi dan Bisnis Adanya tumpang tindih regulasi, efektivitas investasi yang rendah, tingkat pengangguran, angkatan kerja baru, dan jumlah pekerja informal, jumlah UMK-M yang besar namun dengan produktivitas rendah. Indonesia masih menghadapi berbagai hambatan dan kemudahan dalam berusaha, termasuk untuk Koperasi dan UMK-M. Saat ini terjadi kompleksitas dan obesitas regulasi, di mana saat ini terdapat 4.451 peraturan Pemerintah Pusat dan 15.965 peraturan Pemerintah Daerah. Regulasi dan institusi menjadi hambatan paling utama disamping hambatan terhadap fiskal, infrastruktur dan sumber daya manusia. Regulasi tidak mendukung penciptaan dan pengembangan usaha bahkan cenderung membatasi.

Dengan kondisi yang ada pada saat ini, pendapatan perkapita baru sebesar Rp4,6 juta per bulan. Dengan memperhitungkan potensi perekonomian dan sumber daya manusia ke depan, maka Indonesia akan dapat masuk ke dalam 5 besar ekonomi dunia pada Tahun 2045 dengan produk domestik bruto sebesar \$7 triliun dolar Amerika Serikat dengan pendapatan perkapita sebesar Rp. 27 juta per bulan. Untuk itu diperlukan kebijakan dan langkah-langkah strategis Cipta Kerja yang memerlukan keterlibatan semua pihak yang terkait, dan terhadap hal tersebut perlu menyusun dan menetapkan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dengan tujuan untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak.

Undang-Undang tentang Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan :

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha.
2. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.

3. Kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMK-M.
4. Peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha paling sedikit memuat pengaturan mengenai: penyederhanaan Perizinan Berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi. Penyederhanaan Perizinan Berusaha melalui penerapan Perizinan Berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis Perizinan Berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. Perizinan Berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan Perizinan Berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*re-design*) proses bisnis Perizinan Berusaha di dalam sistem Perizinan Berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja paling sedikit memuat pengaturan mengenai: perlindungan pekerja untuk pekerja dengan perjanjian waktu kerja tertentu, perlindungan hubungan kerja atas pekerjaan yang didasarkan alih daya, perlindungan kebutuhan layak kerja melalui upah minimum, perlindungan pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, dan kemudahan perizinan bagi tenaga kerja asing yang memiliki keahlian tertentu yang masih diperlukan untuk proses produksi barang atau jasa. Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMK-M paling sedikit memuat pengaturan mengenai: kemudahan pendirian, rapat anggota, dan kegiatan usaha koperasi, dan kriteria UMK-M, basis data tunggal UMK-M, pengelolaan terpadu UMK-M, kemudahan Perizinan Berusaha UMK-M, kemitraan, insentif, dan pembiayaan UMK-M.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai: pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai penataan administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait.

Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Ruang lingkup Undang-Undang ini, meliputi :

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha.
2. Ketenagakerjaan.
3. Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMK-M.
4. Kemudahan berusaha.
5. Dukungan riset dan inovasi.
6. Pengadaan tanah.
7. Kawasan ekonomi.

O. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pembentukan produk hukum daerah diperlukan untuk menunjang terwujudnya pembentukan produk hukum daerah secara sistemik dan terkoordinasi. Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, PB KDH, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

**KAJIAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS,
DAN YURIDIS**

A. Landasan Filosofis

Selama ini masih terjadi kendala dan masalah dalam pemanfaatan potensi laut dimana banyak terjadi pencurian ikan di wilayah Indonesia oleh kapal nelayan asing dan penangkapan ikan oleh nelayan Indonesia sendiri belum optimal karena kendala peralatan dan lain-lain. Nelayan sebagai subjek utama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan merupakan jenis pekerjaan yang berbahaya dibandingkan dengan jenis pekerjaan lainnya sehingga perlu mendapat perhatian dan perlindungan dari Negara (pemerintah).¹ Nelayan sebagai pihak yang berkontribusi dalam penyedia produk hayati perikanan dan kelautan, baik untuk kebutuhan konsumsi maupun industri pengolahan maka sudah sepatutnya negara (pemerintah) memberikan iklim yang kondusif dan insentif yang baik agar dapat meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam kecil pada umumnya dikategorikan miskin, berpendidikan rendah, dan 'tidak berdaya' juga bagian dari warga Negara yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Secara konstitusional, hal ini dijamin di dalam alinea ke-4 pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kemudian di dalam batang tubuh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H menyebutkan hak setiap warga Negara (termasuk nelayan, pembudi daya, dan petambak garam di dalamnya) untuk memperoleh hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Disamping itu juga berhak mendapat kemudahan

¹ Diatur dalam Konvensi ILO Nomor 188 Tahun 2007 tentang Pengaturan Bekerja di Bidang Perikanan (*the Work in Fishing Convention*).

dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, serta hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Dengan demikian, upaya perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagai upaya konkrit Negara (pemerintah) dalam memenuhi hak dasar warga negaranya. Perlindungan hak dasar ini juga mempunyai makna penting dalam upaya mewujudkan dua sisi ketahanan pangan di Indonesia. Di satu sisi adalah bagaimana dapat memenuhi kebutuhan pangan yang bergizi, beragam dan berimbang dengan harga yang terjangkau oleh rakyatnya. Tentu saja dengan peningkatan daya beli masyarakat, maka akan meningkatkan ketahanan pangan keluarga dan masyarakat. Di sisi lain, bagaimana strategi pembangunan tersebut dianggap berhasil karena adanya pertumbuhan ekonomi yang cepat dan merata pada lapisan masyarakat miskin. Strategi pembangunan nasional dengan target utama penduduk miskin yang tinggal dan bekerja di sektor perikanan dan pedesaan (pesisir), dapat berhasil meningkatkan produksinya melalui pemanfaatan sumber daya yang melimpah secara berkelanjutan (ramah lingkungan), dimana bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Makna perlindungan, yaitu perbuatan memperlindungi, memposisikan atau menolong obyek, dalam hal ini nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, atau dapat juga berarti mengkondisikannya pada posisi yang aman atau terhindar dari berbagai hal yang merugikan, dari risiko, dan berbagai permasalahan. Setelah dapat kita pastikan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam sudah dalam situasi dan kondisi yang aman atau kondusif bagi mereka untuk melakukan usahanya, tugas selanjutnya adalah memberdayakan mereka. Pemberdayaan memiliki makna suatu proses, cara, perbuatan memberdayakan, membuat menjadi berdaya, mampu, memiliki kapasitas. Jadi nantinya diharapkan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam lebih mampu bukan hanya sekedar mengatasi permasalahan, namun juga lebih memiliki nilai lebih, berhasil, dan memiliki kemandirian dalam menjalankan usahanya.

Secara filosofis dapat kita simpulkan, bahwa ada suatu kepentingan untuk membuat kondisi yang kondusif dengan memberikan perlindungan bagi para nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam melakukan usahanya, sehingga bebas atau terhindar dari berbagai permasalahan dan selanjutnya meningkatkan kapasitas dalam berbagai aspek yang menguntungkan mereka. Pernyataan yang secara tegas tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut menyiratkan prinsip nasionalisme dimana kekayaan alam yang tersebar di Nusantara ini semestinya dikelola sebaik mungkin untuk kepentingan hajat hidup orang banyak dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Hakikat demokrasi ekonomi ditekankan pada hak penguasaan bersama pengelolaan oleh Negara atas potensi ekonomi kekayaan alam nasional dan potensi ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan adanya hak pengelolaan bersama itu,

negara dapat mengembangkan kemampuan potensi ekonomi kekayaan alam untuk kepentingan kemakmuran bersama.

Oleh karena itu, suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat² terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi, di mana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.³

Berbicara tentang filsafat dalam mengkaji suatu rancangan peraturan daerah dicoba memahaminya melalui aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Ketiga aspek tersebut akan mendudukan kajian secara ilmiah dalam mencari hakikat/inti terdalam dari suatu peraturan daerah berupa keseimbangan yang dimaknai sebagai tujuan hukum yang secara klasikal sampai postmodernisme menempatkan posisi keadilan sebagai mahkotanya. Hal ini sejalan dengan teori etis, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk merealisasikan atau mewujudkan keadilan.⁴

Jadi baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan keadilan atau tidak. Demikian pula dengan peraturan perundang-undangan, seperti dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang banyak memberikan keadilan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini mengingatkan, bahwa dalam tataran empiris justru masih terjadi praktik ketimpangan antara yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataannya (*das sein*) yang berujung pada ketidakadilan sebagaimana diadagiumkan, "*summum ius suma iniuria*" (keadilan tertinggi justru ketidakadilan yang tertinggi),⁵ sehingga tidak cukup hanya keadilan saja yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu, Pascal dalam *Pensées* yang berbunyi :⁶

² Lihat Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004, hlm. 2. Sementara itu, Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 4, Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 11, I.R. Pudjawijata, *Pembimbing ke Arah Alam Filsafat*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 1, The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008, hlm. 24.

³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

⁴ Krisnaji, *Op. Cit.*, hlm. 58.

⁵ Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 4.

⁶ Krisnaji, *Op. Cit.*, hlm. 50-51.

