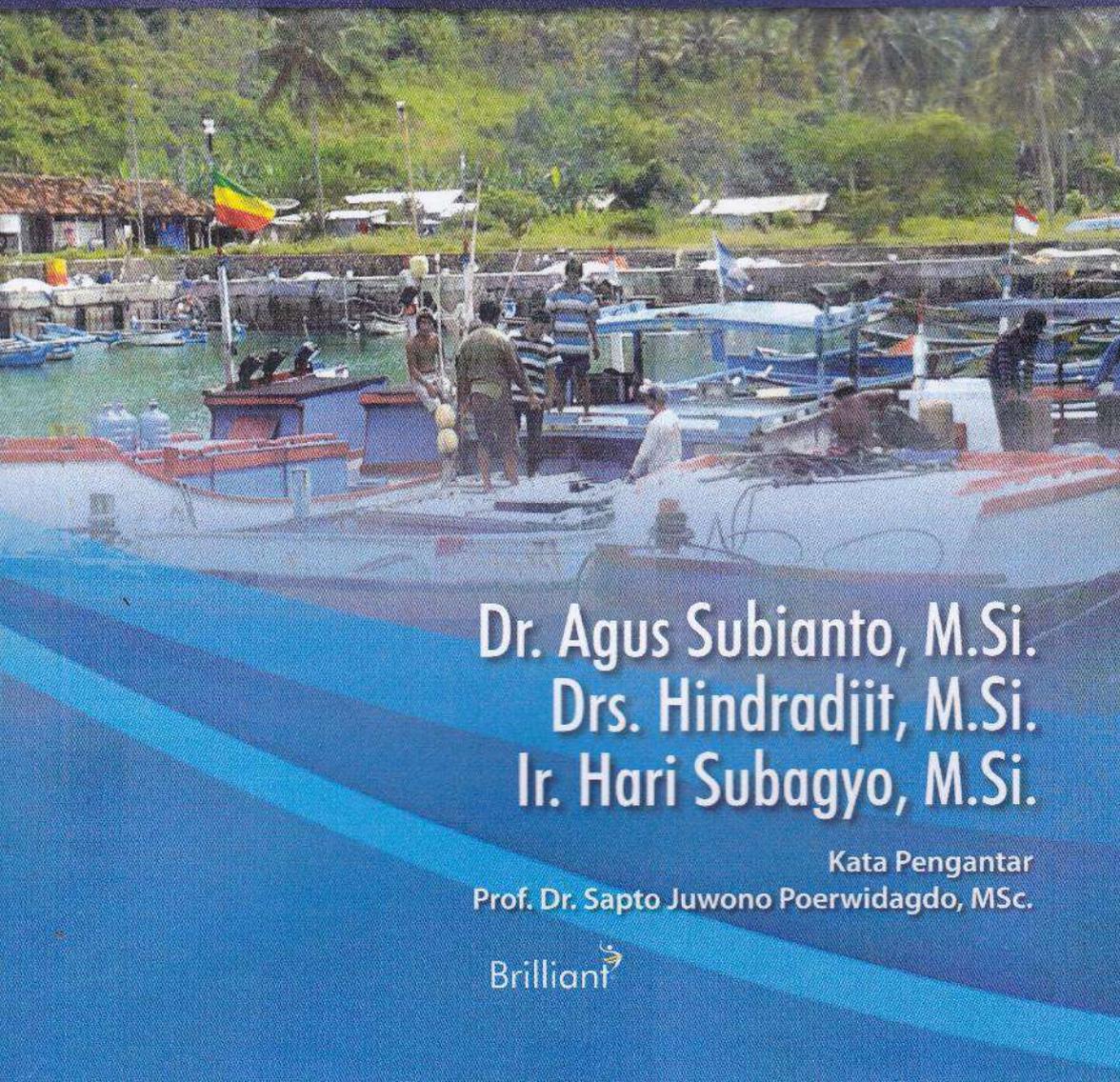




# Tata Kelola Pemanfaatan SUMBERDAYA PERIKANAN LAUT BERBASIS MASYARAKAT



Dr. Agus Subianto, M.Si.  
Drs. Hindradjit, M.Si.  
Ir. Hari Subagyo, M.Si.

Kata Pengantar  
Prof. Dr. Sapto Juwono Poerwidagdo, MSc.

Brilliant

Tata Kelola Pemanfaatan  
**SUMBERDAYA PERIKANAN LAUT**  
**BERBASIS MASYARAKAT**

KUTIPAN PASAL 72:

Sanksi Pelanggaran Undang-Undang Hak Cipta (UU No. 19 Tahun 2002)

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat(1) atau pasal 49 ayat(1) dan ayat(2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1(satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7(tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5(lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Tata Kelola Pemanfaatan  
**SUMBERDAYA PERIKANAN LAUT  
BERBASIS MASYARAKAT**

Dr. Agus Subianto, M.Si.  
Drs. Hindradjit, M.Si.  
Ir. Hari Subagyo, M.Si.

  
**Brilliant**<sup>®</sup>  
an imprint of MIC Publishing

---

COPYRIGHT ©2016, Brilliant, ALL RIGHTS RESERVED

**TATA KELOLA PEMANFAATAN SUMBERDAYA PERIKANAN LAUT BERBASIS MASYARAKAT**  
oleh Dr. Agus Subianto, M.Si, Drs. Hindradjit, M.Si, Ir. Hari Subagyo, M.Si.

---

No. Anggota IKAPI 105 / JTI / 08

---

xx + 146 hal, 15,5 x 23 cm  
Brilliant: 003-07-2016  
ISBN 978-602-7862-25-8

---

COPYRIGHT ©2016, BRILLIANT, ALL RIGHTS RESERVED  
Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang  
Cetakan ketiga : Agustus 2016

---

Editor : Dr. Agus Subianto  
Layouter : Yuniar R.  
Design Cover : Nicko YP

---

Diterbitkan oleh Brilliant  
PT Menuju Insan Cemerlang  
Landmark Modern Shop House A-17  
Jl. Indragiri 12-18 Surabaya  
Hotline 0878 5269 8000 & 0878 5153 5000  
Fax. 031-5048958

---

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan menerjemahkan sebagian  
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit  
PT Menuju Insan Cemerlang

# PRAKATA

Kajian yang dituangkan dalam buku ini merupakan penggalan hasil penelitian di tiga kecamatan pesisir Kabupaten Bangkalan yang mendapatkan dukungan pendanaan Penelitian Hibah Bersaing dari DP2M Dirjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud tahun anggaran 2012/2013 dan 2013/2014 melalui DIPA No.054/SP2H/PDSTRKL/KL/III/2013 tanggal 08 Maret 2013 dan DIPA SPDIPA-023.04.2.415 015/2014, untuk itu kami mengucapkan terima kasih.

Begitu besar bantuan penduduk Kwanyar, Labang dan Kamal serta Pemkab. Bangkalan. Tempat dimana pengumpulan data untuk kepentingan studi ini hingga terselesaikan. Saya mengucapkan banyak terima kasih kepada setiap orang yang telah bersedia menerima dan menjamu saya di wilayah tersebut, serta kepercayaan yang diberikan pada saya dan kesediaan untuk senantiasa menjawab pertanyaan dan berdiskusi hingga menyita waktunya.

Terima kasih saya sampaikan pada teman-teman LSM di Bangkalan utamanya Gus Sonhadji yang menyempatkan berdiskusi, dan juga terima kasih kepada Kepala Bakesbang dan staf, Kepala Dinas Perikanan dan dan Kelautan Kab. Bangkalan beserta staf, Camat Kec. Kwanyar, Labang dan Kamal beserta staf, Kopka TNI-AL (M) Suwarno (Anggota Kamladu Kwanyar), *Petinggi* Desa

Batah Barat Bp. Moh. Zaenal Arifin, KH. Drs. Badrus Soleh (Alm.), KH. Hanan Nawawi (Pimpinan Ponpes Darul Fatwa-Kwanyar), R. KH. Nizar Effendy (Pimpinan Pesantren Al-Hidayah, Batah Barat), Bp. H. Abd. Karim dan *Petinggi* Kwanyar Barat Bp. Mudhofri yang telah menyempatkan waktu untuk berdiskusi. Demikian pula saya ucapkan terima kasih kepada sejawat di FISIP Universitas Hang Tuah utamanya Prof. Dr. Sapto J. Poerwowidagdo, M.Sc., Prof. Dr. MRr. Liliek Ekowanti, MS., Dr. Budi Rianto, M.Si. serta Dewi Casmiwati, S.IP., M.Si. yang banyak mendorong dan berdiskusi dalam penulisan buku ini. Tak lupa terima kasih pada tim peneliti M. Hosni Thamrin, S.AP., Lucky, Burhan, S.AP., Wildan, Chandra, Nodi M, S.Pi., M.AP., Angkiek, Herda, Anindyo, Dian Pratama yang ikut terlibat di lapangan. Pak Kohar dan Mas Arief B. terima kasih telah membantu urusan administratif penelitian serta untuk semua pihak yang dengan ikhlas senantiasa mendukung penelitian hingga terwujudnya buku ini. Semoga dukungan itu menjadi amal ibadah kepada Allah SWT dan mudah-mudahan tulisan ini dapat menggugah kita akan pentingnya pemahaman eksistensi saudara-saudara kita di wilayah pesisir. Amien.

Surabaya, Januari 2015  
Agus Subianto & Hindrajit

## KATA SAMBUTAN

Kajian dan gagasan yang dituangkan dalam buku ini merupakan langkah inovatif untuk mengurai ‘benang kusut’ yang masih menyelimuti masyarakat pesisir, dan disadari bahwa sektor kelautan telah mendapatkan perhatian pemerintah Indonesia dalam pembangunan, sejak PELITA VI pada masa Orde Baru. Sejak awal kemerdekaan hingga awal PELITA VI tersebut, pemerintah lebih memfokuskan pada eksploitasi sumberdaya daratan, mengingat masa tersebut daratan masih memiliki potensi besar, baik sumberdaya mineral maupun sumberdaya hayati.

Kehadiran pemerintahan pasca Orde Baru yakni era Abdurrahman Wahid mulai memberikan perhatian serius pada sektor kelautan dengan dibentuknya Departemen Eksplorasi Kelautan dan Perikanan, hingga saat ini berkembang menjadi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Hal ini menjadi harapan besar berbagai pihak agar potensi kelautan dan perikanan dapat mensejahterakan masyarakat. Otonomi daerah setidaknya membawa dampak terhadap kegiatan perikanan di kawasan pesisir, mengingat 90% kegiatan perikanan Indonesia berada di pesisir (Nikijuluw, 2000) dan kontribusi terbesar sektor ini 95% didukung oleh nelayan tradisional (Rawis, 2004:58) atau sebesar 94,44% merupakan usaha perikanan dengan perahu tanpa motor, perahu dengan motor

tempel dan kapal ikan dengan mesin dalam sampai dengan 5 GT (Purwanti,2011:2), sedangkan nelayan (khususnya buruh nelayan dan nelayan tradisional) merupakan kelompok masyarakat yang dapat digolongkan sebagai lapisan sosial paling miskin di antara kelompok masyarakat lain di sektor pertanian (Nasution,2005).

Kondisi yang dihadapi nelayan khususnya nelayan tangkap tradisional, pada umumnya masih mengalami keterbatasan teknologi penangkapan, sehingga wilayah penangkapan menjadi terbatas di sekitar perairan pantai serta tingginya ketergantungan pada musim. Di samping itu persoalan rendahnya nilai jual hasil tangkapan, tingginya harga kebutuhan pokok sehari-hari serta persoalan permodalan dalam melaut merupakan 'senandung' keseharian para nelayan. Firth (1946) mengungkapkan bahwa komunitas ini rentan secara ekonomi terhadap timbulnya ketidakpastian yang berkaitan dengan musim produksi, dan secara sosial masih memiliki karakteristik relatif sama yang dapat dilihat dari sistem pengetahuan, sistem kepercayaan, struktur sosial dan posisi sosial nelayan (dalam Satria dkk.,2002:44).

Pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir dan lautan di Indonesia dari sudut pandang pembangunan berkelanjutan dihadapkan pada kondisi di persimpangan jalan (Dahuri dkk.,2001). Di satu sisi, ada banyak wilayah yang belum dimanfaatkan secara optimal, akan tetapi pada beberapa wilayah telah di kembangkan secara intensif bahkan terdapat beberapa wilayah perairan yang mengalami tangkap lebih (*over fishing*) ataupun mengalami degradasi fisik habitat pesisir serta abrasi pantai, diantaranya : Selat Malaka, Pantai Utara Jawa, NTT, Bali, Sulawesi Selatan dan Lombok. Untuk itulah diperlukan re-orientasi terhadap pengelolaan sumberdaya perikanan guna menjamin kelestarian potensi perikanan yang pada gilirannya akan memberikan tingkat kesejahteraan penduduk kawasan pesisir serta menjamin keberlangsungan kehidupan nelayan.

Kondisi tersebut memerlukan perhatian, khususnya pada daerah dimana perairan laut yang mengalami *over fishing* justru pada daerah tersebut merupakan wilayah konsentrasi penduduk termasuk nelayan tradisional dengan segala keterbatasannya, sehingga kehadiran pemerintah yang telah dikembangkan selama ini masih diperlukan guna memberikan solusi mendasar. Pendekatan kreatif dan inovatif serta sinergitas dengan *stakeholders* merupakan keharusan.

Digulirkannya kebijakan otonomi daerah lebih dari 15 tahun lalu melalui Undang Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan 'ruang' bagi keterlibatan daerah serta masyarakat guna ikut bertanggung jawab atas desentralisasi pengelolaan pemanfaatan wilayah pesisir dan laut. Dengan demikian diharapkan adanya otonomi ini, daerah yang komunitasnya banyak bergantung pada aktivitas perikanan laut diberi keleluasaan mengembangkan kapasitas dan kapabilitas dalam mengelola sumberdaya perikanan secara bijak.

Kerjasama sektoral antar daerah menjadi pilihan guna mengefisienkan waktu, biaya, personil serta mempercepat pencapaian derajat pemenuhan pelayanan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Bab IX Kerjasama dan Perselisihan Pasal 195 – 198 UU No. 32/2004. Ketentuan Kerjasama antar daerah dimaksud telah diperkuat dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata cara Pelaksanaan Kerjasama antar Daerah. Kerjasama antar Daerah (*inter-Governmental Network*) yang perlu dikembangkan dengan karakteristik khusus yakni kerjasama dalam konteks peningkatan pelayanan bagi masyarakat terkait dengan sektor unggulan perikanan laut. Diharapkan upaya kerjasama antar daerah ini dapat mencegah terjadinya konflik nelayan, mengingat beberapa daerah otonom hingga saat ini tidak sedikit yang telah menerbitkan ketentuan pengaturan untuk mencegah konflik nelayan sebelum otonomi daerah, demikian pula dengan kebijakan yang

dikonstruksikan masa otonomi daerah dengan mengedepankan kepentingan lokal semata perlu dicermati efektivitasnya dalam menyelesaikan konflik nelayan.

Harapan saya adalah kita harus banyak memberikan pemikiran kreatif khususnya terhadap sektor kemaritiman terlebih nelayan tradisional yang merupakan jumlah terbesar dari nelayan di Indonesia dan akhirnya saya menyampaikan selamat kepada penulis atas diterbitkannya buku yang berjudul “**Tata Kelola Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut Berbasis Masyarakat**”, saya berharap buku yang saudara tulis dan dipersembahkan kepada masyarakat ini setidaknya dapat memperluas pemahaman terhadap permasalahan yang melingkupi nelayan selama ini. Semoga apa yang saudara tulis bermanfaat bagi kemajuan bangsa yang kita dambakan.

Prof. Dr. Sapto J. Poerwowidagdo, M.Sc.  
Ketua Pusat Studi Kebijakan Kelautan dan Kemaritiman  
Univ. Hang Tuah, Surabaya.

# DAFTAR ISI

<b>Prakata</b> .....	<b>v</b>
<b>Kata Sambutan</b> .....	<b>vii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>xi</b>
<b>Daftar Gambar</b> .....	<b>xiv</b>
<b>Daftar Tabel</b> .....	<b>xvi</b>
<b>Pendahuluan</b> .....	<b>xxi</b>
<b>BAGIAN PERTAMA: Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB I Selat Madura</b> .....	<b>3</b>
A. Historis dan Geografis .....	3
B. Produksi Perikanan Laut .....	9
C. Sistem Bagi Hasil Tangkapan .....	15
D. Perkembangan Nelayan di Jawa Timur .....	16
<b>BAB II Dasar-dasar Teoritis</b> .....	<b>21</b>
A. Tata Kelola ( <i>Governance</i> ) .....	21
B. Sumberdaya Milik Bersama ( <i>Common Property Resource/CPR</i> ) ..	22
C. Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut .....	32
D. Kerjasama Antar Daerah ( <i>Inter-governmental Network</i> ) .....	38

<b>BAGIAN KEDUA: Komunitas Nelayan .....</b>	<b>47</b>
BAB III Ekologi Sentra Nelayan .....	49
A. Kwanyar, Kabupaten Bangkalan .....	49
1. Situs Nelayan Tradisional .....	49
2. Keadaan Geografis .....	53
3. Kependudukan .....	55
4. Kondisi Sosial Ekonomi .....	56
B. Kamal dan Labang, Kabupaten Bangkalan .....	60
C. Permodalan dan Distribusi Hasil .....	66
1. Teknologi Penangkapan .....	66
2. Sumber Modal Nelayan Tangkap .....	74
3. Pemanfaatan Hasil Tangkapan .....	77
4. Pendapatan Alternatif Nelayan Tangkap .....	79
 <b>BAGIAN KETIGA: Transformasi Sosial .....</b>	 <b>81</b>
BAB IV Eksistensi Kearifan Lokal .....	83
A. <i>Kyai</i> dan <i>Petinggi</i> dalam Transformasi Sosial .....	83
B. Nelayan dan <i>Juragan</i> : Katup Penyelamat Pesisir .....	88
C. Kebijakan Nelayan <i>Andon</i> .....	90
D. <i>'Islah'</i> Nelayan Konflik di Masjid Sunan Ampel .....	108
 BAB V Tata Kelola Sumber daya Perikanan Laut .....	 119
A. Tata Kelola Negara dalam Kearifan Lokal .....	119
B. Perspektif: Model Kerja sama Antar Daerah “ <i>Pas-SamBang</i> ” .....	124
C. Purna Wacana .....	137
 <b>Daftar Pustaka .....</b>	 <b>138</b>
<b>Tentang Penulis .....</b>	<b>145</b>

# DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1 Peta Selat Madura .....	5
2 Peta Wilayah Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan .....	50
3 Rel Kereta Api dan Rumah berarsitektur Belanda, bukti kejayaan masa lalu pesisir Kwanyar Bangkalan .....	51
4 Perahu Tradisional dan Juragan Penampung hasil tangkapan nelayan	53
5 Perahu nelayan tradisional Kwanyar .....	71
6 Alat tangkap nelayan tradisional Kwanyar .....	72
7 Alur Jaringan Permodalan & Distribusi Hasil Tangkap Nelayan Terikat .....	77
8 Alur Jaringan Permodalan & Distribusi Hasil Tangkap Nelayan Bebas .....	78
9 Alur Jaringan Distribusi Hasil Tangkap Nelayan Transisi .....	79
10 Model Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Nelayan Tradisional di Kab. Bangkalan .....	135
11 Model Kerjasama Tiga Daerah PAS SAMBANG (Pasuruan, Sampang dan Bangkalan) Dalam Pemanfaatan Sumber daya Perikanan Laut .....	137

# DAFTAR TABEL

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1 Keadaan dan Kepadatan Penduduk pada Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura Tahun 2005 .....	9
2 Nilai Produksi dan Produksi ikan (Rp) Menurut Kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 2005 .....	11
3 Jumlah Nelayan dan Produksi Perikanan Laut Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura - Tahun 2005 .....	13
4 Perkembangan Jumlah Perahu/Kapal Ikan Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura Tahun 1998 , 2000, 2001, 2004 & 2005 (dalam Unit) .....	14
5 Perkembangan Jumlah Nelayan Perikanan Laut pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 1998, 2002, 2004 dan 2005 (dalam Orang) .....	17
6 Perkembangan Jumlah Nelayan Perikanan Laut pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 2000, 2004 dan 2005 (dalam Orang) .....	18
7 Perkembangan Jumlah Perahu Nelayan pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 1998, 2000, 2001 dan 2004 (dalam Unit) .....	19
8 Jumlah Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Laut (dalam rupiah) pada kabupaten/kota di Selat Madura tahun 2005 .....	20
9 Perundang-undangan terkait Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Pada Masa Orde Baru .....	35

Daftar Tabel

10	Alternatif Solusi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dalam Otonomi Daerah .....	37
11	Keadaan Wilayah menurut Penggunaan Tanah (Ha) di Kecamatan Kwanyar Tahun 2005 .....	54
12	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Kecamatan Kwanyar Tahun 2010 .....	56
13	Keadaan Penduduk Usia 15 ke Atas menurut Jenis Mata Pencaharian Kecamatan Kwanyar - Tahun 2006 .....	57
14	Keadaan Tingkat Keluarga menurut Tahapan Kesejahteraan di Kecamatan Kwanyar - Tahun 2006 .....	58
15	Tingkat Pendidikan Penduduk di Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Tahun 2000 - 2004 (dlm orang) .....	59
16	Banyaknya Nelayan menurut Sub Sektor Perikanan Kabupaten Bangkalan, Tahun 2006 – 2011 .....	60
17	Banyaknya Nelayan Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan – Tahun 2008 – 2011 .....	61
18	Jumlah Perahu Penangkap Ikan menurut Jenis Perahu Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar - Kab. Bangkalan Tahun 2008 – 2011 .....	62
19	Jumlah Alat Penangkap Ikan di Laut menurut Jenis Alat Jaring-jaring Hanyut Kecamatan amal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan Tahun 2008 – 2011 .....	63
20	Jumlah Rumah Tangga Perikanan/Perusahaan Perikanan Laut menurut Jenis Perahu Penangkap Ikan, Kabupaten Bangkalan Tahun 2008 – 2011 .....	64
21	Jumlah Produksi Hasil Perikanan Tangkap (Ton) Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan – Tahun 2008 – 2011 .....	64
22	Nilai Produksi Hasil Perikanan Tangkap (Jutaan Rupiah) Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan – Tahun 2008 – 2011 .....	65
23	Jumlah Nelayan Perikanan Laut, Perahu/Kapal Ikan dan Alat Tangkap Menurut Kecamatan di Kabupaten Bangkalan - Tahun 2006 .....	68

24	Jumlah Nelayan Perikanan Laut, Perahu , Alat Tangkap di Wilayah Kecamatan Kwanyar - Tahun 2005 .....	69
25	Jumlah dan Jenis Alat Tangkap Perikanan Laut di Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Tahun 1998 – 2006 .....	73
26	<i>Juragan/Pengepul Ikan/Hasil Laut</i> Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Era Orde Baru .....	75
27	Ketentuan Daerah Propinsi Jawa Timur terkait Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Era Orde Baru ...	93
28	Ketentuan Daerah Propinsi Jawa Timur terkait Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Era Otonomi Daerah .....	102
29	Dinamika Kebijakan Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut Orde Baru – Otonomi Daerah .....	109
30	Pihak Penandatangan “ <i>ISLAH</i> ” di Masjid Besar Sunan Ampel – Kota Surabaya Jum’at, 14 September 2001 .....	112
31	Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut; Tahun 1993 – 2004 .....	120
32	Ketentuan Pengelolaan Konflik Nelayan di berbagai daerah, Tahun 1983 – 2003 .....	125
33	Model Kerjasama Antar Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut .....	126
34	Perbandingan Ketentuan nelayan <i>Andon</i> pada ‘ <i>fishing ground</i> ’ di Selat Madura .....	129
35	Perkembangan Nelayan 3 Kabupaten Pemanfaat SDPL di Selat Madura Tahun 2012 .....	132

# PENDAHULUAN

Pada dasawarsa terakhir ini cukup banyak kajian peneliti terhadap fenomena yang ada di seputar “daerah pinggiran” atau “daerah marginal”, namun tidak banyak yang menelisik pada wilayah pesisir sentra komunitas nelayan, khususnya nelayan tradisional. Sedikit diantaranya yakni Bailey (1998), Wagito (1994) mengkaji kebijakan dan kemiskinan nelayan terkait dengan pengelolaan, pemanfaatan sumberdaya laut dan kesejahteraan nelayan, sedangkan peran perempuan nelayan dalam menopang kebutuhan ekonomi keluarga dikaji P.M.Laksono (2000) serta Hanif (2008) membahasnya dalam konteks eksistensi nelayan. Masyhuri (1996 ; 1999), Kusnadi (2002) mengulas beragam aspek sosial yang melingkupi kehidupan nelayan tradisional di desa pesisir yang merupakan kantong-kantong kemiskinan struktural fungsional yang potensial terhadap kerawanan konflik, sedangkan Gautama, dkk. (1999), Utsman (2002), Wahyono (2003), dan Siswanto (2008) mengkaji aspek hukum dan intervensi negara dalam mengelola konflik telah menghadirkan konflik anarkis. Nelayan (khususnya nelayan buruh dan nelayan tradisional) merupakan kelompok masyarakat yang dapat digolongkan sebagai lapisan sosial yang paling miskin di antara kelompok masyarakat lain di sektor pertanian. (Nasution, 2005). Selanjutnya kajian Salman (2006) berkaitan dengan eksistensi nelayan tangkap akibat tekanan

arus perkembangan teknologi dan investasi serta kajian Subianto (2014) terkait konflik nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan laut dalam perspektif pereseran rezim pemerintahan. Dalam kondisi kesenjangan sosial ekonomi yang semakin tajam (terpolarisasi), secara teoritis akan rentan dengan potensi konflik.