“Memang benar, bahwa keadilan diikuti, memang perlu bahwa kekuasaan ditaati, keadilan tanpa kekuasaan tidak berdaya, kekuasaan tanpa keadilan adalah sewenang-wenang. Keadilan tanpa kekuasaan akan ditentang, sebab orang jahat senantiasa ada. Kekuasaan tanpa keadilan akan digugat. Kekuasaan dan keadilan harus dihubungkan, oleh karena segala sesuatu yang adil harus kuat, dan segala sesuatu yang kuat harus dijadikan adil”.

Hal senada dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.⁷ Dengan demikian, fungsi hukum sangat erat sekali kaitannya dengan fungsi kekuasaan atau wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum di masyarakat, yaitu bahwa hubungan hukum dengan kekuasaan atau wewenang adalah hubungan fungsional.⁸ Pendapat tersebut mengisyaratkan, bahwa hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang di sekitarmu, dan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau menurut Aristoteles yang kemudian diikuti Ulpian dari Romawi klasik dengan adagiumnya : *“Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere”*.⁹

Dengan demikian, tujuan hukum tidak dapat dimaknai secara tunggal, tetapi harus dimaknai secara ganda, karena tidak cukup hanya keadilan tetapi juga harus mencapai kebahagiaan sebagaimana dikemukakan dalam teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah *the greatest good of the greatest number*.¹⁰ Dengan memegang prinsip ini manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi ketidakbahagiaan, Bentham mencoba menerapkannya dalam bidang hukum.¹¹

Atas dasar ini, baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik.¹² Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum.¹³

Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, namun demikian tujuan hukum yang hanya semata-mata selesai sampai tercapainya kebahagiaan sebagai ukurannya sesungguhnya tujuan

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi ... Op. Cit.*, hlm. 5.

⁸ Krisnajadi, *Op. Cit.* hlm. 67.

⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 109.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 67.

¹¹ R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 43, 60, dan 61.

¹² Ujang Charda S., *Disiplin Op. Cit.*, hlm. 61.

¹³ *Ibid.*

yang masih parsial, karena kualifikasinya hanya kebahagiaan lahiriah saja (materiil) yang dimaknai sebagai kebahagiaan individual, bagaimana dengan kebahagiaan batiniah (immateriil) akan menjadikan tujuan hukum tidak akan seimbang?, bahkan akan terjadi ketidakseimbangan sebagaimana dialami oleh kaum Kapitalisme dengan dalil *laissez faire, laissez aller, laissez passer*¹⁴ yang mengingkari kesejahteraan dan rasa keadilan masyarakat tidak lebih penting daripada kepentingan individu.

Sementara itu, di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) merupakan hukum tertinggi (*solus publica supreme lex*) dan untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*to be happy means to be sufficient for one's self*). Pencukupan apa adanya tidak mungkin digapai tanpa ada kata bertuah : "Pembangunan".¹⁵ Hal ini harus ada kebebasan hidup bersama, kebebasan tanpa diskriminasi dalam mewujudkan keadilan sosial (*social justice*)¹⁶ sebagaimana difilosofikan dalam Pancasila sila kelima : "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia"¹⁷ yang mendapat sinar dari nilai kesakralan sebagai dasar religius berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai wujud tanggung jawab moral kepada illahi yang dimaknai sebagai *rahmatan lil'alamin*¹⁸ dalam bahasa Latin disebut : *Lex Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan)¹⁹ dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan²⁰ yang terimplementasi melalui kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol keadaulatan yang diberikan oleh rakyat.

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara kepulauan, di mana sebagian besar nelayan adalah nelayan kecil dengan tingkat kesejahteraan dan pendidikan yang rendah. Secara geografis, nelayan ada di seluruh wilayah Indonesia mengingat dua per tiga wilayah Indonesia adalah lautan serta memiliki potensi perikanan sangat besar. Nelayan kecil dalam melakukan kegiatannya menggunakan alat tangkap yang terbatas, dan modal produksi yang tidak memadai. Dalam keterbatasan itulah mereka bertarung dengan gelombang di lautan tanpa perlindungan sehingga banyak terjadi kecelakaan melaut

¹⁴ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 201.

¹⁵ Aristoteles dalam Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424.

¹⁶ R.H. Otje Salman, *Op. Cit.*, hlm. 62.

¹⁷ Ujang Charda S., *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁸ Aspek kehidupan itu sendiri terdiri atas 3 (tiga) bagian pokok (*cardinal subject matter*), yaitu Tuhan (*Theology*), manusia (*anthropology*), dan alam (*cosmology*). Kumpulan ajaran-ajaran pokok Islam tersebut terangkum, baik tersurat maupun tersirat dalam Al-Qur'an dan Hadits. Lihat Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat ... Op. Cit.*, hlm. 58.

¹⁹ Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 73.

²⁰ Tidak seperti apa yang diungkapnya dalam adagium Thomas Hobbes, bahwa manusia seakan-akan merupakan binatang (serigala) dan menjadi mangsa dari manusia lain yang mempunyai fisik lebih kuat darinya (*homo homini lupus*). Lihat Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban ... Op. Cit.*, hlm. 121-122.

yang berakibat meninggal dunia.²¹ Nelayan juga hidup di tengah ancaman pencurian ikan, *overfishing*, kelangkaan sumber daya ikan, perubahan iklim serta masih kurangnya perhatian pemerintah terhadap kondisi tersebut.

Distribusi nelayan dan kapal ikan juga tidak merata, sebagian besar armada kapal ikan Indonesia terkonsentrasi di perairan pesisir dan laut dangkal.²² Pada wilayah tersebut sebagian besar telah mengalami kelebihan tangkap. Bila kondisi penangkapan ikan seperti sekarang berlanjut, tangkapan per kapal akan menurun, nelayan semakin miskin, dan sumber daya ikan berkurang. Sebaliknya jumlah kapal ikan Indonesia yang beroperasi di laut lepas, laut dalam, dan wilayah perbatasan²³ sangat sedikit jumlahnya. Pada wilayah ini kapal asing merajalela dan merugikan negara minimal Rp 30 triliun per tahun.²⁴ Konflik nelayan juga sering terjadi salah satunya akibat perebutan sumber daya perikanan yang umumnya terjadi di sepanjang wilayah perairan pesisir dan laut dangkal yang mengalami kelebihan tangkap yang menyebabkan jumlah ikan berkurang. Penyebab lainnya adalah mengenai penggunaan alat tangkap, pemahaman yang berbeda-beda terhadap implementasi otonomi daerah, persaingan masyarakat lokal dan masyarakat pendatang, dan penggunaan teknologi modern dengan yang masih menggunakan alat tradisional.

Nelayan kita terjebak dalam perangkap kemiskinan yang pelik. Kultur nelayan yang masih bergaya hidup konsumtif dan belum memiliki manajemen pengelolaan keuangan yang baik juga mempengaruhi terhadap tingkat kesejahteraan nelayan khusus pada masa paceklik, mereka juga tidak memiliki akses yang memadai terhadap pendidikan, kesehatan, dan kesulitan mendapatkan akses kredit²⁵ karena sebagian besar bank beranggapan bahwa pinjaman bagi nelayan berisiko. Bagaimanapun, jumlah nelayan yang sedikit menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia tidak berorientasi pada laut sebagai sumber penghidupan. Menjadi nelayan bukanlah pilihan pekerjaan yang menarik karena mungkin nelayan identik dengan kemiskinan. Tidak mengherankan apabila jarang sekali kita mendengar seorang anak bercita-cita menjadi nelayan. Padahal, kita meyakini bahwa dari laut kita bisa membangun kesejahteraan. Membangun negara maritim yang tangguh tentunya diawali dengan membangun nelayan yang sejahtera. Jika menjadi nelayan memberikan jaminan kesejahteraan, profesi ini dapat menjadi pilihan menarik bagi angkatan kerja di Indonesia yang berlimpah.

²¹ Pada Desember 2014 mencatat sebanyak 86 jiwa nelayan meninggal dunia di laut akibat cuaca ekstrem di sepanjang tahun 2010. Jumlah ini terus meningkat di tahun 2011 (sebanyak 149 jiwa), 2012 (186 jiwa) dan 2013 (225 jiwa) dalam *Menghadirkan Negara untuk Melindungi dan Menyejahterakan Nelayan*, <http://www.kiara.or.id/temu-akbar-nelayan-indonesia-2015/>, diakses Kamis 9 April 2015.

²² seperti Selat Malaka, pantai utara Jawa, Selat Bali, dan pesisir selatan Sulawesi.

²³ seperti Laut Natuna, Laut China Selatan, Laut Sulawesi, Laut Seram, Laut Banda, Samudra Pasifik, Laut Arafura, dan Samudra Hindia

²⁴ Menurut data Badan Pemeriksa Keuangan terdapat kerugian Rp 300 triliun dalam sektor perikanan dan ada sekitar 5.400 kapal yang melakukan pencurian ikan.

²⁵ Permasalahan mengakses permodalan berimbas pada kelengkapan peralatan nelayan berupa pancing dan mesin kapal yang tidak pernah diganti hingga ongkos melaut yang tinggi.