Dalam studi ini, menelisik pada perubahan politik lokal yang hadir dalam konteks kekuasaan di tingkat elit lokal (baca : desa) pesisir pada tiga rezim dan mampu menguatkan eksistensi nilai-nilai kearifan pada masyarakat pesisir khususnya nelayan, sehingga mampu mentransformasikan nilai-nilai lokal yang cenderung menguatkan pelestarian potensi sumberdaya pesisir di tengah tuntutan ekonomi. Untuk itu fokus perhatian pada tahapan proses transisi kekuasaan elit lokal serta implikasinya dalam tatanan tata-niaga perdagangan hasil tangkapan serta sumber-sumber ekonomi alternatif yang direvitalisasi oleh elit kekuasaan lokal sebagai penyanggah kekuatan ekonomi nelayan. Selanjutnya pada sisi lain penegakan kearifan lokal harus berhadapan dengan arus kekuatan pasar telah melahirkan beragam manifestasi konflik seiring perubahan rezim kekuasaan nasional.

Penelitian dilaksanakan pada komunitas nelayan di sepanjang pantai selatan Pulau Madura. Desa pantai yang telah dikenal luas sejak jaman Hindia Belanda dan tercatat dalam dokumen Belanda tahun 1892, tepatnya di Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan. Produk-produk olahan hasil laut dari wilayah ini banyak diminati masyarakat diantaranya krupuk ikan dan udang) yang diproduksi 40 industri rumah tangga tersentra di Desa Kwanyar Barat dan Pesanggrahan. Nelayan Kwanyar tetap menggunakan alat tangkap tradisional berupa jaring-jaring insang hanyut yang tersebar pada enam desa nelayan (Tebul, Kwanyar Barat, Pesanggrahan, Karang Anyar, Batah Barat, Batah Timur) yang harus berhadapan dengan alat tangkap yang lebih produktif dari nelayan lain di Selat Madura. Kemakmuran sebagian terbesar masyarakat kawasan ini diantaranya

diketahui dari kondisi alam yang subur dan banyak rumah berarsitektur Belanda, kondisi jalan beraspal hotmik di sepanjang wilayah Kwanyar. Realitas inilah yang menjadi alasan penting untuk memilih Kwanyar termasuk Labang dan Kamal sebagai kajian khusus terhadap eksistensi nilai-nilai kearifan lokal yang mampu dipertahankan. Hal ini mendorong saya untuk mendalami lebih khusus terhadap beragam faktor yang melingkupi aktivitas nelayan tradisional melalui penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data maupun informasi dikumpulkan dari dokumen serta observasi dan wawancara yang bersifat informal serta diskusi terfokus (FGD) di lokasi penelitian.

Kajian ini meliputi tiga bagian. Pada bagian awal meneliti latar belakang, kondisi wilayah pesisir serta potensi Selat Madura. Dalam bagian ini digambarkan tentang sejarah, ekologi dan geografi, produksi serta keadaan nelayan di Selat Madura. Pada bagian ini juga dijelaskan dasar-dasar teoritis yang menjadi *'frame'* kajian tentang tata kelola, *common property resource/CPR*, desentralisasi maupun pemanfaatan sumberdaya perikanan laut dalam perspektif kerjasama antar daerah (*inter-governmental network*). Di bagian kedua, disajikan kecamatan yang menjadi lokasi penelitian, dengan menggambarkan tentang keadaan geografis, demografis dan tokoh masyarakat pada komunitas masyarakat pesisir. Pada bagian ini pula dibahas teknologi penangkapan yang dipergunakan nelayan lokal, sumber modal dan distribusi hasil tangkapan serta sumber nafkah alternatif bagi nelayan. Adapun di bagian ketiga, khusus membahas dinamika politik lokal yang dimainkan oleh para elit dan negara dalam konteks eksistensi kearifan lokal. Bagian akhir tulisan ini mengkaji kerjasama antar daerah dalam era Otonomi Daerah.





Bagian Pertama

# Latar Belakang



# Bab I

## - SELAT MADURA -

### **A. Historis dan Geografis**

Selat Madura secara geografis berada di sebelah Selatan dibatasi oleh wilayah Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya di bagian Barat hingga Kabupaten Situbondo di sebelah timur. Pada sebelah Utara bagian Barat dibatasi oleh Kabupaten Bangkalan hingga Kabupaten Sumenep di sebelah Timur, yang merupakan wilayah Selatan Pulau Madura. Kawasan Selat Madura di sebelah Barat lebih sempit jika dibandingkan dengan kawasan perairan di sebelah Timur.,

Sumber Kuntowijoyo (2002:2) mengemukakan bahwa secara geografi politik tradisional, Madura adalah sebuah nama yang digunakan untuk sebuah kerajaan, yang kemudian bernama Bangkalan, di wilayah barat pulau utama Madura. Nama Madura oleh Belanda digunakan untuk menggambarkan keseluruhan pulau yang mereka tetapkan sebagai Karesidenan Madura pada tahun 1857. Karesidenan Madura meliputi tiga kelompok pulau, yakni 1) pulau utama Madura dan yang berada di sekitar pulau itu, yakni yang berada di sebelah selatan dan tenggara: Pulau Mandangin, Gili Duwa, Gili Bitah, Gili Guwa, Gili Yang, Gili Ginting, Gili Luwak, Puteran, dan Pondi; 2) Kelompok Pulau Sapudi, Raas, Sepanjang, Paliat, Sabunten, Sapeken dan Kangean di sebelah timur Madura; 3)

jauh dari pantai pulau-pulau itu, ada Pulau Solombo di sebelah timur laut dan Kangean di sebelah timur Madura (J.Hageman JCz., dalam Kuntowijoyo,2002).

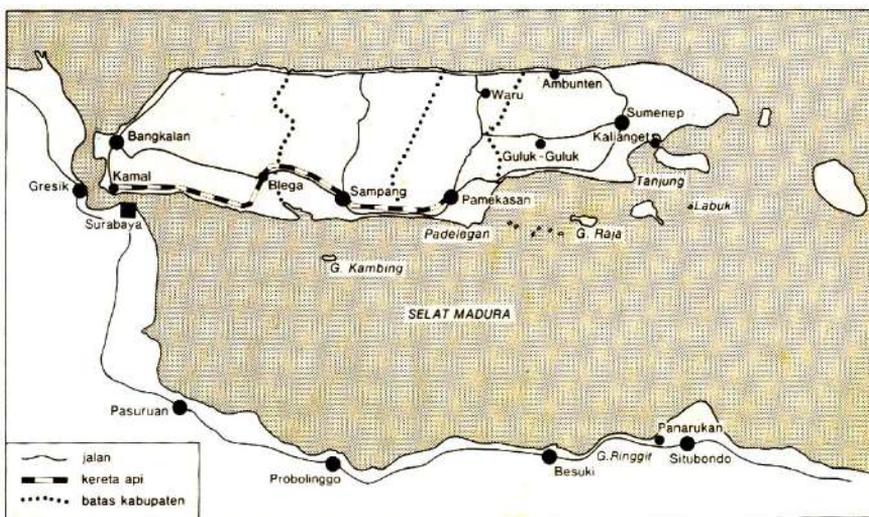
Pulau Madura terletak di Propinsi Jawa Timur, selain Karapan Sapi, pulau yang didiami sekitar tiga juta jiwa juga dikenal sebagai Pulau Garam. Kadar garam yang cukup tinggi di Selat Madura telah melahirkan banyak petani garam. (Nurcahyono,2005:34). Kelompok etnik pada masyarakat nelayan Jawa Timur terbagi dalam dua kelompok etnik dominan, yaitu Jawa Pesisiran dan Madura Pesisiran yang merupakan bagian dari kelompok etnik lebih besar yakni Jawa dan Madura. Masyarakat nelayan Jawa utamanya bermukim pada pedesaan nelayan dari daerah Tuban, Lamongan, Gresik, Surabaya, dan Sidoarjo di Wilayah Pantai Utara Jawa Timur dan sebagian Banyuwangi-Muncar, Jember, Blitar, Tulungagung, Trenggalek, serta Pacitan di Pantai Selatan Jawa Timur. Masyarakat nelayan Madura umumnya bermukim di pesisir Pulau Madura dan wilayah kepulauan; dari Pantai Utara Jawa Timur: Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, sebagian Banyuwangi-Muncar, Jember, dan Malang di Pantai Selatan Jawa Timur (Kusnadi,2000:2-6).

Nelayan dari kelompok etnik minoritas seperti: Mandar, Bugis, dan Bajo juga ditemukan di Madura Kepulauan dan Muncar-Banyuwangi. Adapun jejak-jejak desa pantai yang pernah dimukimi nelayan Bugis dan Mandar dapat dijumpai di Kawasan Weru Kompleks, Kecamatan Paciran, Lamongan dan di Kampung Mandaran, Desa Pesisir, Kecamatan Besuki, Situbondo. Siklus aktivitas bekerja masyarakat pesisir khususnya masyarakat Madura dalam kesehariannya senantiasa berotasi dari kedatangan mereka dari melaut hingga melaut kembali seperti berikut : *deteng* (datang dari mencari ikan di laut), *tedung* (beristirahat tidur), *ngakan* (makan) serta *jélén* (berangkat mencari ikan di laut), dapat diartikan bahwa sebagian terbesar waktu para nelayan untuk aktivitas menyiapkan diri melaut dan menangkap ikan ketika masa melaut. Berdasarkan karakteristik sumberdaya perikanan, faktor *oceanografi* dan ekologis

status pemanfaatan sumberdaya dan nelayan, maka pengelolaan perikanan di Propinsi Jawa Timur dikategorikan dalam 4 wilayah meliputi:

1. Wilayah Perairan Laut Jawa
2. Wilayah Perairan Selat Madura
3. Wilayah Perairan Selat Bali
4. Wilayah Perairan Samudera Indonesia

Khusus Wilayah Perairan Selat Madura meliputi : Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep, Kota Pasuruan dan Kota Probolinggo. Wilayah Perairan Selat Madura memiliki luas sekitar 65.537 km<sup>2</sup>, dengan konfigurasi berbentuk *corong* yang menyempit pada bagian barat. Selat Madura menghubungkan Laut Jawa dengan Laut Bali. Moncongnya di barat laut, karena bentuknya disebut *corong*, agak dangkal dan lebarnya tidak lebih dari beberapa mil laut. Kondisi Selat Madura yang demikian paling tidak dimanfaatkan oleh nelayan dari 11 Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang menghadap langsung ke Selat Madura, sebagaimana terlihat pada Gambar berikut:



Gambar 1: Peta Selat Madura; Sumber : (Jonge, 1989).

Sejak zaman dahulu kala, *corong* nya Selat Madura merupakan suatu daerah pelabuhan penting. Lebih mendalam F.A. Sutjipto memaparkan tentang perkembangan kota-kota pelabuhan di Selat Madura pada Abad XVII sampai dengan pertengahan Abad XIX, bahwa perdagangan laut merupakan faktor utama berkembangnya pemukiman multi etnik maupun multi bangsa di kota-kota pantai Selat Madura. Daerah-daerah itu, khususnya kota-kota pantai di kawasan sekitar Selat Madura sebagai kesatuan agama, ekonomi, dan budaya. Misalnya: Surabaya lebih sebagai kota bisnis daripada pemerintahan. Gresik merupakan kota bisnis sekaligus pusat agama. Kota-kota lain seperti: Pasuruan, Probolinggo, dan Besuki (kini bagian Kabupaten Situbondo) cenderung menjadi kota pemerintahan ketimbang bisnis (Zuhdi,2002:2-3).

Di Jawa, pada muara Sungai Lamongan dan Brantas, terletak kota perdagangan tua Gresik dan Surabaya. Di antara tahun 1400 dan 1600, kedua kota pantai ini dengan Tuban yang letaknya lebih ke barat, merupakan pusat perdagangan Jawa Timur dengan daerah seberang laut. Seperti, Surabaya merupakan pelabuhan ekspor, Gresik merupakan pangkalan perdagangan yang besar bagi rempah-rempah dari kepulauan Maluku. Dari pelabuhan ini pada paruh Abad XV, penyebaran agama Islam dimulai di Jawa dan Madura (Jonge, 1989:3).

Selat Madura merupakan perairan laut yang memisahkan kedua daratan antara Pulau Jawa dan Pulau Madura yang terletak di sebelah Timur Laut Pulau Jawa. Bentangan Selat Madura menjadi batas pembentuk Pulau Madura di sebelah Barat dan Selatan, sedangkan Laut Jawa berfungsi strategis sebagaimana Pulau Madura di wilayah bagian Timur dan Utara. Selat Madura kedalamannya tak lebih dari 100 meter, dan gunung yang tertinggi, yaitu Gunung Tembuku, tingginya hanya 471 meter (Kuntowijoyo, 1980:26).

Di sebelah Timur Surabaya, Selat Madura menjadi lebih besar dan lebih dalam. Antara Pulau Madura dan Pantai di Jawa jarak Selat

Madura itu bervariasi antara 30 sampai 40 mil laut (Jonge, 1989:4). Menurut Rifai, Selat Madura merupakan selat dangkal kira-kira 4 km lebarnya di sebelah barat, yang semakin melebar di bagian selatannya hingga menjadi sekitar 55 km. Di sebelah Selatan Pulau Madura, terutama berbanjar ke sebelah Timur, dan juga memencar jauh ke arah Timur Laut, masih tertabur sekitar tujuh puluhan pulau yang lebih kecil-kecil lagi. Secara keseluruhan luas daratan pulau-pulau besar kecil tersebut mencapai 5300 km<sup>2</sup>. Di beberapa tempat di depan pantai terdapat lumpur dan gundukan pasir yang agak melandai (2007:23). Sebelum jalur rempah-rempah itu berpindah ke Utara, kapal-kapal dari dan ke Pulau Jawa berlayar melalui selat ini ke Laut Banda. Bahkan Panarukan tadinya pernah memiliki pos dagang kecil milik Portugal (Schrieke,1955-1957, I:48) (Jonge, 1989 :5).

Perairan Selat Madura saat ini tidak terlalu banyak bagi lalu lintas pelayaran internasional yang modern. Namun untuk tingkat nasional dan antar pulau, selat ini masih tetap penting bagi pelayaran utamanya perahu layar yang banyak merapat memasuki Sungai Kalimas yang bermuara di Ujung Selat Madura. Terutama di Musim Barat, kapal-kapal barang yang berlayar ke arah Kota Surabaya lebih menyukai teluk kecil memanjang dan terlindung ini dari pada Laut Jawa yang terbuka. Hal ini dikarenakan keberadaan Pelabuhan Kamal di Kecamatan Kamal – Kabupaten Bangkalan yang melayani angkutan penyeberangan feri dari Dermaga Ujung-Tanjung Perak Kota Surabaya ke Dermaga Kamal - Kabupaten Bangkalan.

Di tahun 2002, lalu lintas penyeberangan Ujung – Kamal dilayani oleh kapal-kapal penyeberangan (feri) yang beroperasi selama 24 jam. Jumlah armada feri lebih dari 16 unit kapal *roll on roll off* (roro) pada hari biasa dan menjadi 20 unit selama Lebaran (sumber: Gapasdap/Gabungan Pengusaha Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan) hingga sehari mencapai 570 perjalanan Ujung – Kamal (Madura), dengan berbagai ukuran yang mampu

menyeberangkan penumpang, barang maupun kendaraan roda dua hingga kendaraan besar Jarak tempuh pelayaran Ujung–Kamal sekitar 30 menit (Wiyata, 2002:31). Pada tahun 2006 kapal Feri dengan 12 unit mampu mengangkut 7.872.014 orang 1.442.214 kendaraan roda 2 dan 825.879 kendaraan roda 4 serta 1.728.283 bagasi (Data ASDP,2007:5). Namun seiring dengan telah berfungsinya Jembatan Suramadu yang menghubungkan Pulau Jawa (Kota Surabaya) dengan Pulau Madura (Kamal-Kabupaten Bangkalan) aktivitas kapal Feri berkurang drastis dan saat ini (2011) hanya dilayani 3 Unit kapal feri setiap hari dan 5 Unit kapal feri saat liburan.

Selat Madura selain dilayari untuk penyeberangan Ujung – Kamal di sebelah barat, namun di sebelah Timur juga terdapat alur Selat Madura yang dipergunakan untuk penyeberangan yakni antara Situbondo (Besuki) – Sumenep (Kalianget). Pada alur penyeberangan dari Pelabuhan Jangkar (Situbondo) ke Pelabuhan Kalianget (Sumenep) pada masa kolonial banyak dimanfaatkan para migran Madura yang pergi ke maupun kembali dari daerah perkebunan kolonial di daerah Karesidenan Besuki (Subahianto,2004:13). Pada alur penyeberangan sebelah Timur, dari Pelabuhan Jangkar (Situbondo) hanya beroperasi sebuah kapal penyeberangan, dan hanya menyeberang sekali sehari pulang-pergi, selain itu masih ada beberapa pelayaran yang dilakukan perahu-perahu tradisional melalui pelabuhan di wilayah Pasuruan, Probolinggo, Besuki dan Panarukan (Wiyata, 2002:31).

Propinsi Jawa Timur memiliki beberapa Kabupaten/Kota yang daerahnya berbatasan langsung dengan wilayah perairan Selat Madura yakni terdapat 11 Kabupaten/kota yaitu Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, Sampang, Pamekasan, Bangkalan, Sumenep serta Kota Pasuruan, Probolinggo dan Surabaya. Adapun keadaan penduduk dan kepadatannya pada daerah yang memiliki wilayah pesisir secara terinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1:** Keadaan dan Kepadatan Penduduk pada Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura Tahun 2005

No.	Kabupaten/Kota	Luas Area (Km <sup>2</sup> )	Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk
1	Kota Surabaya	326,36	2.698.972	8.270
2	Kab. Sidoarjo	634,39	1.787.771	2.818
3	Kab. Pasuruan	1.150,75	1.464.297	1.272
4	Kab. Probolinggo	1.599,03	1.059.322	662
5	Kab. Situbondo	1.638,81	631.382	385
6	Kab. Sampang	1.233,36	874.512	709
7	Kab. Pamekasan	792,30	768.587	970
8	Kab. Bangkalan	1.259,54	926.560	736
9	Kab. Sumenep	1.998,54	1.056.985	529
10	Kota Pasuruan	35,29	182.072	5.159
11	Kota Probolinggo	56,66	205.490	3.627
	J u m l a h	10.725,03	11.655.950	10.868

Sumber: Diolah berdasar data Propinsi Jawa Timur Dalam Angka 2006

Berdasarkan tabel di atas diketahui luas wilayah pada 11 daerah kabupaten/kota pesisir yang berbatasan langsung dengan Selat Madura memiliki luas 10.725,03 km<sup>2</sup> atau 23,10% dari luas Propinsi Jawa Timur, sedangkan jumlah penduduk pada daerah yang sama sebanyak 11.655.950 jiwa atau 31,44% dari penduduk Jawa Timur.