Masalah krusial yang dihadapi sektor budi daya ikan terutama pada jaminan bebas penyakit, bebas cemaran, ketersediaan pakan yang terjangkau, ketersediaan bibit, dan akses permodalan. Pemahaman yang kurang mengenai Cara Budi daya Ikan yang Baik (CBIB) dan Cara Pembenihan Ikan yang Baik (CPIB) serta belum dijalankannya sistim jaminan mutu ikan merupakan faktor jaminan bebas penyakit dan bebas cemaran masih banyak terjadi. Pakan merupakan komponen biaya terbesar dalam usaha budi daya ikan sehingga mencapai 70% hingga 80%. ketersediaan pakan yang berkualitas, terutama dengan pendirian pabrik pakan ikan di dekat lokasi budi daya menjadi sangat penting. Selain itu efisiensi produksi juga merupakan permasalahan dalam budi daya perikanan, hal ini disebabkan karena belum banyak digunakan inivasi teknologi dalam budi daya ikan. Dalam Penyediaan bibit unggul selama ini kita selalu mengimpor benih unggul, yang belum tersedia di dalam negeri karena membutuhkan teknologi tinggi untuk teknologi reproduksi.

Aspek sosiologis para petambak garam tersebut sangat terkait erat dengan historis usaha garam di Indonesia. Sejarah mencatat dengan ditemukannya prasasti Biluluk yang diduga berasal dari zaman kejayaan Majapahit, disebutkan bahwa hasil tambak garam digunakan untuk kebutuhan keagamaan selama lima hari dalam setahun tanpa harus membelinya. Adapula ditemukan prasasti yang menjelaskan tentang batas tambak yang dimiliki seorang bangsawan. Hal tersebut menjelaskan bahwa selain untuk kebutuhan keagamaan dan sebagai komoditi perdagangan, bangsawan sejak zaman itu sudah memegang peranan khususnya penguasaan/kepemilikan lahan.

Kondisi sosio-historis usaha garam berubah-ubah sejalan dengan waktu. Pada masa kolonial Belanda, usaha garam dimonopoli oleh Pemerintah Belanda. Pada masa itu Madura sudah menjadi sentra garam, yang mana pengelolaannya oleh raja-raja di Madura dan disewakan kepada pengusaha keturunan Tionghoa, sementara penduduk di sekitar lahan hanya berperan sebagai tenaga kerja rodi. Demikian kondisi di Madura juga tidak jauh berbeda juga terjadi di Pulau Jawa. Sementara pada masa pendudukan Inggris, pengelolaannya terpusat pada Pemerintah dan penduduk sebagai pekerja dengan upah rendah.

Pada masa kemerdekaan, pengelolaan garam dilakukan oleh PN Garam. Karena tidak memberikan hasil pada negara, pada akhirnya PN Garam dibubarkan. Produksi garam dilepas tanpa monopoli dan proteksi, sehingga garam impor masuk dan menyisihkan produksi rakyat. Dampak dari kondisi ini muncul berbagai situasi diantaranya industri melakukan pembelian dengan harga rendah, para pedagang menguasai jalur pemasaran garam dan menutup akses pasar bagi para petambak dengan menggunakan strategi 'bantuan' untuk mengikat agar pedagang mendapat harga rendah.

Kondisi sosial pada daerah-daerah yang menggunakan lahan/tambak (cara penguapan) relatif berbeda dengan kondisi sosial di daerah seperti Aceh dan Nusa Tenggara yang secara turun temurun menggunakan cara perebusan untuk

memproduksi garam yang didominasi kaum perempuan hingga saat ini, mereka lebih menguasai hasil produksi garam dibandingkan penggarap tambak walau hasil produksi tidak sebanyak menggunakan tambak.

Kondisi ekonomi petambak maupun perebus garam sangat bervariasi, hal tersebut mempengaruhi aktivitas mereka dalam memenuhi kebutuhan hidup. Ada pembuat garam yang bergantung sepenuhnya pada hasil produksi garam, walaupun hasilnya tidak selalu mencukupi kebutuhan secara layak. Sementara itu ada kondisi di mana petambak yang memiliki lahan sempit dan penggarap yang tidak memiliki lahan berusaha mencari alternatif pekerjaan sampingan, diantaranya menjadi pelaut atau petambak ikan.

Pada naskah akademis ini kita mengidentifikasi bahwa petambak garam itu meliputi pemilik tambak garam dan penggarap tambak garam. Pemilik Tambak Garam adalah petambak garam dengan hak atau izin apapun berkuasa atas suatu lahan, baik perseorangan atau badan usaha yang digunakan untuk produksi garam dan Penggarap Tambak Garam adalah warga negara Indonesia perseorangan yang menyediakan tenaganya dalam produksi garam atas dasar perjanjian yang diadakan dengan pemilik tambak garam.

Dapat kita simpulkan, bahwa eksistensi petambak dan perebus garam sejak jaman dulu sampai dengan saat ini dapat menunjukkan bahwa garam merupakan salah satu tradisi sosial ekonomi masyarakat pesisir Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

Landasan yuridis formal tersebut akan dilihat secara hierarkis melalui teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.²⁶ Teori ini di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang secara hierarkis diatur sebagai berikut :

- "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 49.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Dalam hierarkis perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini UUD 1945 menurut Hans kelsen menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, karena merupakan landasan bagi sistem hukum nasional.²⁷ UUD 1945 merupakan hukum dasar yang secara *fundamental law* hanya memuat dasar-dasar aturan yang harus ditindaklanjuti melalui peraturan di bawahnya. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan telah mengamanatkan perlindungan dan pemberdayaan kepada Nelayan kecil dan Pembudi Daya Ikan Kecil dalam Bab X mengenai perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil Pasal 60-Pasal 64. Namun dalam pelaksanaannya pemerintah belum membuat aturan pelaksanaan dari ketentuan tersebut yakni Peraturan Pemerintah mengenai perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil sebagaimana tercantum dalam amanat UU Perikanan. UU Perikanan belum mengatur mengenai sarana produksi, lahan, jaminan resiko akibat kecelakaan bencana bagi nelayan dan pembudi daya ikan. Substansi yang tidak ada tersebut membuat pengaturan perikanan lebih banyak mengatur operasional nelayan tangkap dan sangat sedikit mengatur mengenai pembudi daya ikan. Ketiadaan peraturan pelaksanaan membuat perlindungan dan pemberdayaan nelayan dilakukan sporadis, insidental, dan tidak terintegrasi menyelesaikan persoalan substantif masalah nelayan.

Kebijakan pemerintah yang terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, antara lain terdapat pula dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Sasaran dari UU ini lebih luas yakni masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemberdayaan kepada masyarakat termasuk juga nelayan dilakukan dalam bentuk Mitra Bahari sebagai forum kerja sama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, tokoh Masyarakat, dan/atau dunia usaha yang diatur dalam Pasal 41. Mitra Bahari sebagaimana difasilitasi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau dunia usaha. Kegiatan Mitra Bahari difokuskan pada (1) pendampingan dan/atau penyuluhan; (2) pendidikan dan pelatihan; (3) penelitian terapan; (4) rekomendasi kebijakan. Juga diatur mengenai hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat dalam bab XI dan bab mengenai pemberdayaan masyarakat dalam bab XII. Dalam UU pengelolaan wilayah pesisir belum secara jelas mengatur bentuk pemberdayaan terhadap nelayan

²⁷ *Ibid.*, hlm. 51.

dan pembudi daya ikan. Sehingga pemberdayaan dalam UU ini sasaranya bersifat umum kepada masyarakat pesisir.

Mengenai bagi hasil perikanan UU 16 Tahun 1964 sudah mengatur, tetapi aturan dalam UU ini sulit dilaksanakan karena ketiadaan lembaga yang mengawasi bagi hasil dalam uu tersebut. Kelemahan ketentuan dalam UU ini sudah mengatur secara rinci mengenai besaran bagi hasilnya, padahal dilapangan kebutuhan dimasyarakat mengenai besaran bagi hasil berbeda beda tergantung kebutuhan dan kondisi serta kesepakatan para pihak. Pengaturan mengenai garam dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (UUPWP-3-K) dikaitkan dengan Izin Pengelolaan. Izin Pengelolaan dalam Pasal 1 angka 18A UUPWP-3-K adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil. Dalam Pasal 19 ayat (1) khususnya huruf a dijelaskan bahwa setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk kegiatan produksi garam wajib memiliki Izin Pengelolaan.

Dalam UUPWP-3-K diatur mengenai pemberdayaan masyarakat, dalam Pasal 1 angka 31 dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada masyarakat dan nelayan tradisional agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari. Sedangkan pengertian masyarakat diatur pada angka 32 adalah masyarakat yang terdiri atas masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Di sini UUPWP-3-K hendak menjelaskan bahwa dalam pemberdayaan masyarakat, Pemerintah melakukan upaya pemberian fasilitas, dorongan, atau bantuan kepada masyarakat pesisir dalam rangka pemanfaatan sumber daya pesisir, salah satunya pada usaha produksi garam. Peran Pemerintah dipertegas dalam Pasal 63 ayat sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan Masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong kegiatan usaha Masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya.
3. Dalam upaya Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab dalam :
 - a. pengambilan keputusan;
 - b. pelaksanaan pengelolaan;
 - c. kemitraan antara Masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/ Pemerintah Daerah;

- d. pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup;
- e. pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
- f. pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan;
- g. penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan; dan
- h. pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Lebih lanjut dalam Penjelasan UUPWP-3-K dijelaskan bahwa sumber daya 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 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 perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam hal ini kepada petambak garam.

Berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang secara hierarkis pertama-tama harus memperhatikan kerangka berpikir tujuan dibuatnya Peraturan Daerah tentang Kabupaten Layak Anak tersebut yang dapat dilekatkan dengan tujuan umum nasional Indonesia dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan sebagai berikut :

”Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional, sehingga sampai saat ini orang bertumpu pada kata “segenap bangsa” sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia. Di samping itu, kata “melindungi” mengandung asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa

Indonesia, tanpa kecuali.²⁸ Artinya negara turut campur dan bertanggung jawab dalam upaya mengangkat harkat dan martabat manusia sebagai perwujudan perlindungan hukum²⁹ dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.³⁰

Turut campurnya negara, karena Indonesia mengklaim sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pengklaiman sebagai negara hukum apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan dan Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 menandakan, bahwa model negara yang dianut Indonesia dalam ilmu hukum dikenal sebagai negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran³¹ yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baldatun thayibatun warobun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas,³² dan merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan³³ demi terselenggaranya tujuan nasional.³⁴

Negara hukum dalam arti materiil yang dianut Indonesia memiliki konsekuensi, bahwa pemerintahan yang disusun diutamakan untuk kepentingan seluruh rakyat, sehingga negara memaksa untuk turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial bagi semua orang agar tetap terpelihara. Oleh karena itu, pemerintahan dalam *welfare state* diberikan pekerjaan yang sangat luas, meliputi tugas menyelenggaraan kepentingan umum demi menjamin keadilan kepada warganya. Apabila hal tersebut dilihat dari sudut sejarah hukum, bahwa Indonesia sebagai suatu bangsa yang memasuki negara kesejahteraan ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah.³⁵

Pada periode ini negara mulai memperhatikan perlindungan tenaga kerja dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara,³⁶ sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural.³⁷ Hal ini tentu saja makin luas pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya untuk menciptakan negara kesejahteraan dan sangat dominan, sehingga akhirnya menjadi *social service state*, sebab negara dibebani tugas

²⁸ Az. Nasution, *Loc. Cit.*

²⁹ M. Arief Amarullah, *Loc. Cit.*

³⁰ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

³¹ Krisna Harahap, *Loc. Cit.*

³² Lihat Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

³³ Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Loc. Cit.* Lihat juga Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 43.

³⁴ Lihat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

³⁵ Erman Radjagukguk, “Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003, hlm. 22.

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 65.

³⁷ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005, hlm. 28.

servis publik.³⁸ Mamahami negara hukum Indonesia bukan hanya dari sisi perjanjian bermasyarakat (kontrak sosial), tetapi juga atas dasar fungsi manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi yang mengemban amanah-Nya.³⁹ Oleh karena itu, peran pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga negara secara umum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan *amar ma'ruf* dan *nahi munkar*.⁴⁰ Atas dasar itu, dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dikatakan : “ ... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...”, hal ini harus dimaknai, bahwa pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Perihal pemerintah daerah ini secara konstitusional kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan, bahwa : “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan di atas merupakan landasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan di atas merupakan dasar timbulnya wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat.⁴¹ Kekuasaan di sini dimaknai bersumber dari wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.⁴²

Kekuasaan terdapat di mana-mana, mulai dari organisasi terkecil hingga organisasi yang lebih besar, yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan, yaitu dapat melaksanakan kehendaknya kepada para warga negaranya dalam hal melaksanakan tugas yang diembannya. Kekuasaan negara dapat dibagi-bagi kepada instansi yang lebih rendah kedudukannya dan kekuasaan yang dimilikinya oleh negara dinamakan kedaulatan. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni meliputi urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Selanjutnya di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah

³⁸ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 8. Lihat Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 145. Lihat Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitannya*, Yapendo, Bandung, 2006, hlm. 11. Lihat juga Krisna Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 24.

³⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 17.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hlm, 242.

⁴² Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum*, STHB, Bandung, 1989, hlm. 27.

membentuk Peraturan Daerah. Ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang. Dengan demikian, secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan berupa peraturan daerah dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), kedaulatan (*sovereignty*).⁴³

Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditangkap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima sanksi.⁴⁴ Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis.⁴⁵

Kaum positivis yang normologis secara ideologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi norma-norma yang telah disepakati berdasarkan prinsip *rule of law*, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya.⁴⁶ Secara empirikal sensualisme ditangkap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi *grundnorm* (versi kelsen).⁴⁷ Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain.⁴⁸

⁴³ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alurni, Bandung, 2008, hlm. 50-51.

⁴⁴ Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 119.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁴⁷ Bernard L. Taya, et. al., *Loc. Cit.*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 1119-120.

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi diadanya sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*⁴⁹ yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ekstrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal adagium yang berbunyi : "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang.⁵⁰

⁴⁹ Sistem Hukum Eropa Kontinental itu berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di Kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Yustinianus yang merupakan kumpulan dari berbagai kaidah hukum yang ada sebelum masa Yustinianus yang disebut *Corpus Juris Civilis* yang dijadikan prinsip dasar dalam perumusan dan kodifikasi hukum dinegara-negara Eropa Daratan, seperti Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Amerika Latin, Asia (termasuk Indonesia pada masa penjajahan Belanda). Lihat J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 35-36.

⁵⁰ *Ibid.*

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN NELAYAN, PEMBUDIDAYAAN IKAN DAN PETAMBAK GARAM DI KABUPATEN SUBANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang

Arah dalam Raperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan, dan Petambak Garam menegaskan kembali mengenai konsep nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang tersebar di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan profesi atau pekerjaan yang terkait, sehingga dibutuhkan sebuah konsep atau pengertian nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang dapat mengakomodasi dan dapat dipahami oleh *stakeholder* dibidang kelautan dan perikanan, agar tujuan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dapat terwujud dan tepat sasaran. Selain itu juga mengatur mengenai bentuk atau strategi perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidupnya.

Adapun jangkauan Raperda ini adalah untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan strategi perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam pendefinisian nelayan dan pembudi daya ikan, dan petambak garam asuransi nelayan, akses permodalan, pengaturan mengenai bagi hasil, sarana dan prasarana pelabuhan perikanan, kegiatan perikanan yang dilakukan dengan ramah lingkungan, penanganan konflik nelayan, kelembagaan, pendampingan dan

perlindungan hukum, penguasaan teknologi, dan kepastian usaha bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.

Arah pengaturan adalah mengarahkan agar pengaturan penyelenggaraan tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang dirumuskan secara berkeadilan, berkemanfaatan, dan berkepastian hukum dengan jangkauan pengaturannya agar pelaksanaannya secara absah berdasarkan Peraturan Daerah. Jadi, pentingnya disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak ini adalah memberikan landasan hukum penyelenggaraan dan pelaksanaan kabupaten layak anak yang disusun berdasarkan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis, untuk pencapaian keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraannya tersebut.

Oleh karena itu, naskah akademik ini pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang yang akan dibentuk. Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.¹

Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.² Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.³ Dengan demikian, istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan.

Pedoman teknik pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan, bahwa dalam ketentuan umum berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi.
2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi.
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

¹ | Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit.*, hlm. 90.

² Sri Sumantri Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 62.

³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Dalam menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut :

1. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
2. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.
3. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kabupaten Layak Anak sebagai berikut :

1. JUDUL
2. PEMBUKAAN
 - a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - c. Konsiderans

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Unsur filosofis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁴

- d. Dasar Hukum
- e. Diktum

⁴ Lihat Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. BATANG TUBUH
 - a. Ketentuan Umum
 - b. Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup
 - c. Perencanaan dan Pendataan
 - d. Penyelenggaraan Perlindungan
 - e. Penyelenggaraan Pemberdayaan
 - f. Pendanaan dan Pembiayaan
 - g. Peningkatan Skala Usaha
 - h. Insentif dan Disinsentif
 - i. Pengawasan
 - j. Peran Serta Masyarakat
 - k. Ketentuan Sanksi
 - l. Ketentuan Penutup
4. PENJELASAN (jika diperlukan)
5. LAMPIRAN (jika diperlukan)

B. Ruang Lingkup Materi Muatan atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari *“het onderwerp”*.⁵ Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *“het eigenaardig onderwerp der wet”* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan :⁶

“... dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan

⁵ A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 193-194.

⁶ *Ibid.*

sematamata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Raperda ini meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan.