## B. Produksi Perikanan Laut

Laut Jawa yang luasnya  $\pm 100.000$  km<sup>2</sup> sebagai bagian dari Paparan Sunda, mempunyai ciri-ciri umum yang dimiliki perairan Paparan Sunda, bahwa umumnya laut di Paparan Sunda berpantai landai, topografi dasar laut yang rata, berlumpur, dan dangkal. Ciri umum lainnya yakni tingkat kekeruhan air yang cukup tinggi, yakni diukur dari kadar *seston* atau partikel-partikel yang melayang dalam air. Hasil penelitian terhadap *plankton* (sumber makanan ikan) di Laut Jawa oleh Allen dan Cupp (1935), Delsman (1939), LON-LIPI (1969 – 1974) menunjukkan bahwa laut-laut dangkal di perairan

Paparan Sunda umumnya kaya *plankton* dan karenanya diduga kaya akan ikan. Selanjutnya dari hasil percobaan penangkapan ikan oleh pemerintah Hindia Belanda tahun 1939 di pantai utara Pulau Madura juga memberikan gambaran padatnya ikan di perairan Indonesia bagian barat (Masyhuri,1996:28-30).

Potensi sumberdaya perikanan laut di Propinsi Jawa Timur tercakup lima kategori perairan yaitu: (1) Kawasan Perairan Laut Jawa, dengan ciri perikanan pelagis kecil (tersebar mulai dari Tuban sampai Gresik, dan di perairan utara Pulau Madura). (2) Kawasan Perairan Selat Madura, dengan ciri perikanan ikan *demersal* atau ikan dasar. (3) Kawasan Perairan Madura Kepulauan dengan ciri perikanan karang. (4) Kawasan Perairan Selat Bali, dengan ciri spesies tunggal ikan lemuru. (5) Kawasan Perairan Selatan Jawa Timur, dengan ciri perikanan teluk (mangrove dan terumbu karang) dan laut lepas, yakni pelagis *oceanic* (Susilo, 2003:12).

Selanjutnya diketahui bahwa dari kelima kategori perairan tersebut yang dikategorikan dalam kondisi tangkap lebih (*overfishing*) yakni Perairan Laut Jawa (Jawa Timur dan Madura Utara), Perairan Selat Madura, Perairan Madura Kepulauan, dan Perairan Selat Bali. Sedangkan perairan yang belum dalam kondisi tangkap lebih (*overfishing*) atau masih terbuka untuk dieksploitasi yakni Perairan Selatan Jawa Timur. Perairan Selat Madura termasuk kawasan perairannya tertutup karena diapit oleh Pulau Madura dan Pulau Jawa bagian timur.

Propinsi Jawa Timur memiliki nelayan yang jumlahnya mengalami peningkatan dari 464.592 orang pada tahun 2004 menjadi 476.010 orang pada tahun 2005 atau meningkat 2,40%, dari jumlah ini terbanyak nelayan/petani ikan yang bergerak di sub sektor perikanan laut. Nelayan perikanan laut di Propinsi Jawa Timur tersebar pada 20 kabupaten/kota. Adapun persentase rumah tangga perikanan laut ditinjau dari jenis perahu penangkap ikan yakni tanpa perahu (2,56%), perahu tanpa motor (9,04%), dan perahu/kapal motor

(88,40%). Penggunaan alat tangkap mencapai lebih dari 23 jenis: Payang, Dogol, Pukat Pantai, Pukat Cincin, Jaring Insang Hanyut, Jaring Klitik, Jaring Insang Tetap, Bagan Perahu, Bagan Tancap Kelong, Serok, Jaring Angkat Lainnya, *Tramel Net*, *Purse seine*, *Gill Net*, Jaring Lingkar, Rawai Tetap/Tuna, Rawai Hanyut Selain Rawai Tuna, Pancing Yang Lain, Bubu, Alat Pengumpul Rumpun Laut, Alat Pengumpul Kerang. Alat tangkap ikan laut terbanyak yang digunakan yakni *bubu* sebanyak 180.568 unit dan alat penangkap ikan di perairan umum yakni pancing sebanyak 24.364 unit.

Adapun total produksi perikanan mengalami peningkatan sebesar 2,22 % dari 489.622 ton pada tahun 2004 menjadi 500.492 ton pada tahun 2005. Dalam aspek nilai produksi perikanan meningkat 14,79% dari Rp. 3.439.390 milyar pada tahun 2004 menjadi Rp. 3.982.509 milyar pada tahun 2005. Khusus perikanan laut total produksi pada tahun 2005 mencapai 322.291,7 ton dari tahun 2004 sebanyak 320.691,3 ton atau meningkat sebesar 0,50%. Produksi perikanan laut Propinsi Jawa Timur jika dicermati dari aspek nilainya pada tahun 2005, maka Kabupaten Sumenep memiliki produksi terbesar yaitu 56.984,6 ton dengan nilai Rp 543.504.000.000,- kemudian produksi pada urutan kedua yakni Kabupaten Lamongan dengan total produksi perikanan laut sebesar 37.691,7 ton atau senilai Rp 190.925.000.000,-, sedangkan kondisi nilai dan produksi perikanan laut Jawa Timur terinci pada tabel berikut:

**Tabel 2:** Nilai Produksi dan Produksi ikan (Rp) Menurut Kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 2005

No.	Kabupaten/Kota	Produksi Ikan (Ton)	S Nilai Produksi Ikan (000.000 Rp)
1	Kab. Tuban	9.359,8	46.408
2	Kab. Lamongan	37.691,7	190.925
3	Kab. Situbondo	8.606,1	28.761
4	Kab. Jember	5.098,6	12.960
5	Kab. Banyuwangi	13.876,8	51.863
6	Kab. Sampang	10.729,0	93.406
7	Kab. Pamekasan	12.877,7	79.978

No.	Kabupaten/Kota	Produksi Ikan (Ton)	S Nilai Produksi Ikan (000.000 Rp)
8	Kab. Bangkalan	23.110,1	164.786
9	Kab. Sumenep	56.984,6	543.504
10	Kab. Gresik	22.134,4	220.608
11	Kab. Probolinggo	8.824,3	49.378
12	Kab. Trenggalek	14.550,4	62.276
13	Kab. Pacitan	1.559,5	9.564
14	Kab. Tulungagung	5.667,6	33.549
15	Kab. Malang	8.275,5	52.523
16	Kab. Sidoarjo	5.791,8	24.561
17	Kab. Pasuruan	9.992,9	73.209
18	Kab. Blitar	125,2	1.819
19	Kab. Lumajang	2.345,6	12.526
18	Kota Surabaya	9.220,8	69.835
19	Kota Pasuruan	2.084,1	10.054
20	Kota Probolinggo	52.385,2	276.882
	J u m l a h	322.291,7	2.108.707

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka 2005

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa produksi perikanan laut terbesar di Jawa Timur yaitu Kabupaten Sumenep dengan total produksi 56.984,6 ton, sedangkan Bangkalan berada di urutan keempat dengan total produksi 23.110,1 ton, Sampang berada pada urutan kesembilan dengan total produksi 10.729,0 ton dan Kabupaten Pasuruan berada pada urutan kesepuluh dengan total produksi 9.992,9 ton. Hal tersebut menunjukkan bahwa diantara ketiga daerah konflik di Selat Madura yang memiliki tingkat produksi dan potensi perikanan laut paling besar yakni Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang dan terakhir Pasuruan. Selanjutnya mencermati nelayan di Selat Madura pada 11 kabupaten dan kota dapat diketahui tentang jumlah nelayan dan tingkat produksi perikanan laut yang telah dimanfaatkan pada tahun 2005 secara terinci pada tabel berikut:

**Tabel 3:** Jumlah Nelayan dan Produksi Perikanan Laut Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura - Tahun 2005

No.	Kabupaten/ Kota	Jumlah Nelayan (orang)	Perahu / Kapal Penangkap Ikan (Unit)	Produksi (ton)
1	Kota Surabaya	1.821	1.151	9.220,8
2	Kab. Sidoarjo	1.777	1.369	5.791,8
3	Kab. Pasuruan	11.120	4.586	9.992,9
4	Kab. Probolinggo	11.372	2.542	8.824,3
5	Kab. Situbondo	14.810	2.472	8.606,1
6	Kab. Sampang	22.063	2.773	10.729,0
7	Kab. Pamekasan	12.148	1.884	12.877,7
8	Kab. Bangkalan	5.253	2.434	23.110,1
9	Kab. Sumenep	42.352	9.236	56.984,6
10	Kota Pasuruan	1.380	703	2.084,1
11	Kota Probolinggo	4.135	615	52.385,2
Jumlah		128.231	29.765	200.606,6

Sumber: Diolah dari Jawa Timur dalam Angka 2006

Berdasar tabel di atas diketahui jumlah nelayan dan produksi perikanan laut pada wilayah perairan Selat Madura pada tahun 2005 terdapat jumlah nelayan sebanyak 128.231 orang atau 57,14% dari jumlah nelayan perikanan laut di Jawa Timur, sedangkan jumlah perahu/kapal ikan sebanyak 29.765 unit atau 56,87% dari jumlah perahu/kapal ikan di Jawa Timur. Adapun jumlah produksi mencapai 200.606,6 ton atau 62,25% dari jumlah produksi perikanan laut di Jawa Timur. Hal ini menunjukkan kontribusi dan peran penting sektor perikanan laut di daerah kabupaten/kota pada wilayah perairan Selat Madura. Saat ini, perkembangan jumlah perahu/kapal ikan di Selat Madura. Adapun armada perahu secara terinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4:** Perkembangan Jumlah Perahu/Kapal Ikan Kabupaten dan Kota di Perairan Selat Madura Tahun 1998, 2000, 2001, 2004 & 2005 (dalam Unit)

No	Kabupaten/Kota	1998	2000	2001	2004	2005
1	Kota Surabaya	1.430	1.281	1.207	1.157	1.151
2	Kab. Sidoarjo	413	594	938	1.005	1.369
3	Kab. Pasuruan	1.728	2.558	2.273	4.585	4.586
4	Kab. Probolinggo	630	3.089	3.658	2.542	2.542
5	Kab. Situbondo	1.719	3.142	2.389	2.229	2.472
6	Kab. Sampang	2.136	1.892	1.905	2.821	2.773
7	Kab. Pamekasan	1.488	1.742	1.751	1.821	1.884
8	Kab. Bangkalan	2.132	2.196	2.196	2.258	2.434
9	Kab. Sumenep	6.079	2.196	12.061	9.569	9.236
10	Kota Pasuruan	200	813	827	673	703
11	Kota Probolinggo	1.583	841	877	690	615
	Jumlah	19.538	20.345	29.082	29.350	29.765

Sumber: Diolah dari Jawa Timur dan Kabupaten/Kota Dalam Angka 1998, 2000, 2001, 2004 & 2005

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2005 kota/kabupaten pada perairan Selat Madura yang memiliki jumlah perahu terbanyak yakni Kabupaten Sumenep dengan jumlah 9.236 unit. Perkembangan jumlah perahu yang cukup tinggi terjadi di Kabupaten Pasuruan dari 2.273 unit tahun 2001 menjadi 4.586 unit pada tahun 2005, artinya meningkat 2.313 unit atau 50,44% hanya dalam kurun waktu 4 tahun. Demikian halnya dengan jumlah perahu di Kabupaten Sampang pada tahun 2001 sebanyak 1.905 unit menjadi 2.773 unit tahun 2005 sehingga meningkat 868 unit atau 31,30%. Kedua kabupaten sentra nelayan tersebut mengalami peningkatan cukup tinggi karena pada tahun 2002 adanya kedatangan para pengungsi yang selama ini bermukim di Kabupaten Sambas dan Sampit (Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah) kembali ke Pasuruan dan Sampang (Cahyono,2008), mengingat mereka tidak memiliki pekerjaan, maka bekerja sebagai nelayan merupakan alternatif tercepat yang dapat ditempuh guna memenuhi kebutuhan ekonominya.

### C.Sistem Bagi Hasil Tangkapan

Perikanan laut mempunyai bermacam-macam organisasi, dari yang menggunakan peralatan sederhana sampai yang canggih, dan dari tingkat individual atau tenaga kerja keluarga sampai perusahaan kapitalis yang berskala besar. Terdapat dua tipe dasar perikanan laut. Pertama, perikanan di tepi pantai atau perikanan kecil-kecilan dikerjakan dengan cara sederhana, yaitu menunggu ikan datang ke pantai pada saat air pasang naik, dengan menggunakan alat penangkap ikan sederhana, seperti: *bubu* (penangkap ikan terbuat dari bambu), *banjang* (parit). Dan jala tuangan (*serok*), serta *lekes* (tali yang dibuat dari daun pisang). Kedua, jenis perikanan berskala besar di lepas pantai menggunakan jala yang beraneka macam, seperti: *payang* (jala besar), jaring berderet, dan jaring berjangkar. Dalam organisasi perikanan lepas pantai melibatkan dua sampai tiga kelompok orang; pemilik *prau* (*juragan*), pemilik jaring penangkap ikan dan peralatan, dan awak *prau*/kapal. Masing-masing mempunyai tanggung jawab khusus dan semuanya menjadi kesatuan yang saling berkaitan.

Sistem bagi hasil merupakan alternatif yang dikembangkan masyarakat nelayan guna mengurangi resiko, dengan mempergunakan pola bagi hasil serta tidak memberikan upah secara riil, pada realitasnya lebih dapat meningkatkan motivasi di antara awak dalam bekerja di laut (Acheson,1981). Pola bagi hasil ini setidaknya akan mengurangi resiko bagi pemilik kapal, tidak memberi upah yang tidak sepadan bilamana hasil tangkapannya sedang buruk. Hal ini terjadi disebabkan penghasilan nelayan yang tidak dapat dipastikan, namun tergantung dari jumlah hasil tangkapan dan hasil penjualan yang dilakukannya.

Beberapa penelitian (Susilo,1987;Wagito,1994;Masyhuri,1996 dan 1999), menunjukkan bahwa distribusi pendapatan dari pola bagi hasil tangkapan sangat timpang yang diterima antara pemilik dan awak kapal/*pandega*. Secara umum hasil bersih yang diterima oleh awak kapal dan pemilik yakni separo-separo, namun bagian yang

diterima awak kapal masih harus dibagi lagi dengan seluruh awak kapal yang terlibat dalam aktivitas di kapal, sehingga semakin kecil bagian yang diterima oleh setiap awaknya.

Pola bagi hasil semacam ini di beberapa sentra nelayan (Sampang dan Pasuruan) menunjukkan bahwa pemilik kapal/*Juragan* Darat, pemilik selain mendapatkan separo dari hasil bersih tangkapannya juga masih mendapatkan lima belas persen dari jumlah kotor dari hasil tangkapan sebagai cadangan bilamana terjadi kerusakan kapal maupun jaring (Najib,1993). Dengan demikian, pemilik kapal (*Juragan* Darat) rata-rata menerima enam puluh lima persen dari keseluruhan hasil tangkapan, sedangkan awak kapal sebaliknya jauh lebih rendah. Semakin banyak awak kapal yang terlibat semakin kecil bagian yang diperoleh.

Di Pasuruan, pembagian hasil tangkapan perikanan laut sebagaimana di atas di dikenal dengan pola pembagian hasil/upah yang diterima oleh pencari ikan di laut menggunakan “*sistem ramah*”. Artinya perolehan secara keseluruhan itu dipotong terlebih dahulu untuk biaya perawatan mesin seperti: membeli minyak, oli, ataupun kerusakan onderdil mesin, sebesar lima belas persen. Sisanya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu 50% untuk juragan darat (pemilik perahu dan jaring/*payang*) dan 50% untuk *juragan* laut beserta anak buahnya yang sesuai dengan besar kecilnya tanggungjawab. Berdasarkan keterangan beberapa *juragan* darat dan *juragan* laut, yang 50% itu terbagi menjadi 7,5 bagian, yang meliputi pengemudi 2 bagian, juru mesin 1,5 bagian, pengarampit 2 bagian dan pemasang serta penarik *payang* masing-masing 1 bagian.

#### **D. Perkembangan Nelayan di Jawa Timur**

Perkembangan nelayan perikanan laut di Jawa Timur menunjukkan penurunan sebanyak 8,06% dari 242. 537 pada tahun 2004 menjadi 224.447 pada tahun 2005 secara rinci sebagaimana pada tabel berikut:

**Tabel 5:** Perkembangan Jumlah Nelayan Perikanan Laut pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 1998, 2002, 2004 dan 2005 (dalam Orang)

No.	Kabupaten/Kota	1998	2002	2004	2005
1	Kab. Tuban	14.860	21.355	22.340	19.158
2	Kab. Lamongan	16.613	19.491	20.487	19.994
3	Kab. Situbondo	10.077	17.332	14.636	14.810
4	Kab. Jember	6.171	14.339	14.652	15.136
5	Kab. Banyuwangi	32.383	25.948	31.919	31.919
6	Kab. Sampang	12.344	13.349	21.063	22.063
7	Kab. Pamekasan	9.593	10.964	12.124	12.148
8	Kab. Bangkalan	9.840	2.367	5.253	5.253
9	Kab. Sumenep	25.967	25.366	41.523	42.352
10	Kab. Gresik	8.977	10.573	10.725	11.024
11	Kab. Probolinggo	7.740	8.765	11.472	11.372
12	Kab. Trenggalek	5.701	5.589	7.103	8.548
13	Kab. Pacitan	2.608	2.601	3.251	3.346
14	Kab. Tulungagung	1.878	2.056	2.073	2.180
15	Kab. Malang	1.567	1.538	2.100	2.009
16	Kab. Sidoarjo	623	1.043	1.852	1.777
17	Kab. Pasuruan	11.740	12.059	11.110	11.120
18	Kab. Blitar	220	266	535	621
19	Kab. Lumajang	580	826	820	820
20	Kota Surabaya	1.867	1.906	1.934	1.821
21	Kota Pasuruan	1.380	1.380	1.380	1.380
22	Kota Probolinggo	3.170	3.766	4.185	4.135
	J u m l a h	64.195	142.134	242.537	224.447

Sumber: Diolah dari Jawa Timur dalam Angka 2002, 2004, 2005.

Berdasar tabel di atas menunjukkan jumlah nelayan terbesar di Jawa Timur berada di Kabupaten Sumenep sebanyak 42.352 orang di tahun 2005 atau meningkat 40,11% dari 25.366 orang di tahun 2002. Untuk mengetahui secara terinci perkembangan jumlah nelayan pada 11 kabupaten/kota pada perairan Selat Madura sebagaimana pada tabel berikut:

**Tabel 6:** Perkembangan Jumlah Nelayan Perikanan Laut pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 2000, 2004 dan 2005 (dalam Orang)

No.	Kabupaten/Kota	2000	2004	2005
1	Kota Surabaya	1.906	1.934	1.821
2	Kab. Sidoarjo	623	1.852	1.777
3	Kab. Pasuruan	12.059	11.110	11.120
4	Kab. Sampang	11.325	21.063	22.063
5	Kab. Pamekasan	12.091	10.785	12.148
6	Kab. Bangkalan	9.992	5.253	5.253
7	Kab. Sumenep	25.366	41.523	42.352
8	Kab. Probolinggo	8.395	11.472	11.372
9	Kab. Situbondo	15.559	14.636	14.810
10	Kota Probolinggo	3.150	4.185	4.135
11	Kota Pasuruan	1.380	1.380	1.380
<b>Jumlah</b>		101.846	126.532	128.231

Sumber: Diolah dari Jawa Timur dalam Angka 2000, 2004, 2005

Berdasarkan data pada tabel di atas diketahui bahwa jumlah nelayan yang melaut di perairan Selat Madura pada tahun 2004 sebanyak 126.532 orang atau sebesar 52,17% dari jumlah nelayan di Jawa Timur, sedangkan di tahun 2005 jumlah nelayan meningkat menjadi 128.231 atau menjadi 57,13% dari keseluruhan jumlah nelayan di Jawa Timur. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan jumlah nelayan yang melaut di Selat Madura sebesar 5,86% sehingga peningkatan jumlah nelayan tersebut setidaknya akan berdampak terhadap daya dukung potensi perikanan tangkap khususnya di perairan Selat Madura. Peningkatan tertinggi terjadi pada Kabupaten Sampang dengan nelayan 22.063 orang pada tahun 2005 atau meningkat 34,52% dari 13.349 orang di tahun 2002. Peningkatan jumlah nelayan yang cukup tinggi pada Kabupaten Sampang setidaknya dikarenakan adanya pengungsi yang berasal dari Kabupaten Sambas dan sampit (Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah) di tahun 2002 (Cahyono, 2008).

Adapun perkembangan jumlah perahu/kapal ikan pada kabupaten/kota yang berada di perairan Selat Madura dapat dicermati pada tabel berikut:

**Tabel 7:** Perkembangan Jumlah Perahu Nelayan pada kabupaten/kota di Selat Madura Tahun 1998, 2000, 2001 dan 2004 (dalam Unit)

No.	Kabupaten/Kota	1998	2000	2001	2004
1	Kota Surabaya	1.430	1.281	1.207	1.157
2	Kab. Sidoarjo	413	594	938	1.005
3	Kab. Pasuruan	1.728	2.558	2.273	4.585
4	Kab. Probolinggo	630	3.089	3.658	2.542
5	Kab. Situbondo	1.719	3.142	2.389	2.229
6	Kab. Sampang	2.136	1.892	1.905	2.821
7	Kab. Pamekasan	1.488	1.742	1.751	1.821
8	Kab. Bangkalan	2.132	2.196	2.196	2.258
9	Kab. Sumenep	6.079	2.196	12.061	9.569
10	Kota Pasuruan	200	813	827	673
11	Kota Probolinggo	1.583	841	877	690
<b>Jumlah</b>		19.538	20.345	20.082	29.765

Sumber: Diolah dari Jawa Timur dalam Angka 1998, 2000, 2001, 2004.

Berdasar tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah terbanyak perahu/kapal ikan berada di Kabupaten Sumenep sebanyak 9.569 unit di tahun 2004 dan urutan kedua berada di Kabupaten Pasuruan sebanyak 4.585 unit atau meningkat sebanyak 1.312 unit dari tahun 2001 sebanyak 2.273 unit. Kondisi di atas menunjukkan wilayah perairan Kabupaten Pasuruan telah mengalami kepadatan lebih tinggi meningkat 28,62% selama kurun waktu 4 tahun atau rata-rata meningkat 7,20% per tahun. Adapun nilai produksi dan Jumlah produksi perikanan laut pada kabupaten/kota di Selat Madura sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 8:** Jumlah Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Laut (dalam rupiah) pada kabupaten/kota di Selat Madura tahun 2005

No.	Kabupaten/Kota	Produksi (dalam Ton)	Nilai Produksi Ikan (dalam juta rupiah)
1	Kota Surabaya	9.220,8	69.835
2	Kab. Sidoarjo	5.791,8	24.561
3	Kab. Pasuruan	9.992,9	73.209
4	Kab. Sampang	10.729,0	93.406
5	Kab. Pamekasan	12.877,7	79.978
6	Kab. Bangkalan	23.110,1	164.768
7	Kab. Sumenep	56.984,6	543.504
8	Kab. Probolinggo	8.824,3	49.378
9	Kab. Situbondo	8.606,1	28.761
10	Kota Probolinggo	52.385,2	276.882
11	Kota Pasuruan	2.084,1	10.054
<b>Jumlah</b>		200.606,6	1.414.336

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka 2005

Berdasarkan data pada tabel di atas menunjukkan bahwa produksi terbesar berada pada Kabupaten Sumenep, namun nelayan wilayah ini tidak hanya melaut di Selat Madura akan tetapi juga di utara Madura seperti: Pasongsongan dan sebagainya, sedangkan produksi terbesar yang sepenuhnya berada pada Selat Madura yakni Kota Probolinggo dengan produksi mencapai 52.385,2 ton dengan menggunakan beragam alat tangkap sepanjang musim ikan.

# Bab II

## - DASAR-DASAR TEORITIS -

### **A. Tata Kelola (Governance)**

Tata Kelola dalam khasanah diartikan sebagai *governance* merupakan rangkaian proses, kebiasaan, kebijakan, aturan, dan institusi yang mempengaruhi pengarah, pengelolaan serta pengontrolan suatu institusi atau korporasi. Dalam konteks ini Tata Kelola mencakup hubungan antara para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terlibat serta tujuan pengelolaan institusi. Lebih lanjut *Governance* dimaknai pula sebagai mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *governance* dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen *governance* yakni pemerintah, *civil society* dan sektor swasta. *Governance* baik memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, *predictability* dan transparansi. Sejalan dalam pemikiran dimaksud, bahwa dalam melakukan tata kelola terkait dengan Good Governance karenanya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik bukan hanya terbatas pada perubahan aspek teknis, namun lebih dari itu. Tata kelola yang baik harus dipahami bagaimana warga masyarakat memberikan kepercayaan kepada

penyelenggara pemerintahan sehingga mampu menyelenggarakan pemerintahan yang dapat dirasakan segenap lapisan masyarakat.

Meminjam pemikiran Christoph (2011), bahwa tata kelola pemerintahan yang baik bukan semata proses teknis semata (menciptakan transparansi). Tata kelola pemerintahan yang baik memiliki tiga aspek fundamental yaitu etika dasar pemerintahan, prinsip persamaan, dan hadirnya kerjasama antara pemerintah dengan profesionalitas, karenanya isu utama yang perlu diperhatikan yakni bagaimana persoalan kemiskinan, kekerasan, persamaan bagi manusia tanpa memandang status sosial, jender. Untuk itulah perubahan (reformasi) birokrasi dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut menjadi sangat krusial.

## **B. Sumberdaya Milik Bersama (*Common Property Resource/CPR*)**

Sumberdaya kelautan termasuk sumberdaya perikanan laut bersifat *common property* (milik bersama). Istilah tersebut pertama kali digunakan dalam praktik penggunaan lahan di Inggris pada Abad Pertengahan, dimana masyarakat desa di Inggris menggunakan lahan secara bersama-sama untuk kepentingan mengembala dan mencari kayu untuk persiapan musim dingin. Lahan tersebut dimiliki secara bersama, menjadi milik bersama (*common property*), dan untuk kepentingan bersama. Sebetulnya istilah *common property* saat ini mungkin tidak sama persis dengan kondisi pada masyarakat pedesaan di Inggris saat itu. Istilah hanya untuk masyarakat sekitar desa itu sendiri, sehingga masyarakat di luar tidak dapat memanfaatkannya (Satria. dkk,2002:6).

Satria (2002) mengemukakan, bahwa *common property* bagi sumberdaya kelautan, saat ini lebih sebagai kepemilikan di bawah kendali pemerintah atau mengarah pada sumberdaya yang bersifat *public domain*. Salah satu karakteristik dari sumberdaya yang bersifat *common property* ialah ketidakdefinisiannya hak kepemilikan,

sehingga cenderung menimbulkan gejala hilangnya rente sumberdaya (*dissipated resource rent*) yang seharusnya dapat diperoleh dari optimalisasi pengelolaan sumberdaya tersebut. Jika dicermati dari karakteristik sumberdayanya, maka terumbu karang, stok ikan di laut dan sebagainya merupakan sumberdaya milik bersama (*common-pool resources atau commons*). Sumberdaya ini sulit membatasi orang untuk memanfaatkannya atau biaya pembatasan (*exclusion cost*) begitu tinggi. Dengan demikian, setiap individu berupaya menjadi penumpang bebas (*free rider*), memanfaatkan sumberdaya tanpa bersedia berkontribusi terhadap penyediaannya atau pelestariannya.

Suatu perikanan tangkap yang berkembang tanpa diikuti adanya regulasi perikanan yang memadai disebabkan bahwa sumberdaya perikanan pada umumnya bersifat *common properties* (milik bersama atau kepemilikannya bersifat milik bersama) dan open access (*access* = boleh mempergunakan, penggunaan secara terbuka atau bebas) atau “*res nullius*” (*res* = *possession, properties, nullus* = *none*), karenanya cirri yang mendasar dari perikanan yang seperti ini yang menyebabkan banyak unit keputusan, sebagaimana diuraikan Hannesson (1997) bahwa tidak berdiri sendiri dalam perikanan dan biasanya unit-unit tersebut ditentukan oleh pemilik kapal. Dalam hal demikian tidak seorangpun dari pengambil keputusan yang dapat mengontrol stok ikan, sehingga ketika seseorang memutuskan untuk tidak memanfaatkan stok ikan tertentu pada hari dimana dia melaut dengan tujuan meninggalkannya untuk keperluan penangkapan ikan hari berikutnya, namun tidak ada jaminan bahwa ikan tersebut dapat dia tangkap pada hari berikutnya, karena nelayan lain dapat saja memanfaatkannya pada hari yang sama.

Pada hakekatnya terdapat 4 jenis *property rights* atas sumberdaya yang sangat berbeda satu dengan yang lain, yakni: milik pribadi (*private property*), milik umum atau bersama (*common property*), milik negara (*state property*), tidak bertuan (*open Access*). Dalam pandangan teori ekonomi, khususnya setelah dikemukakan konsep “*tragedy of the*

*commons*” oleh Garret Hardin dimana sumberdaya alam milik bersama akan cepat rusak (*fugitive*), maka sumberdaya perikanan laut sebagai sumberdaya publik (*public goods*) yang biasanya masuk dalam rezim hak “*common property*”, “*state property*” dan “*open access*” harus segera ditentukan siapa yang mempunyai hak atas sumberdaya tersebut, agar para penumpang gratis (*free rider*) yang bersifat oportunistis dapat dihindari. Hal yang terpenting dari masalah *property rights* adalah masalah bagaimana penegakannya dapat dilakukan melalui sistem hukum formal (*formal procedurs*) dan penegakan aturan yang ada dalam masyarakat (*social customs*) (Taylor,1988). Namun bila hal tersebut tidak dapat dilakukan, misalnya biaya *enforcement* atau *exclusion* terlalu mahal dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh, maka sumberdaya akan menuju ke “*open Access*”.

Sumberdaya Perikanan Laut merupakan sumberdaya milik bersama, meminjam istilah Ostrom dkk. (1977) sebagai *Common-Pool Resource (CPR)* sebagai pengganti istilah *Common-Property Resources* (Hardin,1968), hal ini didasarkan bahwa semua orang yang memanfaatkan sumberdaya tersebut berada dalam satu kolam/ tempat (*pool*), sehingga timbul kesulitan untuk membagi dan memilah sumberdaya untuk setiap orang, dan aktivitas seseorang akan secara langsung dengan mudah berdampak pada keberadaan dan kesejahteraan orang lain dalam memanfaatkan sumberdaya tersebut.

Dalam hal pemanfaatan sumberdaya perikanan laut, diketahui bahwa sumberdaya ikan merupakan sumberdaya milik bersama (*common property resource*). Sumberdaya tersebut bukan dimaknai sebagai sumberdaya yang dimiliki secara bersama-sama, namun hak properti atas sumberdaya tersebut dipegang secara bersama-sama, artinya bahwa sumberdaya ikan merupakan properti bersama (Nikijuluw,2002:47). Selanjutnya dikemukakan bahwa definisi ikan berbeda dengan definisi perikanan, sebagaimana Nikijuluw (2002:5) memberikan batasan bahwa perikanan adalah usaha manusia dalam

memanfaatkan sumberdaya ikan. Dalam konteks suatu usaha atau aktivitas ekonomi, perikanan dapat dimaknai sebagai sistem yang meliputi : unsur atau subsistem ikan, manusia, serta lingkungan atau habitat tempat ikan itu berada.

Selanjutnya guna memanfaatkan sumberdaya ikan tersebut, manusia memerlukan teknologi, ketrampilan, dan modal. Adapun aktivitas manusia dalam memanfaatkan sumberdaya ikan tidak hanya terbatas pada aspek penangkapan atau pengambilan sumberdaya tersebut, namun menyangkut pula aspek perencanaan aktivitas pemanfaatan, penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan kegiatan pasca panen, pengolahan serta pemasaran. Dengan demikian, sumberdaya perikanan laut meliputi sumberdaya ikan, sumberdaya lingkungan, serta segala sumberdaya buatan manusia yang dipergunakan untuk memanfaatkan sumberdaya ikan tersebut. Pengelolaan sumberdaya perikanan laut mencakup penataan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut, pengelolaan lingkungannya serta pengelolaan aktivitas manusia.

Pengelolaan sumberdaya milik bersama yaitu sumberdaya perikanan laut mengandung potensi tangkap lebih (*over-fishing*) serta menimbulkan kerusakan ekosistem sebagai akibat penggunaan alat tangkap yang merusak. Hal ini dikarenakan individu berupaya memanfaatkan sumberdaya bagi dirinya tanpa bersedia berkontribusi terhadap penyediaan atau pelestariannya, bahkan berpotensi sebagai penumpang bebas (*free rider*), karenanya diperlukan pembatasan dan aturan terhadap pemanfaatan sumberdaya yang bersifat akses terbuka.

Tesis ‘tragedi’ pengelolaan sumberdaya milik bersama (*The Tragedy of the Common*) pertama kali dikenalkan oleh Garrett Hardin pada tahun 1968. Tesis ini merujuk pada suatu kerusakan lingkungan sebuah sumberdaya alam milik bersama (laut, sungai, udara, hutan, dan sebagainya) akibat eksploitasi yang berlebihan. Sumberdaya tersebut rentan terhadap eksploitasi yang berlebihan karena tidak

dimiliki orang per orang sehingga tidak seorangpun yang punya kepedulian untuk melindunginya (Acheson,1981) (Lubis, 2000).

Tesis Hardin (1968) tersebut menggambarkan tentang akan terjadinya kerusakan lingkungan bila banyak pihak menggunakan sebuah sumberdaya yang terbatas secara bersama-sama. Untuk mendukung tesis tersebut, Hardin mengilustrasikan situasi sebuah padang penggembalaan yang “terbuka bagi semua orang”. Penggembala yang ‘rasional’ akan terdorong untuk terus menambah jumlah ternaknya, karena dia dapat mengambil manfaat langsung berupa rumput di padang penggembalaan tersebut, sementara resiko kerusakan padang penggembalaan akan ditanggung bersama dengan penggembala lain. Bila penggembala yang lain juga punya pandangan serupa, maka suatu saat akan terjadi kelebihan pengambilan rumput (*overgrazing*) pada padang penggembalaan yang luasnya tetap dan terbatas tersebut. Pada situasi inilah, menurut Hardin (1968) akan terjadi sebuah tragedi, dimana setiap orang (baca: penggembala) terkunci pada sebuah sistem yang mendorong dia (mereka) untuk meningkatkan pengambilan tanpa batas, pada sebuah sumberdaya yang terbatas tersebut.

Dengan kata lain, bahwa sumberdaya yang tidak ada aturan dalam pemanfaatannya akan berakibat terjadinya “*tragedy of commons*”. Pemikiran ini sejalan dengan analisis ekonomi sumberdaya yang dikemukakan oleh Gordon (1954), bahwa sumberdaya perikanan tangkap/laut tanpa suatu kepemilikan dan pembatasan akses akan mengakibatkan terjadinya inefisiensi ekonomi dan tangkap lebih secara ekonomi (*economic overfishing*). Sejalan dengan pemikiran diatas dalam perspektif konflik, Garrett Hardin’s dalam bukunya *The Tragedy of the Common* mengemukakan tentang konflik dalam pemanfaatan sumberdaya milik bersama (*common property resource/ CPR*), bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan laut sebagai sumberdaya milik bersama dapat menimbulkan tragedi yang membawa kerusakan. Kerusakan terjadi bukan karena banyaknya

pihak sebagai pemanfaat atau pemegang hak properti, namun lebih dikarenakan oleh perwujudan moralitas yang kurang, etika yang buruk serta aspek perundang-undangan yang tidak mendukung.

Selanjutnya Hardin (1968) menegaskan bahwa bentuk langkah atau tindakan yang dapat dilakukan berupa pengendalian terhadap populasi pemegang hak properti tersebut, karena bukan mustahil bahwa semakin banyaknya pihak pemanfaat akan menambah seriusnya tingkat persoalan yang bakal timbul. Bentuk kebijakan pengendalian tersebut dapat melalui cara penutupan wilayah penangkapan atau dikenal dengan *Coastal belt* atau *Fishing belt* yakni kawasan perairan dengan radius tertentu dari garis pantai hanya diperuntukkan bagi kelompok nelayan tertentu.

Berkaitan dengan sumberdaya yang diperebutkan oleh pihak yang terlibat konflik, Hardin (1968) menegaskan bahwa sumberdaya perikanan laut sebagai sumberdaya yang memiliki karakteristik tertentu yang berbeda dengan sumberdaya lainnya semisal tanah sebagaimana pada penelitian Scott (1976). Sumberdaya tersebut menurut Hardin disebut sebagai Sumberdaya Milik Bersama (*Common Property*) yang pengelolaannya memerlukan pendekatan secara khusus.

Dalam konteks itulah dapat dicermati melalui pemikiran yang dikemukakan oleh Gordon (1954) dengan pemikirannya yang tertuang pada artikel "*The Economic Theory of a Common-Property Resources: The Fishery*", dalam *Journal of Political Economy* pada tahun 1954. Gordon menggambarkan tentang properti milik bersama tersebut. Bahwa sumberdaya perikanan laut sebagai sesuatu yang khas karena sifat properti bersamanya. Namun demikian, sifat properti bersama ini bukanlah merupakan sesuatu yang unik karena hal ini juga dimiliki oleh sifat sumberdaya lainnya, seperti: menggembalakan ternak di padang penggembalaan, berburu dan memasang perangkap untuk hewan liar. Namun sebagai properti bersama, sumberdaya perikanan laut tidak membuat keadaan buruk

nelayan serta tidak efisiennya produksi perikanan menjadi lebih baik. Kondisi ini semakin parah karena kerusakan dan kepunahan spesies ini mudah terjadi pada sumberdaya perikanan laut dibandingkan dengan sumberdaya alam lainnya di darat.

Ostrom dkk. (1977) menggunakan istilah *common-pool* sebagai pengganti *common-property*. Istilah tersebut dipergunakan mengingat bahwa sumberdaya alam yang termasuk kategori ini menimbulkan masalah khusus kepada manusia, yakni kesulitan dalam membatasi dan membagi-bagi sumberdaya tersebut. Hal ini dikarenakan semua orang yang memanfaatkan sumberdaya ini berada dalam satu kolam/tempat (*pool*), maka timbul kesulitan untuk membagi serta memilah sumberdaya untuk setiap orang. Selanjutnya aktivitas seseorang akan secara langsung dan dengan mudah berdampak pada keberadaan dan kesejahteraan orang lain dalam memanfaatkan sumberdaya tersebut.

Ketika suatu sumberdaya alam secara fisik dan legal dapat dimasuki dan dimanfaatkan lebih dari satu orang, selanjutnya dapat dikatakan bahwa sumberdaya tersebut bebas untuk dimasuki semua orang. Semua orang saling berkompetisi guna mendapatkan bagian yang lebih besar, sehingga pada akhirnya membawa dampak negatif bagi semuanya. Namun lebih parah lagi, umumnya tidak seorang pun yang bertanggungjawab atas kerusakan dan kemunduran mutu sumberdaya tersebut, karena itu, sumberdaya adalah milik semua orang yang sekaligus tidak dimiliki siapapun.

Sumberdaya properti bersama (*res communes*), berbeda dengan sumberdaya yang tidak dimiliki (*res nullius*). Perbedaan tersebut seharusnya tampak pada cara-cara pengelolaan dan dampak yang ditimbulkan karena pengelolaan itu. Jika sumberdaya properti bersama (*res communes*) tidak ada kebebasan bagi setiap orang untuk memanfaatkan sumberdaya, namun pada sumberdaya yang tidak dimiliki (*res nullius*), setiap orang bebas untuk memanfaatkan sumberdaya itu. Dengan demikian, sumberdaya yang tidak dimiliki bersifat terbuka (*open acces*) kepada semua orang. Sementara itu,

sumberdaya properti bersama tidak terbuka kepada semua orang kecuali anggota masyarakat yang terdefinisi dengan jelas, sehingga properti bersama belum tentu bersifat terbuka, artinya tidak semua orang boleh masuk dan memanfaatkannya.

Bila benar bahwa suatu sumberdaya adalah milik bersama, seharusnya secara bersama-sama pula setiap orang sebagai pemegang hak properti memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Dengan demikian bahwa bila tanggung jawab tersebut dilakukan dengan konsekuen, maka seharusnya dampak negatif dari pemanfaatan sumberdaya dimaksud dapat dicegah. Sebaliknya, suatu sumberdaya yang tidak dimiliki, tidak ada yang bertanggung jawab atas keberlangsungan sumberdaya tersebut, sehingga peluang untuk suatu sumberdaya dimanfaatkan secara berlebihan justru terjadi pada sumberdaya yang tidak dimiliki dan bukan pada sumberdaya yang dimiliki secara bersama (Nikijuluw,2002:49).

Sejalan dengan hal tersebut Hardin (1968) mengemukakan pemikirannya tahun dalam artikel: "*The Tragedy of The Commons*". Hardin's menganalisis tentang adanya degradasi lingkungan sebagai akibat pemanfaatan berbagai pihak terhadap sumberdaya alam yang langka sebagai milik bersama. Lebih jauh dikemukakan bahwa tragedi yang membawa kerusakan telah terjadi terhadap properti milik bersama bukan karena banyaknya orang sebagai pemegang hak properti, namun diakibatkan oleh perwujudan moralitas yang kurang, etika yang buruk, dan perundang-undangan yang tidak mendukung. Hardin's mengajukan pemikiran perlunya analisis kebijakan terhadap tragedi properti bersama tersebut, bahwa diperlukan pengendalian terhadap populasi atau jumlah pemegang hak properti atas sumberdaya milik bersama tersebut, karena semakin banyak jumlah pemanfaat, semakin kompleks dan serius masalah yang akan timbul.

Berdasarkan pendapat Gordon (1954), Hardin (1968), Bishop (1975), Ostrom dkk. (1977) bahwa sumberdaya ikan (baca: perikanan laut) merupakan sumberdaya milik bersama (*Common-*

*Pool Resource/CPR*) karena memiliki sifat khas dan tidak biasa serta kepunahan dan kerusakan spesies ini lebih mudah dibandingkan sumberdaya alam lainnya (Gordon,1954), disamping itu tidak bebas dan terbuka aksesnya bagi setiap orang. Dengan kata lain, bahwa masyarakat pemegang hak properti dapat dibedakan dari masyarakat lain atau yang memiliki perjanjian khusus dengan pemegang hak (Bishop,dkk,1975) serta sulit dalam membatasi dan membaginya karena semua orang yang memanfaatkan sumberdaya berada dalam suatu kolam/tempat (*Pool*) sehingga aktivitas seseorang secara langsung berdampak pada keberadaan dan kesejahteraan orang lain dalam memanfaatkan sumberdaya tersebut (Ostrom dkk.,1977).

Sumberdaya milik bersama ini memiliki sifat khas yang sulit dijumpai pada sumberdaya alam lainnya. Sumberdaya tersebut setidaknya memiliki tiga sifat utama yaitu: (1) *ekskludabilitas*, terkait dengan pengendalian dan pengawasan terhadap akses ke sumberdaya oleh karena sifat fisik sumberdaya ikan yang dapat bergerak dan bermigrasi, serta luasnya perairan laut sehingga pengawasan dan pengendalian merupakan tugas yang sulit dan mahal. Dengan mudah seseorang dapat masuk ke dalam sumberdaya untuk memanfaatkannya. Namun pada sisi lain, sulit bagi otoritas manajemen untuk mengetahui serta memaksa mereka keluar dari aktivitas yang digelutinya. (2) *Substraktabilitas* adalah situasi ketika seseorang mampu dan dapat menarik sebagian atau seluruh manfaat dan keuntungan yang dimiliki orang lain. Meskipun para pemanfaat sumberdaya ini melakukan kerjasama dalam pengelolaan, namun aksi seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya yang tersedia akan berpengaruh secara negatif pada kemampuan orang lain untuk memanfaatkan sumberdaya yang sama. Sifat inilah yang mengakibatkan adanya konflik antara rasionalitas individu dan kolektif. (3) *Indivisibilitas* merupakan fakta bahwa sumberdaya properti bersama sulit dibagi-bagi atau dipisahkan. Meskipun secara administratif pembagian dan pemisahan dapat dilakukan oleh

otoritas manajemen, namun realisasinya tidak mudah dilakukan (Nikijuluw,2002:54-55).

Bila dicermati dari karakteristik sumberdayanya, maka stok sumberdaya ikan di laut merupakan sumberdaya milik bersama (*common-pool resource*), sumberdaya ini sulit membatasi orang untuk memanfaatkannya atau biaya pembatasan (*exclusion cost*) begitu tinggi, sehingga setiap individu berupaya menjadi penumpang bebas (*free rider*) untuk memanfaatkan sumberdaya tanpa bersedia memberikan kontribusi terhadap kelestariannya. Selain itu, bahwa pengambilan suatu unit sumberdaya akan mengurangi ketersediaan bagi pihak lain untuk memanfaatkannya, atau dikenal dengan karakter *substractibility* atau *rivalry*, sehingga akibat karakter ini maka sumberdaya milik bersama rentan terhadap masalah eksploitasi berlebih atau kerusakan sumberdaya. Hal inilah yang dikatakan Hardin (1968) sebagai "*The Tragedy of the Common*", bahwa sebenarnya tragedi bisa terjadi, jika tiada pembatasan atau aturan terhadap pemanfaatan sumberdaya, atau sumberdaya bersifat akses terbuka (*open access*).