Substansi materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang secara objektif normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang, antara lain :

1. Bab I Ketentuan Umum

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah Kabupaten adalah Daerah Kabupaten Subang.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Subang.
4. Bupati adalah Bupati Subang.
5. Perangkat Daerah adalah dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang kelautan dan perikanan di Kabupaten Subang.
6. Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam dan Petambak Garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan Usaha Perikanan.
7. Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam untuk melaksanakan usaha perikanan secara lebih baik.
8. Nelayan adalah setiap orang yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan.
9. Nelayan Kecil adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap Ikan.
10. Nelayan Tradisional adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan

- secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal.
11. Nelayan Buruh adalah nelayan yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan.
 12. Nelayan Pemilik adalah nelayan yang memiliki kapal penangkap ikan yang digunakan dalam usaha penangkapan ikan dan secara aktif melakukan penangkapan ikan.
 13. Penangkapan Ikan adalah kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat dan cara yang mengedepankan asas keberlanjutan dan kelestarian, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
 14. Pelabuhan perikanan yang selanjutnya disebut Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas- batas tertentu sebagai tempat kegiatan Pemerintah dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang dipergunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh dan/atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan.
 15. Pembudidaya Ikan adalah setiap orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan air tawar, ikan air payau, dan ikan air laut.
 16. Pembudidaya Ikan Kecil adalah pembudidaya ikan yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.
 17. Penggarap Lahan Budidaya adalah pembudidaya ikan yang menyediakan tenaganya dalam Pembudidayaan Ikan.
 18. Pemilik Lahan Budidaya adalah pembudidaya ikan yang memiliki hak atau izin atas lahan dan secara aktif melakukan kegiatan pembudidayaan ikan.
 19. Pembudidayaan Ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan/atau membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
 20. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
 21. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari pra produksi, produksi, pasca produksi, dan pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan.
 22. Usaha Perikanan adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan sistem bisnis perikanan yang meliputi pra produksi, produksi, pasca produksi, pengolahan, dan pemasaran.
 23. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau korporasi yang melakukan usaha prasarana dan/atau sarana produksi perikanan, prasarana, pengolahan, dan pemasaran hasil perikanan, yang berkedudukan di wilayah hukum Republik

- Indonesia.
24. Koperasi Nelayan adalah badan hukum yang didirikan dan dikelola oleh dan untuk kesejahteraan nelayan.
 25. *Gross Tonnage* yang selanjutnya disingkat GT adalah perhitungan volume semua ruang yang terletak di bawah geladak kapal ditambah dengan volume ruangan tertutup yang terletak di atas geladak ditambah dengan isi ruangan beserta semua ruangan tertutup yang terletak di atas geladak paling atas.
 26. Asuransi adalah perjanjian antara perusahaan asuransi sebagai penanggung dan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam serta Petambak Garam sebagai tertanggung, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung atas terjadinya risiko yang dipertanggungkan.
 27. Asuransi Perikanan adalah perjanjian antara Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam serta Petambak Garam dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggungangan risiko Penangkapan Ikan atau Pembudidayaan Ikan.
 28. Asuransi Jiwa adalah asuransi yang memberikan santunan dalam hal tertanggung Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam serta Petambak Garam mengalami kematian akibat kecelakaan kerja.
 29. Risiko adalah ketidakpastian terjadinya suatu peristiwa yang dapat mengakibatkan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam serta Petambak Garam mengalami gagal usaha yang disebabkan oleh bencana alam, perubahan iklim, pencemaran, kecelakaan kerja atau kematian.

2. Bab II Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup

Asas, tujuan dan ruang lingkup dalam Raperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 2

Perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam dan berasaskan :

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. kebermanfaatan;
- d. kebersamaan;
- e. keterpaduan;
- f. keterbukaan
- g. efisiensi-keadilan;
- h. keberlanjutan;
- i. kesejahteraan;
- j. kearifan lokal; dan

- k. kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pasal 3

Perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam, bertujuan untuk :

- a. memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan;
- b. memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum dalam kegiatan usaha Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam Dan Petambak Garam dan petambak garam;
- c. memberikan jaminan perlindungan terhadap risiko melalui fasilitasi program Asuransi Perikanan dan Asuransi Jiwa;
- d. meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam dan petambak garam dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, modern, dan berkelanjutan;
- e. mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan;
- f. penyediaan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha;
- g. menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya ikan dan sumber daya kelautan; dan
- h. menumbuhkembangkan sistem pembiayaan yang melayani kepentingan usaha Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam dan petambak garam.

Pasal 4

Ruang lingkup perlindungan dan pemberdayaan nelayan dan petambak garam dan pembudidaya ikan dalam Peraturan Daerah ini meliputi :

- a. perencanaan dan pendataan;
- b. penyelenggaraan perlindungan;
- c. penyelenggaraan pemberdayaan;
- d. pendanaan dan pembiayaan;
- e. peningkatan skala usaha;
- f. insentif dan disinsentif;
- g. pengawasan; dan
- h. peran serta masyarakat.

Pasal 5

- (1) Peraturan Daerah ini berlaku untuk nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam yang merupakan penduduk Subang dan berkewarganegaraan Indonesia.
- (2) Selain untuk nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam, peraturan daerah ini berlaku juga bagi keluarganelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran.

Pasal 6

Nelayan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), meliputi :

- a. nelayan kecil;
- b. nelayan tradisional;
- c. nelayan buruh; dan
- d. nelayan pemilik yang memiliki kapal penangkap Ikan, baik dalam 1 (satu) unit maupun dalam jumlah kumulatif lebih dari 10 (sepuluh) GT sampai dengan 60 (enam puluh) GT yang dipergunakan dalam usaha Penangkapan Ikan.

Pasal 7

- (1) Pembudidaya ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), meliputi :
 - a. pembudidaya ikan kecil;
 - b. penggarap lahan budi daya; dan
 - c. pemilik lahan budi daya.
- (2) Pembudidaya Ikan Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditentukan dengan kriteria :
 - a. menggunakan teknologi sederhana; dan
 - b. melakukan Pembudidayaan Ikan dengan luas lahan :
 1. usaha Pembudidayaan Ikan air tawar untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan paling luas 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan paling luas 2 (dua) hektar.
 2. usaha Pembudidayaan Ikan air payau untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan paling luas 0,5 (nol koma lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan paling luas 5 (lima) hektar.
 3. usaha Pembudidayaan Ikan air laut untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan paling luas 0,5 (nol koma lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan paling luas 2 (dua) hektar.
- (3) Pemilik Lahan Budidaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditentukan dengan kriteria :
 - a. menggunakan teknologi sederhana atau teknologi semi-intensif; dan
 - b. memiliki hak atau izin atas lahan :
 1. usaha Pembudidayaan Ikan air tawar untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan lebih dari 0,75 (nol koma tujuh puluh lima) hektar sampai dengan 5 (lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan lebih dari 2 (dua) hektare sampai dengan 5 (lima) hektar.
 2. usaha Pembudidayaan Ikan air payau untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan lebih dari 0,5 (nol koma lima) hektare sampai dengan 5 (lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan lebih dari 5 (lima) hektare sampai dengan 15

(lima belas) hektar.

3. usaha Pembudidayaan Ikan air laut untuk kegiatan :
 - a) pembenihan Ikan lebih dari 0,5 (nol koma lima) hektar sampai dengan 5 (lima) hektar; dan
 - b) pembesaran Ikan lebih dari 2 (dua) hektare sampai dengan 5 (lima) hektar.

3. Bab III Perencanaan dan Pendataan

Untuk pengaturan perencanaan dan pendataan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang, materi muatannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 8

- (1) Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam dilakukan secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat
 - (1) dilakukan dengan berdasarkan pada :
 - a. daya dukung sumber daya alam dan lingkungan;
 - b. potensi sumber daya ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia;
 - c. potensi lahan dan air;
 - d. rencana tata ruang wilayah;
 - e. rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau- pulau kecil, rencana tata ruang laut nasional, dan rencana zonasi kawasan laut;
 - f. perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - g. kebutuhan sarana dan prasarana;
 - h. kelayakan teknis dan ekonomis serta kesesuaian dengan kelembagaan dan budaya setempat;
 - i. tingkat pertumbuhan ekonomi; dan
 - j. jumlah nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam.
- (3) Untuk penentuan jumlah nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf j, Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mencantumkan pekerjaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam dan petambak garam di dalam pencatatan administrasi kependudukan.
- (4) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian yang integral dari :
 - a. rencana pembangunan nasional;
 - b. rencana pembangunan daerah;

- c. rencana anggaran pendapatan dan belanja negara; dan
- d. rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pasal 9

Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) paling sedikit memuat kebijakan dan strategi.

Pasal 10

- (1) Kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.

Pasal 11

- (1) Strategi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pada kebijakan perlindungan dan pemberdayaan.
- (2) Strategi perlindungan dilakukan melalui :
 - a. jaminan kepastian usaha;
 - b. jaminan keamanan dan keselamatan;
 - c. jaminan risiko penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan;
 - d. penyediaan prasarana usaha perikanan;
 - e. kemudahan memperoleh sarana usaha perikanan;
 - f. penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi; dan
 - g. fasilitasi dan bantuan hukum.
- (3) Strategi pemberdayaan dilakukan melalui :
 - a. pendidikan dan pelatihan;
 - b. penyuluhan dan pendampingan;
 - c. kerjasama dan kemitraan usaha; dan
 - d. penguatan Kelembagaan.

Pasal 12

- (1) Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam, termasuk keluarga nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran, pada tingkat kabupaten disusun dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menghasilkan rencana perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, baik jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.

Pasal 13

- (1) Dalam penyusunan perencanaan perlindungan dan pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam mempedomani rencana perlindungan dan pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam tingkat provinsi.
- (2) Rencana perlindungan dan pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten menjadi pedoman untuk merencanakan dan melaksanakan kegiatan perlindungan dan pemberdayaan perlindungan dan pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dan petambak garam.

Pasal 14

- (1) Perangkat Daerah melaksanakan inventarisasi untuk kepentingan pendataan secara berkelanjutan terhadap data nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang bersumber dari data kependudukan di Kabupaten Subang.
- (2) Tata cara inventarisasi data nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Bupati.