Pengendalian terhadap sumberdaya ini dapat dilakukan melalui cara penutupan wilayah penangkapan atau di beberapa negara berkembang dikenal dengan nama *Coastal belt* atau *Fishing belt*, yaitu kawasan dengan radius atau jarak tertentu dari garis pantai yang diperuntukkan bagi kelompok atau golongan nelayan tertentu. Bentuk kebijakan semacam ini merupakan kebijakan zonasi atau pembagian wilayah penangkapan ikan sesuai dengan kondisi sumberdaya perikanan lautnya dan teknologi yang dipergunakan dalam memanfaatkan sumberdaya tersebut (Panayatou,1982).

Panthansali dan Jothy (1974), mengemukakan bahwa Malaysia memberlakukan *fishing belt* bertujuan untuk melindungi nelayan skala kecil dari kompetisi yang tidak seimbang dengan nelayan 'trawl', wilayah *fishing belt* atau daerah yang diperuntukkan bagi nelayan skala kecil yakni dalam radius 5 mil dari garis pantai. Wilayah ini diperuntukkan dan dijaga dengan ketat bagi kepentingan nelayan kecil yang menggunakan alat tangkap tradisional atau sederhana

untuk tujuan komersil maupun bagi konsumsi keluarga, bahwa keberhasilan Malaysia dalam memberlakukan kebijakan ini karena adanya sistem hukum yang sangat baik dan dijalankan dengan sungguh-sungguh bagi siapapun yang melanggar hukum pasti dikenakan sanksi hukum (dalam Nasir,2001).

Sejalan dengan pemikiran diatas, Wang,dkk. memaparkan bahwa kebijakan *fishing belt* di Cina yang dalam hal ini perairan laut Cina dibagi menjadi tiga zona, yakni Perairan dalam radius 12 mil laut dari garis pantai disebut *Zona bebas 'trawl'*, Perairan lepas pantai (*offshore zone*), dan perairan yang lebih jauh dari pantai (*far-offshore zone*). Menurutnya dalam zone bebas *'trawl'* dibagi ke dalam kawasan yang dikelola provinsi dan kota besar. Dalam hal ini dikemukakan bahwa pemerintah pusat sering mengambil kebijakan di atas wewenang yang dimiliki pemerintah provinsi dan kota besar. Hal inilah yang menjadi potensi bagi munculnya pelanggaran atas peraturan zonasi yang telah ditetapkan (1992:303-325).

### **C.Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut**

Jika mencermati pengelolaan terhadap sumberdaya alam selama ini didasarkan pada Undang Undang Dasar 1945 Pasal 33, ayat 3, menegaskan bahwa secara ekstensif berada pada kewenangan pemerintah pusat. Bahwasanya tanah, air, dan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya dikelola oleh negara dan ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Perwujudan ayat yang memuat tentang pengelolaan sumberdaya alam tersebut memang masih kabur sehingga pengelolaan terhadap hampir seluruh sumberdaya alam cenderung bersifat sentralitis. Kebijakan yang bias sentralistis tersebut pada gilirannya akan mengabaikan kepentingan lokal, sehingga pada akhirnya menimbulkan degradasi terhadap berbagai sumberdaya alam.

Sejak kebijakan otonomi daerah diberlakukan paling tidak telah membawa Indonesia ke dalam babak baru dalam mengelola

pemerintahan dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang lebih dikenal sebagai Undang Undang Otonomi Daerah. Desentralisasi tersebut tidak saja menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi juga menjangkau tentang pengelolaan sumberdaya alam dalam yuridiksi wilayah pemerintahan lokal/daerah otonom. Setidaknya perubahan paradigma dalam pengelolaan sumberdaya alam tersebut memberi warna yang berbeda dalam pembangunan daerah otonom dibandingkan era sebelumnya yang realitasnya lebih bersifat sentralistis.

Dikeluarkannya undang-undang otonomi daerah membuat penjabaran pasal 33 yang menyangkut pengelolaan, kini dijabarkan sebagai pemerintah pada tingkat regional. Dengan demikian, pengelolaan sumberdaya alam 'didesentralisasikan' kepada daerah. Dalam mana desentralisasi dimaknai sebagai seperangkat program dan kebijakan yang dirancang untuk menciptakan keseimbangan atas kewenangan (otoritas) dan tanggung jawab terhadap pengelolaan sumberdaya alam (Khan,2001).

Persoalan diatas tidak akan muncul manakala menyangkut sumberdaya alam yang sifatnya tidak lintas batas karena yuridiksinya relatif jelas. Namun terhadap sumberdaya perikanan laut yang sifatnya jelas-jelas lintas wilayah, tentunya memerlukan pendekatan tersendiri karena potensi timbulnya konflik sangat besar. Kiranya ada beberapa aspek positif dalam kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya perikanan laut yang terkait dengan efektivitas pengaturan, efisiensi ekonomi, serta pemerataan distribusi.

Sumberdaya perikanan laut yang berkembang dengan tanpa adanya regulasi perikanan secara memadai setidaknya akan menyebabkan beberapa hal: (1) laju hasil tangkapan yang rendah, (2) pendapatan rendah, dan (3) akumulasi modal secara berlebihan dalam industri perikanan. Penyebabnya bahwa sumberdaya perikanan laut pada umumnya bersifat *common properties* (milik bersama atau

kepemilikannya bersifat milik bersama) dan *open access* (*access* = boleh mempergunakan, penggunaan secara terbuka atau bebas) (Suadi, dkk.,2006:64).

Menurut Suadi,dkk. (2006:64) sebagaimana pemikiran Hugo Grotius, bahwa sumberdaya open access memiliki karakteristik ketiadaan kepemilikan, sehingga keuntungan ekonomi sementara yang diperoleh nelayan dapat menarik pendatang baru (baca:nelayan *Andon*) untuk ikut memanfaatkannya. Biasanya kondisi perikanan yang terbuka ini berlanjut hingga mencapai titik tertentu yaitu profit total maximum, karenanya akan mengakibatkan *overcapacity* yakni melampaui kemampuan menanggung dan mengakomodasikan tekanan eksploitasi sehingga terjadi penangkapan yang berlebihan (*overfishing*) terhadap sumberdaya perikanan tersebut.

Fenomena pertama disebabkan oleh adanya persaingan di antara nelayan untuk mengeksploitasi produk yang menipis dan jarang. Kedua, banyak individu ikan yang tertangkap pada saat yang seharusnya dapat tumbuh dan menghasilkan hasil tangkapan yang lebih tinggi di masa mendatang. Akibatnya, bahwa upaya penangkapan yang tinggi akan mengurangi keuntungan bagi seluruh nelayan, karena hasil tangkapan seorang nelayan sesungguhnya merupakan suatu hasil dari pengorbanan dari nelayan-nelayan lainnya.

Dalam masa pemerintahan Orde Baru, pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut yang dengan sendirinya terikat di dalamnya aspek sumberdaya perikanan laut, telah mendapatkan perhatian, namun dari aspek pengelolaan sumberdaya tersebut lebih menitikberatkan pada perlindungan dan penguasaan oleh negara. Sebagaimana dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, belum jelas mengatur sejauhmana wewenang Pemerintah Daerah terhadap otonomi daerah pesisir dan lautan. Namun dalam Undang Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa yang dimaksud

dengan pesisir dan lautan mencakup ruangan daratan, ruang lautan dan ruang udara. Di dalamnya termuat pada Pasal 27 disebutkan bahwa Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II, artinya secara implisit Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam mengelola sumberdaya laut.

Pengelolaan pesisir dan sumberdaya laut sesuai ketentuan perundangan dapat dicermati pada berbagai ketentuan hukum yang telah ditetapkan pemerintah dan secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 9:** Perundang-undangan terkait Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Pada Masa Orde Baru

No.	Perundang-undangan	Substansi
1	UU No. 1/1973 tentang Landasan Kontinen Indonesia	Dasar laut dan tanah dibawahnya di luar perairan wilayah RI sampai kedalaman 200 m atau lebih
2	UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia	Jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia
3	UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan	Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan
4	UU No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan <i>United Nations Convention on the Law Of the Sea</i> (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Hukum Laut)	Hak dan yuridiksi negara pantai di luar laut teritorial lebarnya 200 mil
5	UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hayati dan Ekosistemnya	Pengelolaan sumberdaya hayati dan lingkungannya
6	UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia	Perairan Indonesia : laut teritorial beserta perairan kepulauan dan perairan pedalaman

No.	Perundang-undangan	Substansi
7	Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan; diganti dengan PP No. 46 Tahun 1993	Perizinan Usaha Perikanan
8	Keputusan Presiden No. 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan Jaring <i>Trawl</i>	Menghindari munculnya konflik nelayan
9	Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1982 tentang Pengembangan Budidaya Laut di Perairan Indonesia	Mengimbangi tata cara penangkap- an ikan yg tidak terkendali
10	Keputusan Presiden No. 85 Tahun 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang	Menjaga kelangsungan ekspor udang nasional akibat pelarangan penggunaan <i>trawl</i>

Sumber: Diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber

Berdasar tabel di atas, diketahui bahwa pada pemerintahan Orde Baru selama kurang lebih 30 tahun telah dikeluarkan produk hukum perundang-undangan sekitar 35 peraturan yang mengatur sumberdaya alam, pesisir dan laut. Produk hukum dimaksud terbesar merupakan bentuk peraturan pelaksanaan seperti Keputusan Presiden maupun Keputusan Menteri (Satria,dkk,2002:22). Hal tersebut merupakan cerminan dari sistem politik era Orde Baru yang otoriter dan sentralistik, sehingga peran sistem hukum masyarakat lokal dalam suatu kesatuan masyarakat hukum yang berupa hukum adat sulit mendapatkan ruang. Pemikiran Satria guna pengelolaan sumberdaya perikanan laut dalam kerangka otonomi daerah terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 10:** Alternatif Solusi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dalam Otonomi Daerah

Tingkatan	Desentralisasi dan Otonomi		
	Ruang Pemerintah	Ruang Pasar	Ruang Masyarakat
Masyarakat	Kebijakan ekonomi Pemerintah yg memihak masyarakat nelayan. Diperkuatnya eksistensi kelembagaan lokal dalam pengambilan keputusan untuk pengelolaan sumberdaya. Mengembangkan aktivitas ekonomi non-perikanan pada musim paceklik.	Nelayan sebagai penentu harga komoditi perikanan melalui penguatan organisasi ekonomi nelayan	Penguatan kelembagaan lokal untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan institusi lokal dalam pengelolaan sumberdaya perikanan. Pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan berbasis komunitas/ masyarakat.
Kabupaten/ Kota	Penguatan institusi dan aturan pengawasan dan dalam penegakan hukum. Kebijakan peningkatan kapasitas (aparatur, nelayan) dan organisasi pengelolaan sumber- daya ikan; Penyiapan perangkat kelembagaan penunjang otoda di wilayah laut; Memfasilitasi resolusi konflik lokal; Kebijakan- an pem. tentang pengaturan penggunaan teknologi penangkapan ikan ramah lingkungan; Menetapkan zonasi pemanfaatan ruang laut.	Kebijakan Pemerintah yang berorientasi pada pasar.	Diakomodasinya institusi lokal dan masyarakat dalam pengawasan & pengelolaan sumberdaya perikanan. Pengembangan aturan lokal dan penegakan hukum. Mewujudkan mekanisme kelembagaan untuk mengkoordinasikan antara birokrasi dan nelayan.

<p>Antar Kabupaten/ Kota</p>	<p>Mengembangkan mekanisme ke- lembaga koordinasi &amp; kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Pemanfaatan, dan pengawasan sumberdaya ikan; Mewujudkan regulasi tentang kewenangan wilayah laut antar daerah; Mewujudkan regulasi penggunaan teknologi ramah lingkungan lintas kab/kota; Memfasilitasi upaya resolusi konflik nelayan antar daerah.</p>	<p>Memberdayakan kelembagaan lola antar daerah dalam pengelolaan dan pengawasan sumberdaya perikanan.. Menciptakan model resolusi konflik nelayan.</p>
------------------------------	---	--

Sumber: Diolah dari Satria (2002:177-178).

Pada pemikiran sebagaimana pada tabel di atas memberikan ruang terhadap upaya penguatan masing-masing pihak (pemerintah, swasta/pasar dan masyarakat) untuk dapat terlibat dalam kapasitas yang lebih adil dan transparan sesuai kapasitas yang dapat dilakukan seiring dengan perkembangan demokrasi di Indonesia, karena demokrasi harus terwujud dalam aktivitas nyata guna mewujudkan peranserta masing-masing komponen di dalam masyarakat suatu negara.

#### **D. Kerjasama Antar Daerah (*Intergovernmental Networks*)**

Dalam periode pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, kerjasama antar daerah di Indonesia semakin berkembang, sebagaimana berkembangnya berbagai lembaga kerjasama yang merespon terhadap perubahan pola relasi antar level pemerintahan dan kewenangan yang besar pemerintah daerah sebagai implikasi

kebijakan desentralisasi (Pratikno dkk.,2007). Sejalan dengan hal tersebut Peterson (2008) mengemukakan bahwa banyak pemerintah lokal saat ini yang mencari metode baru untuk mengurangi pengeluaran dan menjaga kualitas jasa, mereview sistem layanan, menetapkan prioritas dan menentukan layanan mana yang diberikan lewat tatanan alternatif.

Adapun alternatif untuk pemberian jasa yang dipergunakan pemerintah lokal bisa meliputi: kontrak dengan perusahaan privat, organisasi sukarela, kelompok lingkungan, waralaba, subsidi kepada pemberi jasa langsung, penggunaan buruh berdonasi, penentuan ongkos dan beban user untuk menutup biaya jasa, dan negosiasi persetujuan kooperatif antar-pemerintahan.

Peterson (2008) mengatakan kerjasama antar-pemerintah adalah sebagai tata cara yang digunakan antara satu atau lebih pemerintahan dalam mencapai tujuan bersama, pemberi jasa atau pemecahan masalah. Contoh dari kerjasama ini berkisar dari tindakan informal dan/atau pertukaran informasi atau peralatan, kepentingan pengadaan layanan bersama atau proyek pengairan, sampah, limbah, dan drainase bersama, samapai tatanan formal, termasuk persetujuan legal yang mengikat. Kerjasama pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya antar daerah dimaksudkan agar dapat mengurangi kesenjangan antar daerah, mengendalikan konflik, meningkatkan pelayanan, pemberdayaan peranserta masyarakat dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumberdaya, sehingga terwujud pembangunan yang serasi, selaras, seimbang sesuai kedudukan, peran dan fungsinya dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, keanekaragaman potensi masing-masing dalam satu manajemen terpadu (Tasmaya,2007).

Selanjutnya "kerjasama" memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi sampai pada derajat yang paling tinggi yaitu "*collaboration*" (Thomson, 2001; Thomson dan Ferry, 2006). Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan

terletak dalam kedalaman interaksi, integrasi, komitmen, dan kompleksitas dimana "*cooperation*" terletak pada tingkatan terendah, sedangkan "*collaboration*" pada tingkatan yang paling tinggi. (Keban,2007). Kerjasama (Ramses dan Bowo,2007) mengemukakan pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian ini terkandung tiga unsur pokok yang melihat pada suatu kerangka kerjasama, yakni unsur dua pihak atau lebih, unsur inter aksi, dan unsur tujuan bersama. Jika satu dari tiga unsur tidak termuat dalam suatu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada obyek tersebut tidak terdapat kerjasama.

Unsur dua pihak atau lebih, selalu menggambarkan suatu himpunan dari kepentingan-kepentingan yang satu sama lain saling mempengaruhi, saling interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama urgen dilakukan. Apabila hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak, maka hubungan dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Suatu interaksi meskipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerjasama. Suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan salah satu pihak, dan pada saat yang bersamaan merugikan kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses interaksi, juga bukan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras. Pelaksanaan kerjasama hanya dapat tercapai apabila diperoleh manfaat bersama bagi semua pihak yang terlibat di dalamnya. Apabila suatu pihak dirugikan dalam proses kerjasama, maka kerjasama tidak lagi terpenuhi. Dalam upaya mencapai keuntungan atau manfaat bersama dari kerjasama, perlu komunikasi yang baik antar semua pihak dan pemahaman yang sama terhadap tujuan bersama.

Ramses dan Bowo (2007) mengatakan kerjasama antar pemerintah daerah otonom pada semua jenjang dan lembaga lainnya adalah kebijakan yang penting karena alasan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan urusan-urusan yang bersifat lintas daerah otonom yang terkait dengan pelayanan masyarakat dapat efektif dan efisien jika dilaksanakan bersama secara sinergiantar daerah otonom. Aspek-aspek pelayanan masyarakat tertentu menjadi optimal jika dilaksanakan secara terpadu oleh daerah yang berbatasan.
2. Solusi yang optimal atas masalah tata ruang, lalu lintas dan transportasi, penanggulangan sampah, penyediaan air bersih, penanggulangan banjir dan pelestarian daerah aliran sungai sebagai masalah bersama, hanya dapat dicapai melalui kerjasama. Hubungan sebab akibat pemanfaatan ruang, mobilitas penduduk dengan segala implikasinya menimbulkan masalah-masalah bersama yang harus diselesaikan secara bersama.

Selanjutnya Farazmand (2004) bahwa membangun kemitraan dalam *Sound Governance* yakni Strategi Adaptif memandu actor governance untuk secara akurat membaca perubahan dinamika lingkungan dan mempertimbangkan pilihan strategi dalam membentuk kemitraan. Strategi Proaktif adalah pemerintah memiliki : (a) melibatkan aktor masyarakat sipil dan berbagai kekuasaan dan bertanggungjawab guna meningkatkan proses *governance*, atau (b) membangun aliansi untuk domain dominasi, agregasi dan kontrol *governance* di semua level. Strategi Reaktif adalah reaksi terhadap rantai kejadian atau efek aksi, yang menimbulkan kebutuhan akan pembentukan kemitraan, tapi ini dibutuhkan sebagai reaksi kepada aksi yang buruk. Contoh : pilihan strategis berupa aliansi keamanan regional. Strategi Akomodatif adalah pendekatan kepada pembentukan kemitraan yang dimaksudkan untuk mengelola dan memadukan konflik kepentingan dan menceah meningkatnya kontradiktif.

Adapun model dalam membangun kemitraan meliputi Model Otonomi, Model Interdependensi dan Model Elit. Dalam Model Otonom, kemitraan dibangun dengan independensi yang digunakan

oleh semua pihak dalam basis yang sama. Sedangkan Model Interdependensi, kemitraan dibangun didasarkan pada dalih bahwa semua pihak hidup dalam sebuah dunia yang saling terkait yang mana tidak satupun dikatakan mandiri atau memiliki kemampuan dan sumberdaya untuk mengatasi masalah dunia yang saling terkait. Model Elit, adalah model yang paling umum dalam membanun kemitraan, model ini merupakan praktek umum di kalangan pemerintah sering didominasi oleh elit bisnis/korporat-dengan elit sama di level *governance* lainnya. Dengan dalih bahwa elit-elit ekonomi-korporat dan elit politik mendominasi arena *governance*.

Selanjutnya untuk membangun kerjasama (kemitraan) antar ketiga pemerintah daerah tidak terjadi secara otomatis, namun melalui suatu proses dimana dapat diketahui berdasarkan alasan kerjasama antar pemerintah daerah, dan berdasarkan permasalahan yang paling strategis bagi ketiga daerah yang bekerjasama. Keban (2007) menemukan alasan dilakukannya kerjasama antar daerah:

- (1) Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat di 'sinergi'kan untuk menghadapi permasalahan yang rumitsifatnya daripada ditangani sendiri-sendiri.
- (2) Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Setiap daerah berusaha mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.
- (3) Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya karena masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik.
- (4) Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau menceah konflik.
- (5) Masing-masing pihak merasakan keadilan, dan memiliki akses yang sama terhadap informasi yang digunakan.

- (6) Dengan kerjasama masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati mitranya, tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan.
- (7) Melalui kerjasama tersebut, kecenderungan 'ego-daerah' dapat dihindari.

Kebijakan yang diambil dalam melaksanakan kerjasama antar daerah meliputi kerjasama dengan daerah perbatasan dan kerjasama dengan daerah lain yang tidak berbatasan. Kajian kerjasama antar daerah yang berbatasan, dilakukan terutama dengan penekanan untuk menyelesaikan dan mengantisipasi timbulnya masalah perbatasan serta mengoptimalkan dan mengefisienkan penggunaan sumberdaya dan sumber dana daerah. Secara empirik, kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, sebagai implementasi dari kerjasama ketiga daerah tersebut yakni aktivitas untuk mengatasi masalah aglomerasi perkotaan seperti ; jalan, air bersih, air limbah, transportasi, persampahan, dan *dranaise*.

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia, telah membawa implikasi terhadap format hubungan antar daerah. Kerjasama Antar Daerah pada semua jenjang merupakan kebijakan penting dengan pertimbangan bahwa pelaksanaan urusan yang bersifat lintas daerah, yang terkait dengan pelayanan masyarakat dapat efektif dan efisien jika dilaksanakan bersama secara sinergi antar daerah. Tujuan Model ini (Tasmaya,2007) yaitu untuk:

- mengurangi kesenjangan antar daerah,
- mengendalikan konflik,
- meningkatkan pelayanan,
- pemberdayaan peranserta masyarakat,
- meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumberdaya dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, keanekaragaman potensi masing-masing dalam satu manajemen terpadu.

Kerjasama hakekatnya adanya dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis u/ mencapai suatu tujuan bersama (Ramses & Bowo,2007). Adanya tiga unsur pokok: dua pihak atau lebih; Interaksi dan tujuan bersama. (berinteraksi pada posisi yg seimbang). Adapun pertimbangan dilakukannya kerjasama, pihak yg bekerja sama:

- Membentuk 'kekuatan yg lebih besar' (disinergikan)
- Mencapai 'kemajuan yg lebih tinggi'
- Dapat lebih berdaya
- Memperkecil atau mencegah konflik
- Merasakan keadilan
- Berkelanjutan dalam bidang yang dikerjasamakan
- Menghilangkan 'ego daerah'

Kerjasama sektoral antar daerah menjadi pilihan guna mengefisienkan waktu, biaya, personil serta mempercepat pencapaian derajat pemenuhan pelayanan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Bab IX Kerjasama dan Perselisihan Pasal 195 – 198 UU No. 32/2004. Ketentuan Kerjasama antar daerah dimaksud telah diperkuat dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata cara Pelaksanaan Kerjasama antar Daerah.

Kerjasama Antar Daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterkaitan daerah yang satu dengan daerah yang lain, menyasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan informasi, dalam upaya pelayanan publik (Pasal 4, PP No. 50/2007) bahwa pelayanan yang diberikan bagi masyarakat oleh pemerintah dapat berupa pelayanan administrative, pengembangan sektor unggulan, penyediaan barang dan jasa rumah sakit, pasar, pengelolaan air bersih, perumahan, perparkiran dan persampahan.

Dalam hal ini beberapa daerah otonom telah mengembangkan kerjasama antar daerah guna meningkatkan pelayanan publik, seperti Badan Kerjasama antar daerah di beberapa daerah:

- BKAD, di kawasan Banjarnegara, Banyumas, Purbalingga, Cilacap dan Kebumen
- Lembaga Pengembangan Ekonomi Wilayah (*Regional Economic Development*), Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten
- PAWONSARI : Kerjasama lintas wilayah provinsi terbentuk antara Kab. Pacitan (Jatim), Kab. Wonogiri (Jateng), Wonosari – Kab. Gunung Kidul (DIY)
- SU-SI : Kerjasama Kota Surabaya dan Kab. Sidoarjo dalam Pengelolaan Terminal Bis Antar Kota Purabaya/Bungurasih.

Kerjasama antar Daerah yang perlu dikembangkan dengan karakteristik khusus yakni kerjasama dalam konteks peningkatan pelayanan bagi masyarakat terkait dengan sektor unggulan perikanan laut. Diharapkan upaya kerjasama antar daerah ini dapat mencegah terjadinya konflik nelayan, mengingat beberapa daerah otonom hingga saat ini tidak sedikit yang telah menerbitkan ketentuan pengaturan untuk mencegah konflik nelayan sebelum otonomi daerah, demikian pula dengan kebijakan yang dikonstruksikan masa otonomi daerah dengan mengedepankan kepentingan lokal semata perlu dicermati efektivitasnya dalam menyelesaikan konflik nelayan.



Bagian Kedua

# **Komunitas Nelayan**



# Bab III

## - EKOLOGI SENTRA NELAYAN -

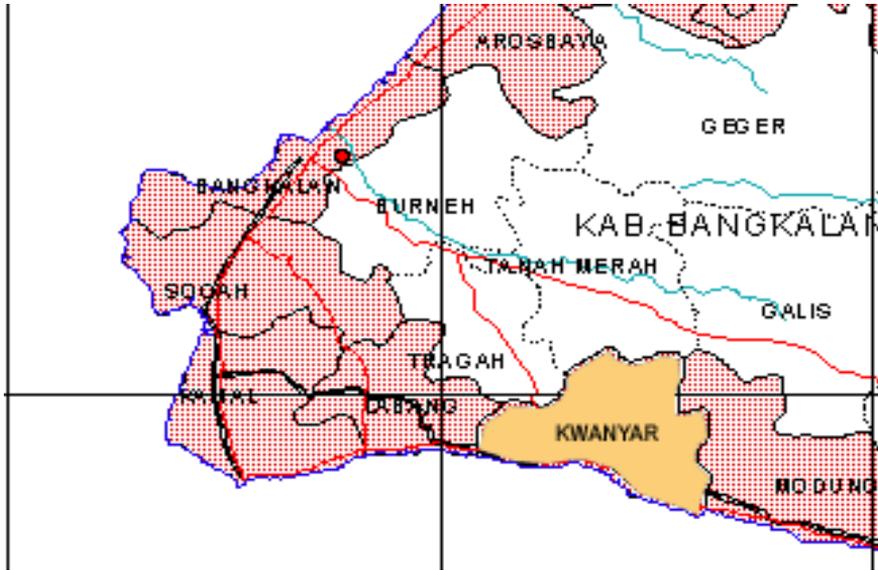
### **A. Kwanyar, Kabupaten Bangkalan**

#### **1. Situs Nelayan Tradisional**

Kecamatan Kwanyar merupakan salah satu dari 18 kecamatan di Kabupaten Bangkalan atau 1 dari 11 kecamatan yang berada di pesisir Pulau Madura, dengan panjang pantai 11,80 Km dan memiliki Hutan Pantai seluas 191,25 Ha. Secara Administratif Kecamatan Kwanyar terbagi menjadi 16 Desa, dengan luas wilayah 47, 81 Km<sup>2</sup> atau 4.781,00 Ha, berada pada ketinggian rata-rata 24 m di atas permukaan laut. Adapun batas-batas wilayahnya sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Tragah dan Tanah Merah
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Modung
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Madura
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Labang

Adapun secara geografis Kecamatan Kwanyar dapat dilihat pada Gambar berikut:



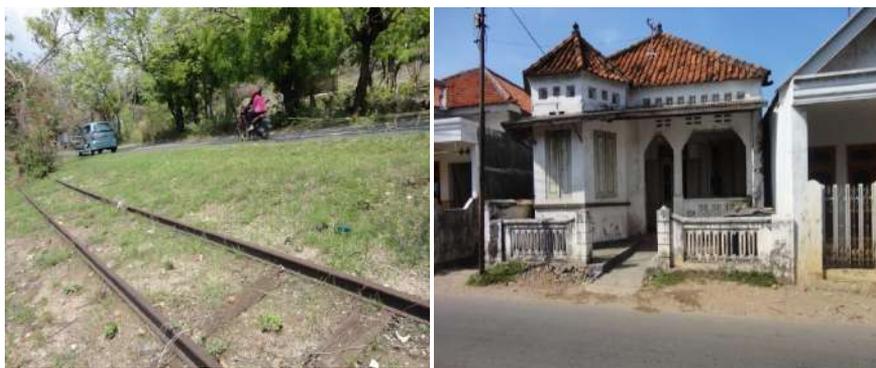
Gambar 2: Peta Wilayah Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan

Sumber: Peta Administrasi Kabupaten Bangkalan 2005

Jarak Kwanyar - Pelabuhan Penyeberangan Kamal sekitar 22 Km relatif sama dibandingkan dengan jarak Kwanyar ke ibu kota kabupaten. Kwanyar dapat dijangkau melalui 2 rute yakni Pertama, dari Penyeberangan Kamal dapat menggunakan kendaraan umum (Baca : angkutan pedesaan atau colt ataupun bis umum) melalui jalan propinsi menuju arah kota Bangkalan selanjutnya ke arah timur hingga Burneh sampai pertigaan Poter, Nyorondung ke arah tenggara menuju ke selatan hingga Tragah terus ke Ketetang dan berakhir di Kwanyar. Rute Kedua, dari Penyeberangan Kamal menyusuri pesisir selatan Pulau Madura melewati Batuporon (Gudang Peluru TNI-AL), ke timur melewati Labang dilanjutkan ke timur melewati Sukolilo Timur hingga melewati sisi timur penghubung Jembatan Suramadu melewati Tebul dan berakhir di Kwanyar.

Adapun tarif angkutan dari Kamal – Kwanyar 5.000 hingga 6.000 rupiah, namun jika menggunakan angkutan dari pertigaan jalan propinsi Bangkalan – Sampang tepatnya di Desa Nyorondung (Tragah) ke arah Kwanyar ongkos kendaraan berkisar 3.000 rupiah. Jalur dari Sampang (pertigaan) Tanah Merah ke arah Kwanyar tarif angkutan sebesar 2.000 rupiah. Bila berperjalanan menuju Kwanyar sepanjang perjalanan akan terlihat ladang subur (Jagung, Ketela pohon dan sedikit sawah padi) dengan lebar jalan kurang lebih 6 meter dengan aspal *hotmic*, di kiri kanan jalan diselingi beberapa pemukiman serta bukit kapur di beberapa tempat, keadaan tanah di kiri kanan jalan membentang persawahan dan ladang penduduk yang cukup subur ditunjang banyak pohon besar dan rumpun bambu yang rindang, kondisi tanah umumnya berwarna merah. Pemukiman penduduk berkelompok sepanjang perjalanan ke arah Kwanyar, namun masih relatif jarang.

Wilayah Kwanyar dapat dijangkau dari Penyeberangan Ferry di Kamal dengan menggunakan kendaraan umum atau angkutan pedesaan (baca: Colt) baik yang menyusuri tepian pesisir selatan Pulau Madura dari arah barat ke timur maupun dari arah barat melalui jalan propinsi ke arah Bangkalan hingga Kecamatan Burneh sampai batas pertigaan Nyorondung ke arah Tenggara menuju Kecamatan Tragah sampai Kwanyar tepatnya di Pasar Kwanyar dan arah selatan sekitar 1 km berbatasan langsung dengan Selat Madura.



Gambar 3: Rel Kereta Api dan Rumah berarsitektur Belanda, bukti kejayaan masa lalu pesisir Kwanyar Bangkalan.

Sumber: Dokumen Peneliti

Keadaan pasar Kwanyar cukup ramai pada pagi hari, untuk ukuran wilayah pelosok yang jauh dari jalan propinsi maupun ibu kota kabupaten. Disamping pasar umum juga berdampingan dengan pasar hewan, diluar pasar tersedia angkutan umum yang didominasi Colt untuk jurusan Kamal baik yang melewati jalan propinsi maupun yang menyusuri pesisir selatan Pulau Madura. Transportasi umum lainnya diantaranya Pick-up untuk mengangkut barang, hewan ternak, akan tetapi tidak sedikit yang digunakan mengangkut manusia. Sarana transportasi umum lainnya yakni Ojek Sepeda Motor, becak maupun angkutan tradisional Dokar. Kendaraan angkutan umum tersedia melayani jalur hingga ke arah timur (Tanah Merah-Kabupaten Sampang) maupun ke barat pesisir arah Kamal-Bangkalan dan utara Tragah hingga Kamal.

Nelayan Kwanyar bertempat tinggal tersebar pada 6 Desa dari 16 Desa yang ada di wilayah Kecamatan Kwanyar. Kondisi ekonomi nelayan Kwanyar tergolong cukup makmur dengan situasi pemukiman yang teratur. Keadaan ini ditunjang dengan kondisi alam (lahan) daratan yang cukup subur. Lahan di Kwanyar seluas 4.780,90 Ha terbanyak yakni 2.848,80 Ha berupa tanah tegalan sebagaimana keadaan wilayah di Pulau Madura penggunaan lahan/tanah didominasi sebagai tegalan serta penggunaan tanah untuk sawah seluas 1.029,10 Ha atau 81,11 %. Adapun sisanya seluas 903 Ha lahan kering berupa bangunan, pekarangan dan lainnya. Keadaan umum pada tahun 2005, Di wilayah Kwanyar terdapat hutan pantai seluas 191.25 Ha yang tersebar di 4 desa yakni Desa Pesanggrahan, Karanganyar, Batah Barat dan Batah Timur disamping itu terdapat hutan produksi seluas 256,00 Ha serta hutan lainnya seluas 591,00 Ha dan memiliki panjang pantai yaitu sepanjang 11,80 Km.



Gambar 4: Perahu Tradisional dan Juragan Penampung hasil tangkapan nelayan

Sumber: Dokumen Peneliti.

Keadaan secara administratif Kecamatan Kwanyar pada tahun 2011 terdiri atas 16 desa dengan daerah terluas yakni Desa Sumur Kuning seluas 4,47 Km<sup>2</sup> atau 9,35 % dari luas wilayah kecamatan dan terdiri atas 3 dusun yang meliputi 5 RW dengan 10 RT, sedangkan wilayah desa terkecil yakni Desa Batah Barat dengan luas 1,78 Km<sup>2</sup> atau 3,72 % dari luas kecamatan yang terdiri atas 5 dusun dan meliputi 5 RW dengan 16 RT. Dengan demikian Desa Batah Barat merupakan desa yang paling padat jika dilihat dari luas wilayahnya yang paling sempit.

## 2. Keadaan Geografis

Keadaan secara demografis pada wilayah Kecamatan Kwanyar diketahui bahwa Desa Batah Timur (8,0 km) merupakan desa terjauh dari ibu kota kecamatan, sedangkan Desa Batah Barat (7,0 km) dan Desa Gunung Sereng merupakan dua desa lainnya yang tergolong terjauh dari ibu kota kecamatan. Jumlah Penduduk Kwanyar pada tahun 2010 sebanyak 47.296 jiwa terdiri dari Laki-laki 23.235 jiwa dan Perempuan 24.061 jiwa, dan jika dibandingkan dengan jumlah penduduk tahun sebelumnya tidak mengalami perubahan. Terkait dengan luas wilayah, kepadatan penduduk pada tahun 2010 rata-rata 989.25 jiwa/Km<sup>2</sup> semakin padat dibanding tahun sebelumnya.

Kepadatan penduduk tertinggi berada di Desa Batah Barat dengan rata-rata 1.950.56 jiwa/Km<sup>2</sup>, sedangkan jumlah penduduk rata-rata terendah di Desa Janteh rata-rata 404.99 jiwa/Km<sup>2</sup>. Lebih lanjut untuk mengetahui keadaan wilayah Kecamatan Kwanyar dari aspek pemanfaatan lahan dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 11:** Keadaan Wilayah menurut Penggunaan Tanah (Ha) di Kecamatan Kwanyar Tahun 2005.

No.	Desa/Kelurahan	Tanah Sawah	Tanah tegalan	Bangunan/ Pekarangan	Lain-lain	Jumlah
1	Tebul	-	158,70	35,50	2,30	196,50
2	Kwanyar Barat	-	86,50	16,20	114,00	246,70
3	Pesanggrahan	190,00	47,00	45,00	50,30	332,30
4	Karang Anyar	97,00	54,70	25,50	6,00	183,20
5	Batah Barat	120,00	24,00	26,00	7,90	177,90
6	Batah Timur	75,00	232,00	39,00	4,00	350,00
7	Duwak Buter	112,00	240,00	39,00	3,30	394,30
8	Pandanan	186,00	84,20	28,50	0,80	299,50
9	Karang Entang	121,50	70,20	33,00	0,30	225,00
10	Janteh	76,60	292,90	48,00	3,00	420,50
11	Dlemer	51,00	189,00	32,00	3,00	275,00
12	Ketetang	-	288,00	88,50	11,50	388,00
13	Morombuh	-	243,00	40,00	12,00	295,00
14	Sumur Kuning	-	375,60	44,00	27,20	446,80
15	Paoran	-	190,00	34,00	10,00	234,00
16	Gunung Sereng	-	273,00	40,00	3,20	316,20
Jumlah		1.029,10	2.848,80	614,20	288,80	4.780,90

Sumber: Kecamatan Kwanyar Dalam Angka 2005/2006.

Mencermati tabel di atas, diketahui bahwa lahan di Kecamatan Kwanyar seluas 4.780,90 Ha terbanyak yakni 2.848,80 berupa tanah tegalan/peladangan atau 60 %, sedangkan 1.029,10 Ha atau 21,53 % berupa tanah sawah. Di antara desa yang ada di Kwanyar, 9 desa diantaranya memiliki lahan untuk bercocok tanam padi yaitu Pesanggrahan, Karang Anyar, Batah Barat, Batah Timur, Duwak Buter, Pandanan, Karang Entang, Janteh dan Dlemer, namun

demikian seluruh desa juga memiliki lahan yang diusahakan sebagai ladang untuk tanaman jagung, ketela pohon, kacang dan jenis tanaman dengan masa panen jangka pendek lainnya. Dengan demikian desa pesisir di wilayah Kwanyar selain mata pencaharian sebagai nelayan juga ditopang adanya sumberdaya alam yang subur untuk persawahan dan tegalan, yakni pada desa Pesanggrahan, Karang Anyar, Batah Barat dan Batah Timur, sedangkan pada desa Kwanyar Barat tidak memiliki persawahan, sehingga aktivitas pengolahan hasil laut dan perdagangan lebih dominan.

### 3. Kependudukan

Jumlah penduduk Kecamatan Kwanyar tahun 2010 sebanyak 47.296 jiwa yang terdiri dari laki-laki 23.235 jiwa dan perempuan 24.061 jiwa. Secara keseluruhan tidak mengalami perubahan dibandingkan tahun sebelumnya. *Sex ratio* sebesar 96.57 % artinya penduduk perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki atau dengan kata lain setiap 100 orang penduduk perempuan berbanding dengan 96 orang penduduk laki-laki.

Pada tahun 2010 menunjukkan bahwa konsentrasi penduduk terbesar di Desa Pesanggrahan berpenduduk 4.850 jiwa, urutan kedua Desa Gunung Sereng berpenduduk 4.685 jiwa. Dari tingkat kepadatannya maka desa terpadat penduduknya yaitu Desa Batah Barat dengan kepadatan 1.950.56 per Km<sup>2</sup>, kemudian kedua terpadat Desa Gunung Sereng dengan tingkat kepadatan 1.482.59 per Km<sup>2</sup>. Tingkat kepadatan penduduk terendah yakni Desa Janteh yaitu 404.99 jiwa per Km<sup>2</sup>, sedangkan kepadatan penduduk kecamatan per Km<sup>2</sup> adalah 989,25. Untuk mengetahui jumlah penduduk dan tingkat kepadatannya secara terinci pada tabel berikut:

**Tabel 12:** Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Kecamatan Kwanyar Tahun 2010

No.	Desa	Luas (Km <sup>2</sup> )	Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk/ Km <sup>2</sup>
1	Tebul	1,96	1.878	958.16
2	Kwanyar Barat	2,47	4.217	1.317.45
3	Pesanggrahan	3,32	4.850	1.460.84
4	Karang Anyar	1,83	2.213	1.209.29
5	Batah Barat	1,78	3.472	1.950.56
6	Batah Timur	3,50	3.211	917.43
7	Duwak Buter	3,94	2.204	559.39
8	Pandanan	3,00	1.609	536.33
9	Karang Entang	2,25	1.506	669.33
10	Janteh	4,21	1.705	4094.99
11	Dlemer	2,75	2.324	845.09
12	Ketetang	3,88	3.834	988.14
13	Morombuh	2,95	4.257	1.443.05
14	Sumur Kuning	4,47	3.884	868.90
15	Paoran	2,34	1.447	618.38
16	Gunung Sereng	3,16	4.685	1.482.59
Jumlah		47,81	47.296	989.25

Sumber: Kecamatan Kwanyar dalam Angka Tahun 2011

#### 4. Kondisi Sosial Ekonomi

Berdasarkan data tahun 2000, Kecamatan Kwanyar meliputi 16 Desa yang secara keseluruhan terbagi dalam 59 Dusun/ Kampung terdiri atas 83 Rukun Warga (RW) dan meliputi 212 Rukun Tetangga (RT). Hingga tahun 2004, di wilayah Kecamatan Kwanyar terdapat 35 Sekolah Dasar Negeri, 2 Sekolah Menengah Tingkat Pertama Negeri dan 2 Sekolah Menengah Umum Negeri serta 4 Sekolah Menengah Tingkat Pertama Swasta dan 2 Sekolah Menengah Umum Swasta. Disamping itu keadaan fasilitas/tempat ibadah berupa 38 Masjid serta 63 Surau/Langgar yang tersebar di berbagai desa pada wilayah Kecamatan Kwanyar.

Total nilai Produk Domestik Bruto (PDRB) Kecamatan Kwanyar dihitung atas dasar harga berlaku tahun 2004 sebesar Rp 165,63 milyar. Mengalami kenaikan 10,81 % dibandingkan tahun 2003 yang mencapai Rp 149,47 milyar. Apabila dihitung atas dasar harga konstan tahun 2000, maka total nilai PDRB nya sebesar Rp 121,21 milyar, sedangkan tahun 2003 sebesar Rp 116,21 milyar. Dengan demikian diperoleh angka pertumbuhan ekonomi sebesar 4,30 % (Kwanyar dalam angka 2005).

Kondisi saat ini, aktivitas ekonomi masyarakat di sektor perikanan, perkebunan dan sejenisnya tidak sampai 10 % dari keseluruhan aktivitas masyarakatnya. Aktivitas masyarakat didominasi sektor pertanian hingga mencapai 53 % dan sektor perdagangan mendekati 22 %, sedangkan secara rinci keadaan penduduk Kwanyar dari aspek mata pencahariannya sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 13:** Keadaan Penduduk Usia 15 ke Atas menurut Jenis Mata Pencaharian Kecamatan Kwanyar - Tahun 2006

No	Mata Pencaharian	Jumlah (Orang)	%
1	Petani Tanaman Pangan	12.386	52,64
2	Perkebunan	135	0,57
3	Perikanan	2.111	9
4	Peternakan	35	0,15
5	Pertanian lainnya	170	0,72
6	Industri Pengolahan	208	0,88
7	Perdagangan	5.044	21,44
8	Jasa	1.765	7,50
9	Angkutan	814	3,46
10	Lainnya	861	3,66
	J u m l a h	23.529	100

Sumber: Diolah dari Kabupaten Bangkalan Dalam Angka 2007

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa penduduk usia 15 tahun ke atas terbanyak bermata pencaharian sebagai petani tanaman pangan yakni 12.386 orang atau sebesar 52,64 % dari jumlah penduduk usia 15 tahun ke atas. Mata pencaharian di sektor perikanan berada pada urutan ketiga dengan jumlah sebanyak 2.111 orang atau sebesar 9 %. Berdasar keadaan di atas menunjukkan bahwa sektor pekerjaan perikanan masih cukup besar namun aktivitas pekerjaan penduduk lebih didominasi sektor pertanian tanaman pangan dan perdagangan. Industri pengolahan mendekati 1 % meliputi pengolahan hasil perikanan laut : terasi, ikan asin, serta terbanyak pengolahan kerupuk. Selanjutnya keberadaan penduduk di Kecamatan Kwanyar ditinjau dari tingkat kesejahteraan keluarga dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 14:** Keadaan Tingkat Keluarga menurut Tahapan Kesejahteraan di Kecamatan Kwanyar - Tahun 2006

No	Desa	Pra Sejahtera	Sejahtera I	Sejahtera II	Sejahtera III,III+
1	Tebul	162	223	56	77
2	Kwanyar Barat	276	555	165	136
3	Pesanggrahan	228	445	281	201
4	Karang Anyar	105	205	98	107
5	Batah Barat	110	337	218	225
6	Batah Timur	86	444	210	201
7	Duwak Buter	169	283	108	85
8	Pandanan	106	93	42	61
9	Karang Entang	85	105	56	66
10	Janteh	128	216	55	56
11	Dlemer	206	287	86	69
12	Ketetang	237	462	161	133
13	Morombuh	311	616	149	111
14	Sumur Kuning	233	661	96	132

No	Desa	Pra Sejahtera	Sejahtera I	Sejahtera II	Sejahtera III,III+
15	Paoran	111	184	36	46
16	Gunung Sereng	287	393	237	183
	Jumlah	2.840	5.509	2.054	1.889

Sumber: Kecamatan Kwanyar Dalam Angka 2007

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa pada tahun 2006 komposisi jumlah keluarga ditinjau dari tingkat kesejahteraannya menunjukkan didominasi tingkat Keluarga Sejahtera I, II dan III & III + sebanyak 9.452 unit keluarga atau 69,95 % dari keseluruhan jumlah keluarga di Kecamatan Kwanyar. Sedangkan 2.840 unit keluarga tergolong Keluarga Pra Sejahtera atau terdapat 30,05 % dari keseluruhan keluarga di Kecamatan Kwanyar. Adapun aspek sosial lainnya diantaranya dicermati dari tingkat pendidikan penduduk yang secara terinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 15:** Tingkat Pendidikan Penduduk di Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Tahun 2000 - 2004 (dlm orang)

Tahun	S1/akademi	SMA/K/MA	SMP/MTs	SD/MI
2000	-	514	557	8.209
2001	-	439	588	11.978
2002	-	504	596	12.342
2003	-	514	641	15.172
2004	-	537	800	14.274

Sumber: Kabupaten Bangkalan Dalam Angka 2000 – 2004.