Pasal 15

- (1) Setiap nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam wajib memiliki identitas dengan mencantumkan pekerjaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam di dalam pencatatan administrasi kependudukan, dan memiliki Kartu Nelayan atau Kartu Pembudidaya Ikan.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten melalui Perangkat Daerah menyelenggarakan penerbitan Kartu Nelayan dan Kartu Pembudidaya Ikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Bab IV Penyelenggaraan Perlindungan**Pasal 16**

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya bertanggungjawab atas perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dalam pelaksanaan perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (3) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk melaksanakan strategi perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2).

Pasal 17

- (1) Nelayan dan pembudidaya ikan berhak mendapatkan jaminan kepastian usaha

- atas hasil penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan.
- (2) Untuk menjamin kepastian usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban :
 - a. menetapkan rencana zonasi serta rencana zonasi rinci wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk Penangkapan Ikan dan Pembudidayaan Ikan dan/atau menetapkan rencana tata ruang wilayah untuk pembudidayaan, pengolahan dan pemasaran Ikan.
 - b. menciptakan kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam;
 - c. menjaga kualitas lingkungan perairan, perairan pesisir, dan laut; dan
 - d. memastikan adanya perjanjian tertulis dalam hubungan Usaha Penangkapan Ikan dan Pembudidayaan Ikan.
 - (3) Pemerintah Daerah Kabupaten dalam menetapkan rencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, wajib dilakukan dengan memberikan ruang penghidupan dan akses kepada Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, dan Pembudidaya Ikan Kecil, serta dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (4) Kondisi yang menghasilkan harga ikan yang menguntungkan bagi nelayan dan pembudi daya ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dicapai dengan :
 - a. mendorong terselenggaranya jaminan pemasaran ikan melalui pasar lelang dan resi gudang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. mendorong terselenggaranya penyediaan sistem informasi pasar ikan;
 - c. pelaksanaan cara penanganan ikan yang baik dan pengembangan sistem rantai dingin; dan
 - d. cara lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18

Dalam hal nelayan dan pembudi daya ikan menggunakan bahan pengawet untuk komoditas perikanan wajib memperhatikan standar keamanan pangan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19

- (1) Pemilik kapal atau penyewa kapal yang melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan melibatkan nelayan kecil, nelayan tradisional, atau nelayan buruh, dapat membuat perjanjian kerja atau perjanjian bagi hasil secara tertulis.
- (2) Pemilik lahan atau penyewa lahan yang melakukan kegiatan pembudidayaan ikan dengan melibatkan penggarap lahan budidaya dapat membuat perjanjian kerja atau perjanjian bagi hasil secara tertulis.

Pasal 20

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten berkewajiban memberikan pendampingan kepada Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh, dan Penggarap Lahan Budidaya dalam membuat perjanjian kerja atau perjanjian bagi hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip adil, menguntungkan bagi para pihak, dan mempertimbangkan kearifan lokal.

Pasal 21

- (1) Perjanjian kerja untuk melakukan penangkapan ikan atau pembudidayaan ikan paling sedikit harus memuat hak dan kewajiban, jangka waktu perjanjian, dan pilihan penyelesaian sengketa.
- (2) Perjanjian bagi hasil penangkapan ikan atau pembudidayaan ikan paling sedikit harus memuat jangka waktu perjanjian, pilihan penyelesaian sengketa, dan kemitraan usaha.
- (3) Perjanjian kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan perjanjian bagi hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 22

- (1) Setiap nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam memiliki hak atas keamanan dalam melakukan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab terhadap jaminan keselamatan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dalam melakukan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan.
- (3) Tanggungjawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilaksanakan melalui upaya :
 - a. memastikan perlengkapan keselamatan bagi nelayan dalam melakukan penangkapan ikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. memberikan bantuan pencarian dan pertolongan bagi nelayan yang mengalami kecelakaan dalam melakukan penangkapan ikan secara cepat dan terkoordinasi.

Pasal 23

- (1) Dalam rangka memastikan perlengkapan keselamatan bagi nelayan dalam melakukan penangkapan ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) huruf a, Pemerintah Daerah Kabupaten berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat membentuk satuan tugas.
- (2) Perangkat Daerah yang membidangi penanggulangan bencana melakukan pencarian dan pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3)

huruf b berkoordinasi dengan instansi terkait dan Perangkat Daerah yang membidangi perikanan dan kelautan.

Pasal 24

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya memberikan fasilitasi terhadap jaminan perlindungan atas resiko yang dihadapi oleh nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Risiko yang dihadapi nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. hilang atau rusaknya sarana Penangkapan Ikan dan Pembudidayaan Ikan;
 - b. kecelakaan kerja atau kehilangan jiwa bagi nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam; dan
 - c. jenis risiko lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyebab risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi :
 - a. bencana alam;
 - b. wabah penyakit ikan;
 - c. dampak perubahan iklim; dan/atau
 - d. pencemaran.

Pasal 25

- (1) Perlindungan atas risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk Asuransi Perikanan.
- (2) Perlindungan atas risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf b diberikan dalam bentuk :
 - a. asuransi perikanan untuk kecelakaan kerja; atau
 - b. asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa.
- (3) Perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi setiap nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam menjadi peserta asuransi perikanan.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. kemudahan pendaftaran untuk menjadi peserta;
 - b. kemudahan akses terhadap perusahaan asuransi atau instansi/lembaga penyelenggara jaminan sosial di bidang ketenagakerjaan;
 - c. sosialisasi program asuransi terhadap nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, dan perusahaan asuransi; dan/atau
 - d. bantuan pembayaran premi asuransi jiwa dan asuransi perikanan bagi nelayan kecil, nelayan tradisional, dan pembudidaya ikan kecil, sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Pasal 27

Setiap orang yang melakukan usaha perikanan wajib memberikan perlindungan atas risiko penangkapan ikan, dan pembudidayaan ikan pada nelayan buruh, dan penggarap lahan budidaya melalui asuransi perikanan untuk kecelakaan kerja dan asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa.

Pasal 28

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya dapat menugasi badan usaha milik daerah di bidang asuransi untuk melaksanakan Asuransi Perikanan.
- (2) Pelaksanaan Asuransi Perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 29

Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya memberikan fasilitas akses Penjaminan kepada nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam guna meningkatkan kapasitas usaha perikanan melalui perusahaan penjaminan.

Pasal 30

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi menyediakan prasarana Usaha Perikanan.
- (2) Prasarana Usaha Perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. prasarana penangkapan ikan;
 - b. prasarana pembudidayaan ikan; dan
 - c. prasarana pengolahan dan pemasaran.
- (3) Prasarana Penangkapan Ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a antara lain meliputi :
 - a. stasiun pengisian bahan bakar minyak dan sumber energi lainnya untuk Nelayan;
 - b. pelabuhan Perikanan yang terintegrasi dengan Tempat Pelelangan Ikan;
 - c. jalan pelabuhan dan jalan akses ke pelabuhan;
 - d. alur sungai dan muara;
 - e. jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, dan air bersih; dan
 - f. tempat penyimpanan berpendingin dan/atau pembekuan.
- (4) Prasarana Pembudidayaan Ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b antara lain meliputi :
 - a. lahan dan air;
 - b. stasiun pengisian bahan bakar minyak dan sumber energi lainnya untuk Pembudidaya Ikan;
 - c. saluran pengairan;
 - d. jalan produksi;

- e. jaringan listrik dan jaringan telekomunikasi;
 - f. instalasi penanganan limbah; dan
 - g. tempat penyimpanan, penyimpanan berpendingin, dan/atau pembekuan.
- (5) Prasarana pengolahan dan pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c antara lain, meliputi :
- a. tempat pengolahan Ikan;
 - b. tempat penjualan hasil Perikanan;
 - c. jalan distribusi;
 - d. instalasi penanganan limbah;
 - e. sarana transportasi; dan
 - f. laboratorium mutu hasil perikanan.

Pasal 31

- (1) Selain Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha dapat menyediakan dan/atau mengelola prasarana usaha perikanan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 yang dibutuhkan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat bekerjasama dengan Pelaku Usaha dalam menyediakan dan/atau mengelola prasarana Usaha Perikanan.

Pasal 32

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya memberikan kemudahan kepada nelayan, dan pembudidaya ikan dalam memperoleh sarana usaha perikanan, antara lain melalui :
- a. penjaminan ketersediaan sarana usaha perikanan; dan
 - b. pengendalian harga sarana usaha perikanan.
- (2) Sarana Usaha Perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
- a. sarana penangkapan ikan;
 - b. sarana pembudidayaan ikan; dan
 - c. sarana pengolahan dan pemasaran.
- (3) Sarana Penangkapan Ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a antara lain meliputi :
- a. kapal penangkap Ikan yang laik laut, laik tangkap Ikan, dan laik simpan Ikan;
 - b. alat penangkapan Ikan dan alat bantu penangkapan Ikan;
 - c. bahan bakar minyak dan sumber energi lainnya; dan
 - d. air bersih dan es.
- (4) Sarana Pembudidayaan Ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi antara lain :
- a. induk, benih, dan bibit;
 - b. pakan;
 - c. obat ikan;
 - d. geoisolator;
 - e. air bersih;

- f. laboratorium kesehatan Ikan;
 - g. pupuk;
 - h. alat pemanen;
 - i. kapal pengangkut ikan hidup;
 - j. bahan bakar minyak dan sumber energi lainnya;
 - k. pompa air;
 - l. kincir; dan
 - m. keramba jaring apung.
- (5) Sarana pengolahan dan pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c antara lain meliputi :
- a. peralatan penampungan ikan hidup;
 - b. peralatan penanganan ikan;
 - c. peralatan pengolahan hasil perikanan;
 - d. peralatan rantai dingin;
 - e. peralatan pemasaran hasil perikanan;
 - f. alat angkut berpendingin;
 - g. es dan/atau garam; dan
 - h. kemasan produk dan/atau peralatan pengemasan.