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa perkembangan tingkat pendidikan rata-rata penduduk di Kecamatan Kwanyar menunjukkan bahwa sejak tahun 2000 – 2004 dari jumlah penduduk yang ada didominasi dengan penduduk yang berpendidikan setingkat SD/MI sederajat (SD Kecil maupun SD Pamong). Adapun

prosentase terbesar SD/MI dimaksud rata-rata diatas 90 % dari keseluruhan penduduk yang berpendidikan. Namun demikian untuk penduduk yang berpendidikan diatas SD/MI jumlahnya relatif cukup banyak atau mendekati sebanding antara yang berpendidikan SMP/MTs maupun yang berpendidikan SMA/MA, pada tahun 2001 penduduk yang berpendidikan SMA/MA sebesar 4,52 %, sedangkan di tahun 2004 yang berpendidikan SMA/MA meningkat menjadi sebesar 5,13 %.

## **B. Kamal dan Labang, Kabupaten Bangkalan**

Perkembangan jumlah nelayan di Kabupaten Bangkalan setelah lima tahun terakhir tidak banyak berubah hingga tahun 2011 tidak mengalami perubahan yang berarti. Namun dilihat dari aspek produksinya, pada tahun 2011 kontribusi terbesar dari nelayan perikanan laut yakni di atas Rp 203 milyar, sedangkan urutan kedua dari nelayan perairan tambak dengan kontribusi sebesar Rp 28 milyar. Kontribusi nilai produksi terkecil dari nelayan kolam sebesar Rp 16 milyar.

**Tabel 16:** Banyaknya Nelayan menurut Sub Sektor Perikanan Kabupaten Bangkalan, Tahun 2006 – 2011

<b>Tahun</b>	<b>Perikanan Laut</b>
2006	5.253
2007	5.253
2008	5.253
2009	5.253
2010	5.253
2011	5.193

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2007 - 2012.

Berdasarkan data pada tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah nelayan tangkap di Kabupaten Bangkalan menunjukkan tidak mengalami perubahan sejak tahun 2006 – 2010. Pada

tahun 2011 mengalami penurunan cukup besar yakni sebanyak 60 orang atau turun sebesar 1,14 % dari tahun 2010. Namun bila dicermati lebih mendalam khususnya nelayan pada perairan selatan Bangkalan khususnya di Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar pada tahun yang sama menunjukkan adanya penurunan sebanyak 3 orang nelayan atau turun 0,01 % sebagaimana dengan gambaran perkembangan nelayan tangkap di kabupaten sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel17:** Banyaknya Nelayan Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan - Tahun 2008 – 2011

No.	Kecamatan	Nelayan			
		2008	2009	2010	2011
1	Kamal	27	27	27	27
2	Labang	223	223	223	220
3	Kwanyar	640	640	642	633

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 – 2012

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa pada Kecamatan Labang jumlah nelayan selama tiga tahun (2008 – 2009) tidak mengalami perubahan, namun pada tahun 2010 meningkat 2 orang dan tahun 2011 menurun sebanyak 3 orang nelayan atau turun 0,01 %. Demikian halnya dengan kondisi jumlah nelayan di Kecamatan Kwanyar juga mengalami penurunan sebanyak 7 orang atau 0,01 %. Data menarik di atas yakni keadaan perkembangan nelayan Kamal yang jumlahnya tetap atau tidak mengalami perubahan selama kurun waktu 5 tahun terakhir. Adapun perkembangan penggunaan perahu guna kepentingan melaut sebagaimana pada tabel berikut:

**Tabel 18:** Jumlah Perahu Penangkap Ikan menurut Jenis Perahu Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar - Kab. Bangkalan Tahun 2008 – 2011

No.	Kecamatan	Motor Tempel				Perahu tanpa motor	
		2008	2009	2010	2011	2009	2010
1	Kamal	55	55	35	26	26	26
2	Labang	82	131	131	98	-	-
3	Kwanyar	438	220	220	164	-	-

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 - 2012

Perkembangan jumlah perahu nelayan mengalami fluktuasi selama 4 (empat) tahun terakhir, data di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2009 jumlah perahu mengalami peningkatan untuk jumlah perahu pada Kecamatan Labang yakni meningkat sebanyak 49 unit atau meningkat sebesar 37,41 %. Namun sebaliknya pada tahun 2009, justru di Kecamatan Kwanyar jumlah perahu menurun sebanyak 218 unit atau 49,78 %, sedangkan pada Kecamatan Kamal menunjukkan jumlah perahu mengalami penurunan dari tahun 2010 hingga 2011 dan pada tahun 2009 berkembang perahu nelayan tanpa motor tempel.

Nelayan yang melaut di perairan Selat Madura dari Kabupaten Bangkalan secara mendalam aktivitas nelayan dalam melakukan eksploitasi sumberdaya perikanan laut dapat diketahui diantaranya melalui jenis alat tangkap yang dipergunakan dalam melaut. Adapun alat tangkap yang dipergunakan selama kurun waktu sebelum otonomi daerah dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan laut oleh nelayan Kecamatan Kamal, Kwanyar dan Labang, Kabupaten Bangkalan terlihat pada tabel berikut:

**Tabel19:** Jumlah Alat Penangkap Ikan di Laut menurut Jenis Alat Jaring-jaring Hanyut Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan Tahun 2008 – 2011

No.	Kecamatan	Jenis Alat Tangkap Ikan di Laut			
		2008	2009	2010	2011
1	Kamal	7	21	21	27
2	Labang	-	251	251	321
3	Kwanyar	374	1.276	1.276	1.631

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 – 2012.

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa nelayan pada ketiga wilayah perairan di Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar tetap menggunakan alat tangkap tradisional yang dikenal dengan Jaring-jaring hanyut dalam 4 (empat) tahun terakhir (2008 - 2011), sedangkan pada Kecamatan Kamal jumlah alat tangkap meningkat cukup tinggi di tahun 2009 sebanyak 14 unit atau naik 200 % dan mengalami peningkatan kembali di tahun 2011 sebanyak 6 unit atau 2,39 %.

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa perkembangan penggunaan alat tangkap tersebut pada nelayan Labang meningkat. Jumlah alat tangkap yang dipergunakan nelayan Labang mengalami peningkatan sebanyak 70 unit pada tahun 2011 atau naik 21,81 %, sedangkan pada nelayan di Kecamatan Kwanyar penggunaan alat tangkap jaring-jaring hanyut meningkat sebanyak 355 unit atau meningkat 21,77 %. Peningkatan jumlah alat tangkap pada tahun 2011 terkait dengan kepulauan penduduk yang selama ini sebagai TKI Ilegal di luar negeri mulai menekuni aktivitas sebagai nelayan kembali seiring maraknya penertiban pekerja illegal di luar negeri (Malaysia).

**Tabel 20:** Jumlah Rumah Tangga Perikanan/Perusahaan Perikanan Laut menurut Jenis Perahu Penangkap Ikan, Kabupaten Bangkalan Tahun 2008 – 2011

Tahun	Tanpa Perahu	Perahu Tanpa Motor	Motor Tempel	Kapal Motor	Jumlah
2008	-	-	2356	181	2537
2009	-	56	3631	181	3868
2010	-	56	3631	181	3868
2011	-	-	2173	181	2354

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 - 2012.

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga perikanan laut mengalami perubahan secara fluktuatif sejak tahun 2008 meningkat sebanyak 1331 rumah tangga nelayan atau meningkat sebesar 0,53 % di tahun 2009, sedangkan pada tahun 2011 justru menurun sebanyak 1514 atau turun 39,14 %.

Selanjutnya perkembangan jumlah armada perahu/motor tempel yang dipergunakan memiliki kontribusi terhadap tingkat produksi atau besaran hasil tangkapan nelayan sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 21:** Jumlah Produksi Hasil Perikanan Tangkap (Ton) Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan – Tahun 2008 – 2011

No.	Kecamatan	Jumlah Produksi Hasil Perikanan Tangkap			
		2008	2009	2010	2011
1	Kamal	93.28	93.50	83.51	87.95
2	Labang	1,282.61	638.00	569.84	600.16
3	Kwanyar	3,241.50	3,250.80	2,903.50	3,057.96

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 – 2012.

Berdasarkan data pada tabel di atas diketahui bahwa jumlah produksi perikanan tangkap di kecamatan Labang mengalami penurunan yang cukup besar pada tahun 2009 yakni sebesar 644.61 Ton atau turun 50,26 %. Kondisi ini terus mengalami penurunan kembali pada tahun 2010 sebesar 68.16 Ton atau turun 10,68 %. Namun pada tahun 2011 produksi tangkapan kembali meningkat sebanyak 30.32 atau meningkat sebesar 5,32 %. Sedangkan jumlah produksi hasil perikanan tangkap pada Kecamatan Kwanyar mengalami peningkatan di tahun 2009 sebanyak 9.30 Ton atau meningkat 0,29 %. Kondisi pada tahun 2010 hasil produksi tangkapan menurun sebanyak 347.30 Ton atau 34,73 %, selanjutnya kondisi ini berubah terjadi peningkatan pada tahun 2011 sebanyak 154.46 Ton atau meningkat 5,32%.

Selanjutnya guna mengetahui beberapa penyebab terjadinya fluktuasi jumlah produksi hasil tangkapan setidaknya dapat diketahui diantaranya dari besaran/ukuran perahu yang dipergunakan nelayan dalam upaya mendapatkan hasil tangkapan sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 22:** Nilai Produksi Hasil Perikanan Tangkap (Jutaan Rupiah) Kecamatan Kamal, Labang dan Kwanyar Kab. Bangkalan – Tahun 2008 – 2011

No.	Kecamatan	Nilai Produksi Perikanan Tangkap (Jutaan Rupiah)			
		2008	2009	2010	2011
1	Kamal	2.207,173	2.229,241	2.034,560	2.242,589
2	Labang	13.197,402	13.329,358	12.165,298	13.409,166
3	Kwanyar	24.278,898	24.521,654	22.380,165	24.668,474

Sumber: Bangkalan Dalam Angka 2009 – 2012.

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan perolehan hasil tangkapan nelayan tradisional di pesisir selatan Kab. Bangkalan (Kec. Kamal, Laban dan Kwanyar) mengalami peningkatan khususnya pada dua tahun terakhir (2010 – 2011). Nilai produksi di Kec. Kamal meningkat sebesar Rp 208,029 juta atau naik 10,23 %, sedangkan di Kec. Labang meningkat sebanyak Rp 1.243,868 juta atau naik 10,23 % DAN Kec. Kwanyar sebagai sentra nelayan terbesar mengalami kenaikan nilai produksi sebanyak Rp 2.288,309 juta atau naik 10,23 %. Dengan demikian bahwa peningkatan nilai produksi pada sentra nelayan secara umum sama yakni sebesar 10,23%.

## C. PERMODALAN DAN DISTRIBUSI HASIL

### 1. Teknologi Penangkapan

Sejak Hindia Belanda sektor perikanan di Kwanyar telah cukup dikenal. Aktivitas perikanan telah cukup lama menjadi bagian mata pencaharian sebagian penduduk di Kecamatan Kwanyar, setidaknya sejak ratusan tahun yang lalu, sebagaimana ditunjukkan dalam arsip laporan Pemerintah Hindia Belanda. Hal ini dapat diketahui dari aktivitas masyarakat yang tercatat dalam laporan mengenai perompakan di Selat Madura, bahwa perahu-perahu yang tinggal di Desa Kwanyar, Bangkalan, pada tanggal 1 Desember 1864, hari Kamis, dengan seorang *juragan* perahu, dua awak perahu, dan delapan penumpang dihadang oleh kawanan perompak. Mereka kehilangan uang tunai f 270, dan beberapa pakaian (Oostpost, 10 Desember 1864 No. 279, hlm 3) (Kuntowijoyo,2002:177). Hal itu menunjukkan bahwa keberadaan aktivitas masyarakat Kwanyar di sektor maritim telah dikenal luas sejak zaman dahulu.

Sebuah laporan tahun 1857 mencatat bahwa pungutan pajak di Bangkalan Selatan ditetapkan besarnya mencapai seperlima dari keuntungan, sedangkan di Bangkalan Utara bertingkat-tingkat dari 10 sen, 25 sen, samapai 50 sen per bau, disamping itu pada bagian lain disebutkan bahwa kolam ikan paling banyak didirikan di sepanjang

wilayah Pantai Selatan (Kuntowijoyo,2002:322). Mobilitas penduduk cukup tinggi bahkan ditunjukkan dengan adanya jaringan rel kereta api yang secara khusus melewati wilayah pesisir sentra nelayan di Kwanyar, hingga saat ini sisa-sisa jaringan rel kereta api ini masih dapat ditemukan di sepanjang pesisir selatan Madura khususnya di Kecamatan Kwanyar yang pernah berjaya sejak masa Hindia Belanda hingga sekitar tahun 1968-an.

Kwanyar sudah merupakan wilayah yang cukup potensial melihat adanya jalur kereta api yang melewati distrik (baca : kecamatan) ini, bahkan pada tahun 1917 adanya kekacauan yang melanda akibat pemerintah Belanda melaksanakan ketentuan rumah bebas pes di Bangkalan, sehingga wilayah Desa Jakung sub Distrik Sukalila dan Distrik Kwanyar Bangkalan dijaga 50 serdadu barisan (Kuntowijoyo,2002:68). Selanjutnya jaringan komunikasi telah banyak mengalami perubahan dengan adanya jalan kereta api yang dibangun mulai 1897 selesai hingga 1901. Transportasi laut telah menjadi bagian hidup dari orang Madura, sepanjang pantai utara dan selatan Madura beberapa pelabuhan telah dibangun oleh penduduk asli, yang digunakan untuk berdagang dan menangkap ikan (Nijhoff,1904). Keberadaan jaringan infrastruktur pada wilayah ini memberikan dampak pada aktivitas penduduknya yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan.

Kondisi tersebut merupakan salah satu faktor yang mendukung nelayan Kwanyar untuk tetap bertahan serta kondisi alam yang subur, sehingga nelayan Kwanyar juga memperoleh penghasilan lain di luar sektor perikanan tangkap. Teknologi penangkapan yang dipergunakan nelayan Kwanyar selama ini berupa Jaring-jaring hanyut, namun juga ada yang menggunakan alat tangkap lain berupa pancing yang kedua alat tangkap tersebut tetap ramah lingkungan atau tergolong alat tangkap tradisional.

Penduduk Kwanyar, Kabupaten Bangkalan dari aspek budaya (*culture*) sangat dipengaruhi oleh keberadaan kerajaan yang pernah

ada di Kabupaten Bangkalan, pengaruh ini dapat diketahui dari aspek hubungan sosial dan perilaku masyarakatnya. Tingkat kepadatan penduduk Kwanyar berdasar data tahun 1892 per 1.000 ha sebesar 3001 – 4000 atau sekitar 60 % dari penduduk Distrik Bangkalan kala itu (Kuntowijoyo,2002:85). Aktivitas perikanan pada saat itu berkembang cukup pesat khususnya budidaya ikan dalam kolam atau tambak sebagaimana pungutan pajak untuk sektor tersebut. Saat ini budidaya yang dikembangkan di pertambakan Desa Pesanggrahan dan Karang Anyar yaitu udang dengan luas 49 Ha (Kwanyar dalam Angka, 2004). Keadaan sektor perikanan laut secara terinci pada kecamatan wilayah Kabupaten Bangkalan pada tahun 2005 sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 23:** Jumlah Nelayan Perikanan Laut, Perahu/Kapal Ikan dan Alat Tangkap Menurut Kecamatan di Kabupaten Bangkalan - Tahun 2006

No	Kecamatan	Nelayan (Orang)	Perahu /Motor Tempel (unit)	S Alat Tangkap (Unit)
1	Kamal	37	30	7
2	Labang	225	83	188
3	Kwanyar	644	428	467
4	Socah	690	355	74
5	Bangkalan	761	404	893
6	Arosbaya	628	313	120
7	Tanjung Bumi	870	310	420
8	Sepulu	427	185	647
9	Klampus	1.047	591	631
J u m l a h		5.372	2.699	3.447

Sumber: Kabupaten Bangkalan Dalam Angka 2007

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa di Kabupaten Bangkalan terdapat 9 kecamatan dari 18 kecamatan yang ada atau

50%-nya memiliki wilayah berbatasan dengan pantai. Data diatas menunjukkan bahwa kecamatan yang memiliki jumlah nelayan terbanyak yakni Kecamatan Klampis dengan nelayan sebanyak 1.047 orang, kemudian di urutan kedua Kecamatan Tanjung Bumi dengan jumlah nelayan 870 orang dan urutan ketiga yaitu Kecamatan Bangkalan dengan jumlah nelayan 761 orang. Ketiga kecamatan tersebut berada pada wilayah sebelah utara dari Pulau Madura. Kecamatan yang berada di Selatan Pulau Madura atau pada wilayah perairan Selat Madura, dengan jumlah nelayan terbesar yakni Kecamatan Socah sebanyak 690 orang, kemudian Kecamatan Kwanyar dengan jumlah nelayan sebanyak 644 orang.

Jumlah perahu/motor tempel terbanyak dimiliki Kecamatan Klampis di pesisir utara Pulau Madura yakni 591 unit, sedangkan urutan kedua Kecamatan Kwanyar di pesisir Selatan Pulau Madura atau berada di perairan Selat Madura dengan jumlah armada sebanyak 428 unit. Adapun kepemilikan alat tangkap terbanyak dimiliki nelayan Kecamatan Bangkalan sejumlah 893 unit, kemudian urutan kedua terbanyak alat tangkap dimiliki nelayan Kecamatan Sepulu yakni sebanyak 647 unit. Penduduk yang bermata pencaharian di sektor perikanan laut dapat diketahui dari aspek jumlah nelayan perikanan laut, perahu serta alat tangkap yang dipergunakan terinci pada tabel berikut:

**Tabel 24:** Jumlah Nelayan Perikanan Laut, Perahu, Alat Tangkap di Wilayah Kecamatan Kwanyar-Tahun 2005

No.	Desa/ Kelurahan	Nelayan (Orang)	Perahu (Unit)	Alat Tangkap (Unit)
1	Tebul	33	14	49
2	Kwanyar Barat	231	172	312
3	Pesanggrahan	48	48	84

No.	Desa/ Kelurahan	Nelayan (Orang)	Perahu (Unit)	Alat Tangkap (Unit)
4	Karanganyar	28	18	54
5	Batah Barat	198	106	278
6	Batah timur	88	70	171
Jumlah		640	428	948

Sumber: Kecamatan Kwanyar Dalam Angka 2005/2006.

Berdasarkan pada tabel di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 2005 jumlah nelayan perikanan laut terbanyak berada di Desa Kwanyar Barat yakni 231 orang atau 36,09%, sedangkan urutan kedua berada di Desa Batah Barat yakni sebanyak 198 orang atau 30,94%.

Disamping itu jumlah nelayan di kecamatan Kwanyar hanya sebanyak 9% dari keseluruhan penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja, atau nelayan menempati urutan ketiga dari 10 jenis mata pencaharian yang ada. Meskipun pada urutan ketiga, namun persentasenya sangat kecil. Nelayan Kwanyar jumlahnya tidak dominan untuk ukuran sebuah wilayah kecamatan, dengan jumlah nelayan sebanyak 640 orang serta armada perahu/kapal penangkap ikan sebanyak 428 unit dengan 948 unit alat tangkap. Hal ini didukung oleh kondisi alam yang subur sehingga memberi peluang berkembangnya sektor pertanian. Keadaan tersebut membawa implikasi terhadap tingkat pendidikan dan mobilitas penduduknya serta keadaan sosial ekonomi lainnya. Temuan menunjukkan bahwa nelayan Kwanyar mampu menjaga lingkungan laut dengan tetap menggunakan alat tangkap tradisional (*jaring-jaring hanyut*).

Nelayan Kwanyar, Kamal dan Labang Bangkalan pada umumnya hasil melaut kebanyakan jenis ikan yang ditangkap seperti: Tembang, Layang, Manyung, Petek, Tongkol, Teri, Cumi-cumi, Rajungan, Udang Rebon, Teripang, Ikan Gerot, Dorang. (sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, Kabupaten Bangkalan tahun 2003).

Wilayah perairan Kamal hingga Kwanyar kondisi perairannya masih lebih baik, hal ini ditunjukkan dengan alat tangkap nelayan masih tergolong tradisional akan tetapi cukup untuk memperoleh hasil tangkapan terutama udang (ukuran kecil) sebagai bahan pembuatan krupuk di lingkungan rumah tangga nelayan (*home industri*), sedangkan udang berukuran besar banyak yang dipesan para pedagang dari Surabaya. Hasil observasi lapangan menunjukkan wilayah Kwanyar terkenal sebagai sentra penghasil krupuk udang yang cukup dikenal selain dari Kabupaten Sumenep.