Pasal 33

Selain Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha dapat menyediakan sarana Usaha Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 yang dibutuhkan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.

Pasal 34

Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya dapat bekerjasama dengan Pelaku Usaha dalam menyediakan sarana Usaha Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32.

Pasal 35

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya dapat memberikan subsidi :
- a. bahan bakar minyak atau sumber energi lainnya, air bersih, dan es kepada nelayan kecil dan nelayan tradisional; dan
 - b. bahan bakar minyak atau sumber energi lainnya, induk, benih, bibit, pakan, dan obat ikan kepada pembudidaya ikan kecil.
- (2) Pemberian subsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat jumlah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian bantuan diatur oleh Bupati.

Pasal 36

- (1) Penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi dilakukan dengan membebaskan

biaya penerbitan perizinan yang terkait dengan penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, pengolahan, pemasaran, bagi nelayan kecil, atau pembudidaya ikan kecil, termasuk keluarganelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran.

- (2) Untuk menghapus praktik ekonomi biaya tinggi, pemerintah daerah kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban membangun sistem perizinan terpadu yang efektif dan efisien.

Pasal 37

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten wajib memberikan informasi mengenai proses perizinan serta memberikan kemudahan aksesibilitas pelayanan perizinan untuk nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kemudahan aksesibilitas pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. penyediaan gerai layanan;
 - b. pelayanan perizinan mobil keliling; dan
 - c. sistem aplikasi perizinan daring (*online*).

Pasal 38

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban melakukan fasilitasi dan memberikan bantuan hukum kepada nelayan, dan pembudidaya ikan, termasuk keluarga nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran yang mengalami permasalahan dalam menjalankan usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa koordinasi, kerjasama, dan mediasi.
- (3) Pemberian bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Ketentuan mengenai fasilitasi dan bantuan hukum diatur dengan Peraturan Bupati.

5. Bab IV Penyelenggaraan Pemberdayaan

Penyelenggaraan perlindungan dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam di Kabupaten Subang materi muatannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 39

Pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dilakukan melalui strategi pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).

Pasal 40

Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya bertanggungjawab atas pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.

Pasal 41

Kegiatan pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 memperhatikan keterlibatan dan peran perempuan dalam rumah tangga nelayan, dan rumah tangga pembudidaya ikan.

Pasal 42

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan kepada nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam termasuk keluarganya.
- (2) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain berupa :
 - a. pemberian pelatihan dan pemagangan di bidang Perikanan;
 - b. pemberian beasiswa dan/atau bantuan biaya pendidikan untuk mendapatkan pendidikan di bidang Perikanan; atau
 - c. pengembangan pelatihan kewirausahaan di bidang Usaha Perikanan.
- (3) Pemberian beasiswa dan/atau bantuan biaya pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diberikan kepada nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, pembudidaya ikan kecil, dan penggarap lahan budidaya, termasuk keluarganya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 43

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban meningkatkan keahlian dan keterampilan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, termasuk keluarganya, melalui pendidikan dan pelatihan.
- (2) Selain Pemerintah Daerah, badan dan/atau lembaga yang terakreditasi dapat melaksanakan pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 44

Pelaku usaha dapat berperan serta dalam pemberdayaan nelayan, dan pembudidaya ikan melalui penyelenggaraan :

- a. pendidikan formal dan non formal; dan
- b. pemagangan.

Pasal 45

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya mengembangkan pola kerjasama dalam rangka perlindungan dan pemberdayaannelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memfasilitasi kemitraan dalam Usaha Perikanan.

Pasal 46

- (1) Kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dapat dilakukan dalam :
 - a. pra produksi;
 - b. produksi;
 - c. pasca produksi;
 - d. pengolahan;
 - e. pemasaran;
 - f. permodalan;
 - g. peningkatan keterampilan sumber daya manusia dan teknologi; dan
 - h. pengembangan.
- (2) Kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dimuat dalam perjanjian tertulis.

Pasal 47

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan untuk pengembangan Kelembagaan yang telah terbentuk.
- (2) Dalam hal Kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong dan memfasilitasi terbentuknya Kelembagaan.
- (3) Pengembangan dan pembentukan Kelembagaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan budaya, norma, nilai, potensi, dan kearifan lokal.

Pasal 48

- (1) Kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dapat berbentuk :
 - a. pranata sosial yang berdasarkan budaya setempat;
 - b. kelompok nelayan;
 - c. kelompok usaha bersama;
 - d. kelompok Pembudidaya Ikan; atau
 - e. kelompok pengolahan dan pemasaran hasil perikanan;
- (2) Kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk gabungan, asosiasi, koperasi, atau badan usaha yang dimiliki oleh Nelayan, dan Pembudidaya Ikan, termasuk keluarga Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran.

Pasal 49

Kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 sebagai wadah pembelajaran, kerjasama, dan tukar menukar informasi untuk menyelesaikan masalah dalam melakukan Usaha Perikanan.

Pasal 50

Kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas :

- a. meningkatkan kemampuan anggota atau kelompok dalam mengembangkan Usaha Perikanan yang berkelanjutan;
- b. memperjuangkan kepentingan anggota atau kelompok dalam mengembangkan kemitraan usaha;
- c. menampung dan menyalurkan aspirasi anggota atau kelompok; dan
- d. membantu menyelesaikan permasalahan anggota atau kelompok dalam Usaha Perikanan.

Pasal 51

- (1) Gabungan, asosiasi, koperasi, atau badan usaha yang dimiliki oleh Nelayan, dan Pembudidaya Ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat
- (2) berfungsi untuk meningkatkan skala ekonomi, daya saing, dan investasi serta mengembangkan kewirausahaan Nelayan, dan Pembudidaya Ikan.
- (2) Gabungan, asosiasi, koperasi, atau badan usaha yang dimiliki oleh Nelayan, dan Pembudidaya Ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit bertugas :
 - a. mengembangkan kemitraan usaha;
 - b. meningkatkan nilai tambah Komoditas Perikanan; dan
 - c. memberikan bantuan pembiayaan dan permodalan sesuai dengan kemampuan.

6. Bab IV Pendanaan dan Pembiayaan

Mengenai pendanaan dan pembiayaan dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam di Kabupaten Subang, materi muatannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 52

Pendanaan untuk kegiatan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, dan Pembudidaya Ikan dapat bersumber dari :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan/atau
- d. dana lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 53

- (1) Pembiayaan dilakukan untuk mengembangkan Usaha Perikanan melalui :
 - a. lembaga perbankan;

- b. lembaga pembiayaan; dan/atau
 - c. lembaga penjaminan.
- (2) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan penjaminan oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 54

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memfasilitasi bantuan pendanaan dan bantuan pembiayaan bagi nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, pembudidaya ikan kecil, dan penggarap lahan budi daya, termasuk keluarga nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran.
- (2) Fasilitasi bantuan pendanaan dan bantuan pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan :
- a. pinjaman modal untuk sarana dan prasarana Usaha Perikanan;
 - b. pemberian subsidi bunga kredit dan/atau imbal jasa Penjaminan; dan/atau
 - c. pemanfaatan dana tanggungjawab sosial serta dana program kemitraan dan bina lingkungan dari badan usaha.

Pasal 55

- (1) Dalam melaksanakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, dan pembudidaya ikan, Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya menugasi badan usaha milik daerah bidang perbankan, baik dengan prinsip konvensional maupun syariah untuk melayani kebutuhan pembiayaan usaha perikanan.
- (2) Dalam rangka melayani kebutuhan pembiayaan usaha perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan usaha milik daerah bidang perbankan dapat membentuk unit kerja yang mengelola kredit usaha mikro, kecil, dan menengah, termasuk usaha perikanan.
- (3) Pelayanan kebutuhan pembiayaan oleh unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan prosedur yang sederhana, mudah, dan persyaratan yang lunak serta dengan memperhatikan prinsip kehati-hatian.
- (4) Penugasan badan usaha milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentukan unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dan pelayanan kebutuhan pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 56

Pelayanan kebutuhan pembiayaan usaha perikanan dapat dilakukan oleh bank swasta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 57

Untuk melaksanakan penyaluran kredit dan/atau pembiayaan Usaha Perikanan, Pemerintah Daerah Kabupaten dapat bekerjasama dengan pihak perbankan dan lembaga keuangan lainnya untuk membantu Nelayan, dan Pembudidaya Ikan agar :

- a. memenuhi persyaratan memperoleh kredit dan/atau pembiayaan; dan
- b. mudah mengakses fasilitas perbankan.

Pasal 58

Dalam melaksanakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, dan pembudidaya ikan, Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya dapat menugasi lembaga pembiayaan Pemerintah Daerah Kabupaten untuk melayani nelayan, dan pembudidaya ikan dalam memperoleh pembiayaan usaha perikanan, baik dengan prinsip konvensional maupun syariah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 59

Lembaga Pembiayaan berkewajiban melaksanakan kegiatan pembiayaan Usaha Perikanan dengan prosedur yang sederhana dan cepat dengan memperhatikan prinsip kehati-hatian.

Pasal 60

Untuk melaksanakan penyaluran kredit dan/atau pembiayaan bagi nelayan, dan pembudidaya ikan, pihak lembaga pembiayaan berperan aktif membantu nelayan, dan pembudidaya ikan agar :

- a. memenuhi persyaratan memperoleh kredit dan/atau pembiayaan; dan
- b. memperoleh fasilitas kredit dan/atau pembiayaan.

Pasal 61

Pelayanan kebutuhan pembiayaan usaha perikanan bagi nelayan, dan pembudidaya ikan dapat dilakukan oleh lembaga pembiayaan swasta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 62

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya dapat menugasi badan usaha milik daerah untuk melaksanakan Penjaminan kredit dan Penjaminan pembiayaan terhadap Nelayan, dan Pembudidaya Ikan, termasuk keluarga Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam yang melakukan pengolahan dan pemasaran.
- (2) Selain lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat memfasilitasi penjaminan kredit melalui lembaga penjaminan lainnya.
- (3) Penugasan dan/atau fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Bab VII Peningkatan Skala Usaha

Pasal 63

- (1) Setiap nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam berhak atas kesempatan peningkatan skala usaha.
- (2) Perangkat Daerah yang membidangi perikanan dan kelautan melakukan fasilitasi pendampingan peningkatan skala usaha.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitasi pendampingan peningkatan skala usaha diatur dengan Peraturan Bupati.

8. Bab VIII Insentif dan Disinsentif

Mengenai insentif dan disinsentif dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam di Kabupaten Subang materi muatan dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 64

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat memberikan insentif kepada pelaku usaha dan masyarakat yang berperan serta dalam perlindungan dan pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan Dan Petambak Garam.
- (2) Insentif kepada pelaku usaha dan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dalam bentuk :
 - a. bantuan keuangan;
 - b. dukungan program dan kegiatan pembangunan;
 - c. penyediaan infrastruktur; dan/atau
 - d. penghargaan.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme pemberian insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 65

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat memberikan disinsentif kepada pelaku usaha dan masyarakat yang menghambat perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Disinsentif kepada pelaku usaha dan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diberikan dalam bentuk :
 - a. pembatalan penghargaan;
 - b. rekomendasi pencabutan izin di luar kewenangan Pemerintah Daerah; dan/atau
 - c. sanksi administratif.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme pemberian disinsentif sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 66

Pengenaan insentif dan disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dan Pasal 65, diselenggarakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan dan pembangunan, keuangan, serta perikanan dan kelautan.

9. Bab IX Pengawasan

Mengenai pengawasan dalam Raperda perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam di Kabupaten Subang, dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, dan Pembudidaya Ikan, dilakukan pengawasan terhadap kinerja perencanaan dan pelaksanaan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pemantauan, pelaporan, dan evaluasi.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya.
- (4) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah Kabupaten dapat melibatkan masyarakat dalam pemantauan dan pelaporan dengan memberdayakan potensi yang ada.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan diatur dengan Peraturan Bupati.

10. Bab X Peran Serta Masyarakat

Mengenai peran serta masyarakat dalam Raperda perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam di Kabupaten Subang, dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 68

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perseorangan dan/atau berkelompok.
- (3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap :
 - a. penyusunan perencanaan;
 - b. perlindungan;
 - c. pemberdayaan;
 - d. pembiayaan dan pendanaan; dan

- e. pengawasan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 69

Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, berupa :

- a. penyediaan prasarana usaha perikanan;
- b. penyediaan sarana usaha perikanan;
- c. pengupayaan keberlanjutan Usaha Perikanan;
- d. mitigasi risiko penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan;
- e. pengupayaan keamanan dan keselamatan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam; dan/atau
- f. fasilitasi dan bantuan hukum.

11. Bab XI Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi dapat dimungkinkan dirumuskan di dalam Raperda penyelenggaraan perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, baik itu sanksi pidana, denda ataupun sanksi administratif, namun di dalam Raperda ini mengenai sanksi pidana secara administratif dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 70

- (1) Setiap orang/pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dan Pasal 27 dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap orang/pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 27 dikenakan sanksi administrasi, berupa :
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha;
 - c. pembekuan izin; dan/atau
 - d. pencabutan izin.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 71

Dalam hal pelanggaran yang dilakukan berindikasi tindak pidana, penerapan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 tidak meniadakan penerapan sanksi pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

12. Bab XII Ketentuan Peutup

Ketentuan penutup dalam Raperda tentang penyelenggaraan perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dapat dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 72

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, semua produk hukum Daerah yang mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam, masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

Pasal 73

Peraturan Bupati untuk melaksanakan Peraturan Daerah ini harus telah ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 74

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Subang.

A. Kesimpulan

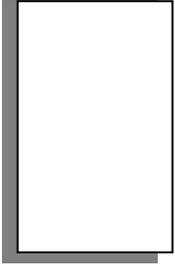
1. Jangkauan dan arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang adalah untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan strategi perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam dalam pendefinisian nelayan dan pembudi daya ikan, dan petambak garam asuransi nelayan, akses permodalan, pengaturan mengenai bagi hasil, sarana dan prasarana pelabuhan perikanan, kegiatan perikanan yang dilakukan dengan ramah lingkungan, penanganan konflik nelayan, kelembagaan, pendampingan dan perlindungan hukum, penguasaan teknologi, dan kepastian usaha bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.
2. Ruang lingkup materi muatan atas rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam di Kabupaten Subang memuat : Ketentuan Umum, Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup, Perencanaan dan Pendataan, Penyelenggaraan Perlindungan, Penyelenggaraan Pemberdayaan, Pendanaan dan Pembiayaan, Peningkatan Skala Usaha, Insentif dan Disinsentif, Pengawasan, Peran Serta Masyarakat, Ketentuan Sanksi, dan Ketentuan Penutup.

B. Saran

1. Raperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sangat diperlukan sebagai jawaban dari permasalahan yang dihadapi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penyusunan dan pembahasan norma-norma yang terdapat dalam RUU tentang

Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

2. Sehubungan tingkat pendapatan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam berdampak langsung kepada keluarga nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang sangat menggantungkan hidupnya pada hasil usaha perikanan dan usaha pergaraman, maka atas dasar permasalahan yang dihadapi oleh nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, diperlukan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, termasuk keluarga nelayan dan pembudi daya ikan yang melakukan pengolahan dan pemasaran.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005.
- A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Abdul Ghofur Ansori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Arif Satria, dkk. *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012..
- Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008.
- Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Ankie, Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta, 1976.
- Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Arif Satria, dkk.. *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2012.
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitannya*, Yapendo, Bandung, 2006.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- _____, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

- Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Bian, Ruslan, "Kajian Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Pembudidaya Ikan Kerapu dalam Keramba Jaring Apung di Desa Posi-Posi Kabupaten Halmahera Selatan", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Terbuka, 2010.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, 2005.
- Etty Eidman, *Pengaruh Hukum Adat Terhadap Sistem Bagi Hasil Perikanan*, Buletin Ekonomi Perikanan, Jakarta, 1993.
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004.
- Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007.
- Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum (Bagian I)*, STHB, Bandung, 1989.
- Kusnadi, *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan Perebutan Sumber Daya Perikanan*, LKiS Pelangi Aksara, Jakarta, 2002.
- Kusumastanto, Tridoyo, *dkk. Laporan Akhir Naskah Akademis Tentang Bagi Hasil Perikanan. Pusat Perencanaan Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2005.
- Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982
- _____ & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- _____ & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- _____, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Banyumedia, Malang, 2007.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989.
- Michael Doherty (ed.), *Jurisprudence : The Philosophy of Law*, Old Bailey Press, London, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun .

- _____, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- _____, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006.
- Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Ruslan H. Prawiro, *Ekonomi Sumber Daya*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, 2004.
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978.
- _____ & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudence*, Alumni, Bandung, 1979.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- S. Pamudji, *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986.
- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998

- _____ & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.
- Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum : Memperingati 70 Tahun B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Suhana, *Kajian Singkat Dampak Kenaikan Harga Ikan Segar Terhadap Kesejahteraan Nelayan*, Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim. 2010..
- The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Tomi Romadona, T. Kusumastanto, dan A. Fahrudin, "Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan dan Berperspektif Mitigasi Bencana di Padang Sumatera Barat". *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol 2 No. 1, 2012.
- Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam Memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & Kesenjangan Ilmu Hukum*, Bungo Abadi, Bandung, 2010.
- W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Sons Limited, London, 1960.
- _____, *Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, terjemahan Mohamad Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Zubaedi, *Pengembangan Masyarakat*, Pengembangan dan Wacana, Kencana, 2013.

Peraturan Perundangan-undangan :

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 371).

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018 Nomor 68).

Makalah dan Jurnal :

Budiono Kusumahamidjojo, "Catatan Pinggir", *Jurnal Dialogia Iuridica* Vo. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009.

Edi Setiadi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi", *Syar Madani Jurnal Ilmu Hukum* Vol. III No. 1, Fakultas Hukum Unisba, 1 Maret 2002.

Erman Radjagukguk, "Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 22 No. 5, Jakarta, 2003.