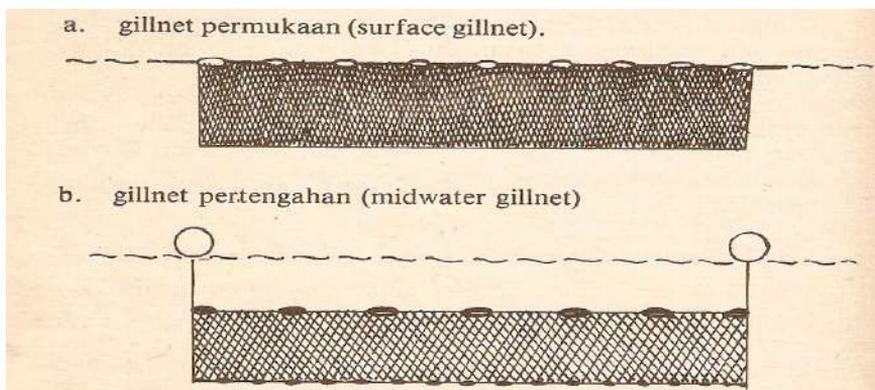
Nelayan Kwanyar hingga saat melakukan aktivitas melaut menggunakan perahu motor kecil berawak 2 orang yang panjangnya tidak lebih dari 5 meter, tidak ada yang menggunakan perahu berkapasitas besar dan perahu yang ada diawaki 2 - 3 orang nelayan dengan alat tangkap tradisional berupa *Jaring-jaring Hanyut*. Selanjutnya waktu melaut dilakukan pada pagi seusai Shubuh dan kembali sekitar dhuhur atau melaut sekitar pukul 06.00 hingga pukul 14.00 wib.



Gambar 5: Perahu nelayan tradisional Kwanyar.

Sumber: Dokumen Peneliti.

Aktivitas melaut dengan waktu dan cara tetap seperti itu dikarenakan lingkungan sosial-ekonomi serta sumberdaya alam telah memberikan peluang untuk tetap terjaganya lingkungan laut. Hal ini diantaranya masih adanya *'fishing ground'* atau tempat berkembang biaknya ikan dan biota laut di perairan sekitar Kwanyar, jumlah penduduk yang tidak padat, peranserta tokoh masyarakat melalui kepentingan politiknya ternyata berimplikasi positif pada berkembangnya kemandirian nelayan, disamping itu kondisi geografis seperti : potensi lahan tanah yang relatif subur dan cukup luas serta tingkat pendidikan dan kultur masyarakat mampu mendorong berkembangnya sumber penghasilan alternatif masyarakat selain pada sektor perikanan. Aktivitas pendukung sektor perikanan yang berkembang cukup pesat yakni industri pengolahan udang dan ikan untuk bahan baku pembuatan terasi, ikan asin serta kerupuk. Kerupuk udang produksi Kwanyar telah dikenal luas di wilayah Madura dan sekitarnya dan menjadi pesaing kerupuk produksi Kapedi – Sumenep.



Gambar 6: Alat tangkap nelayan tradisional Kwanyar

Sumber: Diolah dari Hasil Penelitian.

Nelayan Kwanyar selama ini baik sebelum otonomi daerah hingga saat ini tetap menggunakan alat tangkap tradisional sebagaimana pada tabel berikut:

**Tabel 25:** Jumlah dan Jenis Alat Tangkap Perikanan Laut di Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Tahun 1998 – 2006

Tahun	Jaring-jaring Hanyut	Pancing	Jaring Tetap	Jumlah
1998	185	-	-	185
1999	185	-	-	185
2000	190	-	-	190
2001	190	56	-	190
2002	837	56	-	893
2003	837	56	-	893
2004	837	56	-	893
2005	837	58	2	897
2006	374	-	-	401

Sumber: Kabupaten Bangkalan Dalam Angka 1998 - 2007

Berdasarkan atas tabel di atas diketahui bahwa penggunaan alat tangkap tradisional tetap menjadi alat tangkap mayoritas yang dipergunakan nelayan Kwanyar sejak tahun 1998 hingga 2006, namun hal menarik yakni peningkatan jumlah alat tangkap pada tahun 2002 dimana jumlah alat tangkap meningkat sebanyak 703 unit atau 78,72 % , dari sebanyak 190 unit di tahun 2001 meningkat menjadi 893 unit pada tahun 2002. Kondisi tersebut diakibatkan banyak nelayan pendatang di Kwanyar yang berasal dari daerah konflik di Kalimantan (Sambas dan Pontianak), namun meski demikian mereka tetap menggunakan alat tangkap tradisional sebagaimana nelayan Kwanyar .

Aktivitas melaut nelayan dengan menggunakan perahu pancingan (*jukung*) dan alat tangkap jaring tradisional dilakukan setiap hari, namun pada hari Jum'at tidak melaut, demikian pula pada saat terang bulan dan musim Angin Barat praktis nelayan tidak

beraktivitas di laut sama sekali, sebagaimana dikemukakan salah seorang nelayan Kwanyar Barat:

“kalau melaut ya berangkat habis sholat subuh terus kalau pulangny  
ya sekitar dhuhur itu pak.... ano jam 12 siang, biasanya pas musim  
ikan atau udang, pakai alat tangkap udang jaring hanyut, saya gak  
melaut kalau bulan purnama juga pas hari raya haji/Idhul Adha  
(*têlasên haji*)”

Sejalan dengan penggunaan alat tangkap tradisional oleh  
nelayan Kwanyar juga dikemukakan oleh Mudhofri, *Petinggi*  
Kwanyar Barat (sejak 2002) dan tahun 2008 terpilih untuk kedua  
kalinya sebagai *Petinggi/Klebun/Kades* yang bertempat tinggal di  
Dusun Masjid Utara sebagai berikut:

“... kandungan *plankton* di perairan Batah Barat itu masih bagus,  
sehingga warga disini kompak untuk pakai jaring kecil/biasa (baca  
: Jaring-jaring Hanyut)...”

## 2. Sumber Modal Nelayan Tangkap

Sejak sekitar tahun 80-an di wilayah Kwanyar aktivitas  
perikanan didominasi beberapa *juragan* besar (*juragan darat*) yakni  
H. Sulkan, H. Achmad Bakar, H. Mahfud dan H. Abd. Karim  
(masih kerabat dari *Klebun/Kades* Batah Barat) serta beberapa  
Pengepul (*Todê*) yang hasilnya juga dijual pada *juragan* tersebut,  
yakni Hj. Yati, Sa'diyah dan Suja'i. Aktivitas nelayan tidak terlepas  
dari peran *juragan* ataupun *todê* tersebut, karena mereka memberi  
pinjaman modal untuk melaut, dengan adanya pinjaman tersebut  
nelayan mengikat hutang pada *juragan* sehingga hasil tangkapannya  
harus dijual pada *juragan* atau *todê*, dan merekalah yang menentukan  
harga dari ikan hasil tangkapan tersebut yang tentunya lebih rendah  
dari harga pasar. Namun ikatan nelayan hanya dengan *juragan*  
*darat* (peminjam modal guna keperluan melaut, seperti: bahan  
bakar perahu, perbekalan, perbaikan perahu dan alat tangkap dan

kebutuhan lainnya), sedangkan perahu dan alat tangkap umumnya milik sendiri.

Komunitas nelayan Kwanyar pada umumnya memiliki perahu sendiri yang diawaki satu hingga dua orang nelayan dalam melaut, sedangkan jumlah pengepul/*juragan* mulai berkembang sekitar tahun 1980-an berjumlah 12 orang, namun saat ini tinggal empat orang *juragan*. Pola aktivitas *juragan* – nelayan jauh berubah dibandingkan puluhan tahun lalu, dimana ketika itu nelayan umumnya terikat dengan *juragan* dalam hal permodalan, sehingga nelayan wajib menjual hasil tangkapannya pada *juragan* yang membantu permodalannya.

Kini nelayan sudah tidak ada yang terikat dengan *juragan*, dengan kata lain bahwa nelayan bebas menjual hasil tangkapan pada konsumen maupun *juragan*. Hasil tangkapan umumnya dijual ke pasar Kwanyar dalam keadaan segar, namun ada juga yang dibeli oleh pengolah krupuk ikan yang cukup banyak tersebar di Desa Kwanyar Barat. Lokasi pasar Kwanyar yang dekat (sekitar 500 meter) dengan tambatan perahu (pelabuhan) dan angkutan umum sehingga memperlancar distribusi hasil tangkapan. Menurut R.KH.Nizar Effendi saat ini *juragan* hanya ada 4 orang di Desa Batah Barat yaitu: Hj. Jumrotun (Putri H. Abd. Karim/*Juragan* tahun 1997 - 2007), Juzaf (hingga tahun 2006), Hj. Yati, Hj. Rohma dan H. Zaenal. Perkembangan pengepul/*juragan* di Kecamatan Kwanyar selama kurun waktu 1980-an hingga sekarang secara terinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 26:** *Juragan/Pengepul Ikan/Hasil Laut* Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan Era Orde Baru

No.	Nama	Pengepul Hasil Laut	Tahun	Tempat/Desa	Keterangan
1	H. Abd. Karim	Ikan & udang	1974 – 2007	Batah Barat	Pengepul
2	Juzaf	Ikan & udang	1987 – 2006	Batah Barat	Pengepul
3	Hj. Yati	Ikan & udang	1990 – sekarang	Batah Barat	Pengolahan krupuk

4	H. Zaenal	Ikan & udang	1990 – sekarang	Batah Barat	Pengolahan krupuk
5	Hj. Rohma	Ikan & udang	1990 – sekarang	Batah Barat	Pengolahan krupuk
6	H. Hasjir	Kepiting/ rajungan	1998 – 2004	Kwanyar Brt.	Pengupasan <i>Birsa</i>
7	Sa'diyah	Ikan & Udang	1990		*
8	Suja'i	Ikan & Udang	1990 – sekarang	Batah Barat	Pengepul
9	H. Ach. Bakar	Ikan & Udang	1990		*
10	H. Mahfud	Ikan & Udang	1990		*
11	Zaini	Ikan & Udang		Pesanggrahan	Pengolahan udang
12	Mustafa	Ikan & Udang		Kwanyar Brt.	Pengolahan udang

Sumber: Diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber.

(\*): Meninggal Dunia

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa keberadaan *juragan/* pengepul/*Todê* semakin berkurang dikarenakan meningkatnya kemandirian nelayan, serta tidak sedikit nelayan beralih profesi atau pekerjaan lain termasuk menjadi TKI di luar negeri. Di Kwanyar terbanyak adalah pengepul ikan/udang dari hasil tangkapan nelayan setempat, sedangkan *juragan* kapal ikan tidak ada umumnya adalah perahu dengan kapasitas 2 – 3 orang nelayan.

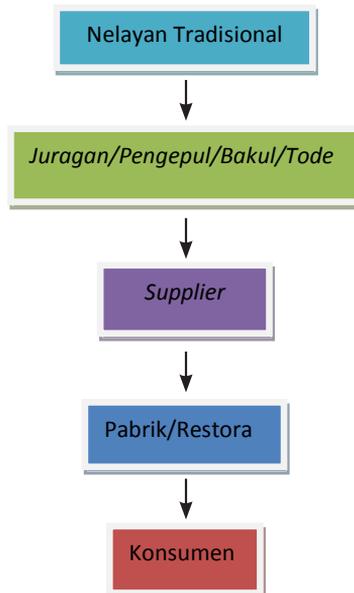
Aktivitas masyarakat di sektor perikanan cukup tinggi, jumlah *Juragan/todê* di Kwanyar, Bangkalan, sekitar tahun 80-an juga jauh lebih banyak di banding tahun 1990-an. Hal ini dikemukakan mantan *Juragan/Todê* yang sekarang bekerja di sektor pertanian yaitu H. Abd. Karim (72 tahun) Desa Batah Barat, Kwanyar :

“ saya dulu jadi juragan laut, .... Ya melaut juga meberi pinjaman modal sama nelayan lainnya, waktu itu hasilnya dalam sehari bisa dapat ½ kw sampai 1 kw, trus di jual lagi ke pasar. Pinjaman yang saya berikan nelayan antara 3 ½ juta hingga 5 juta, sekarang nelayan sini kalau pas tidak menangkap ikan ya ... bertani. Hasil tangkapannya umumnya disini udang windu sama ikan dorang”

### 3. Pemanfaatan Hasil Tangkapan

Selanjutnya berdasarkan sistem distribusi hasil tangkapan yang berkembang di lingkungan nelayan, maka nelayan tradisional dapat diklasifikasikan dalam tiga status nelayan berdasarkan sumber permodalan dan distribusi hasil tangkapannya (Subianto A.,2009) yakni :

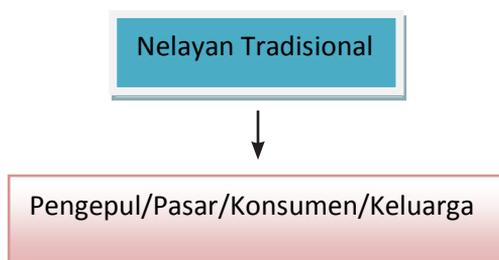
Pertama: Nelayan Terikat, yakni nelayan yang terikat hutang atau memiliki pinjaman modal pada *juragan/pengepul* , sehingga kondisi demikian menjadikan nelayan kelompok ini harus menjual semua hasil tangkapannya atau sebagian terbesar hasil tangkapannya pada *juragan/pengepul* yang telah memberikan pinjaman modal guna menutup kekurangan ketika nelayan membeli perahu, mesin dan alat tangkap. Nelayan yang memiliki ikatan pinjaman pada *juragan/pengepul*, bentuk ikatan tersebut akan tetap berlangsung sekalipun nelayan yang bersangkutan meninggal dunia, sehingga nelayan yang mengambil alih peralatan tangkap tersebut menjadi pengganti untuk melanjutkan ikatan dengan *juragan/pengepul* yang bersangkutan. Sebagaimana sistem jaringan terlihat pada gambar berikut:



Gambar 7: Alur Jaringan Permodalan dan Hasil Tangkapan Nelayan Terikat

Sumber: Diolah Penulis.

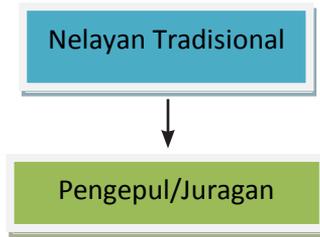
Kedua: Nelayan Bebas, adalah nelayan yang tidak memiliki ikatan pinjaman modal dengan *juragan/pengepul* karena perahu, mesin dan alat tangkap yang dimiliki dibeli dengan modal pribadi atau mereka telah menyelesaikan pinjaman hutang pada *juragan/pengepul*. Nelayan pada kelompok ini memiliki kebebasan dalam memanfaatkan hasil tangkapan (baik diolah sendiri maupun dijual). Bagi nelayan yang tidak memiliki pinjaman modal dari juragan umumnya mendistribusikan hasil tangkapannya dapat langsung dimanfaatkan untuk kebutuhan keluarga atau dijual pada konsumen, pasar ataupun dijual ke pengepul manapun yang memberikan penawaran tertinggi. Adapun jalur distribusi hasil tangkapan dari nelayan yang tidak memiliki pinjaman pada *juragan/pengepul* dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 8: Alur Jaringan Distribusi Hasil Tangkapan Nelayan Bebas

Sumber: Diolah Penulis.

Ketiga: Nelayan Transisi, adalah nelayan yang tidak memiliki ikatan pinjaman modal dengan *juragan/pengepul* karena perahu, mesin dan alat tangkap yang dimiliki dibeli dengan modal pribadi atau mereka telah menyelesaikan pinjaman hutang pada *juragan/pengepul*. Nelayan pada kelompok ini memiliki kebebasan dalam memanfaatkan hasil tangkapan (baik diolah sendiri maupun dijual). Namun karena mereka memiliki keterbatasan dalam memanfaatkan hasil tangkapannya maka mereka cenderung menjual hasil tangkapan pada *juragan/pengepul*.



Gambar 9: Alur Jaringan Distribusi Hasil Tangkapan Nelayan Transisi.

Sumber: Diolah Penulis.

#### 4. Pendapatan Alternatif Nelayan Tangkap

Penduduk Kwanyar pada tahun 2006 memiliki berbagai mata pencaharian yang cukup dominan yakni sektor pertanian tanaman pangan (jagung, ketela pohon, kacang serta berbagai jenis tanaman keras) dengan jumlah mencapai 12.386 orang atau 52,64 %, lebih dari separuh jumlah penduduk aktivitas di pertanian. Hal ini dikarenakan lahan subur yang cukup tersedia di Kwanyar meliputi tanah tegalan/ perladangan 60 % dari luas tanah Kwanyar yakni 2.848,80 Ha dan 21,53 % berupa tanah sawah yakni 1.029,10 Ha.

Mengingat kondisi alam Kwanyar memberikan peluang beraktivitas di sektor pertanian. Kwanyar dengan lahan yang cukup subur dan jumlah nelayan dan petani/peladang hanya 10 % dari keseluruhan mata pencaharian penduduk, sehingga ketika musim paceklik atau tidak musim ikan serta angin barat, nelayan Kwanyar bekerja di pertanian sawah ataupun ladang kacang, jagung, baik mengolah lahan sendiri maupun menyewa tanah, sekaligus dapat mengumpulkan modal untuk modal melaut musim ikan mendatang.

Aktivitas ekonomi di Kwanyar cukup tinggi, sebagaimana diketahui bahwa sektor perdagangan menempati kedua terbesar dari mata pencaharian penduduk sebanyak 5.044 orang atau 21,44 % dari keseluruhan penduduk yang bekerja. Pekerjaan lain yang cukup banyak dilakukan penduduk Kwanyar yakni sektor perikanan mencapai 2.111 orang atau sebanyak 9% dari jumlah penduduk yang

bekerja. Sedangkan aktivitas pekerjaan lain yang cukup banyak yaitu sektor jasa mencapai 1.765 orang atau sebesar 7,50 %, termasuk mereka yang bekerja sebagai TKI (tenaga kerja Indonesia di luar negeri). TKI sebagai salah satu aktivitas yang banyak diminati oleh penduduk Kwanyar, sehingga sumber dukungan nafkah lainnya yakni dari keluarganya yang merantau di Saudi Arabia, Malaysia maupun Brunei Darussalam. Hal ini sebagaimana diceritakan oleh *Petinggi/Klebun/Kades* Batah Barat, diantaranya H. Sale yang dulu pernah menjadi saksi '*Islah*' di Masjid Sunan Ampel tahun 2001 saat ini menjadi TKI di Arab Saudi.

Senada dengan hal tersebut, salah satu informan yang telah bekerja sebagai nelayan sejak tahun 1988 dari Dusun Masjid Utara samping kediaman *Petinggi/Klebun* Desa Kwanyar Barat, Kecamatan Kwanyar, menurutnya banyak penduduk Kwanyar yang keluarganya bekerja sebagai TKI di luar negeri seperti : Saudi Arabia, Brunei Darussalam, Singapura, Malaysia. Disamping itu, penduduk desa Batah Barat cukup banyak yang bekerja sebagai TKI khususnya di Arab Saudi dan Malaysia.

Bagian Ketiga

# Transformasi Sosial



# Bab IV

## - EKSISTENSI KEARIFAN LOKAL -

### **A. Kyai, *Petinggi/Klebun* dan Transformasi Sosial**

Keberadaan tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh cukup besar khususnya pada masyarakat Madura. Hal ini sejalan dengan falsafah urutan tangga kuasa Madura : *bhu, pa', bhabhu', ghuru, rato* (Ibu, Bapak, Sesepuh, Guru, Raja) yang menata tangga kuasa kehidupannya, pepatah ini cukup kuat dipegang teguh masyarakat Madura yang maknanya bahwa bagi orang Madura senantiasa menjunjung tinggi rasa hormat kepada kedua orang tua, dan guru atau *kyai* (tokoh agama) serta pemimpin. Petuah ini diberikan karena orang tua Madura menyadari betul tugas dan kewajiban serta tanggung jawabnya untuk menghidupi, memelihara, mendidik dan *madhâddhi orèng* (menjadikan orang) anak keturunannya (Rifai,2007:313).

Dalam arti bahwa orang Madura akan menghormati ibunya, lalu bapaknya, kemudian sesepuhnya, sesudah itu gurunya dan baru raja atau pemerintahnya sebagai panutan terakhir. Kenyataan ini bisa menjelaskan mengapa orang Madura terkesan lebih suka mendengarkan pendapat guru yang dihormatinya, atau lebih taat

pada fatwa *kyai* (dalam fungsinya sebagai gurunya) yang disegani, dibandingkan dengan perintah dan aturan penguasa atau pemimpin aparat pemerintah daerah dalam posisinya sebagai raja. Sebagaimana diketahui pada umumnya memang terbesar citra kearifan dan kepastian lekat diri dalam petuah *kyai* dan ajaran guru karena diberikan tanpa pamrih (Rifai,2007:422).

Tokoh *Petinggi* atau *Klebun* Moh. Zainal Arifin, sosok pemimpin formal yang disegani, beliau terlahir dalam keluarga terpandang dalam keluarga yang memiliki status sosial tinggi. Ayahnya dahulu sekitar 20 tahun (tahun 1950-an) menjadi *petinggi*, kemudian digantikan H. Abd. Rofik (Sepupu Moh. Zainal Arifin). Kediaman Keluarga *Petinggi* ini berada sekitar 100 m dari rel kereta api Kamal-Kwanyar-Pamekasan dengan bentuk rumah gedung permanen bergaya paduan Belanda – Madura ditumbuhi pepohonan besar dengan halaman luas sebagai bukti status sosialnya di masa itu. Moh. Zainal Arifin menjadi *Petinggi/Klebun* Batah Barat sejak 1988-2008, kemudian digantikan oleh H. Mu'in yang masih sepupu dengannya.

Peralihan kekuasaan elit pada tingkat lokal di Kwanyar telah membawa perubahan, upaya untuk memperoleh dukungan dari masyarakat desa dalam pemilihan *Klebun* (Kepala Desa) (baca: *Petinggi*) sebagai elit desa Batah Barat pada akhirnya mampu mengantarkan nelayan yang sebelumnya wajib menjual hasil tangkapan pada *juragan*/pengepul menjadi tidak ada kewajiban nelayan untuk menjual hasil tangkapannya pada *juragan*/pengepul.

Kondisi tersebut dapat diwujudkan diantaranya merupakan hasil upaya yang dirintis oleh Moh. Zainal Arifin, (*Klebun/Petinggi*) Desa Batah Barat, Kecamatan Kwanyar), ketika berlangsung pemilihan *Klebun* Batah Barat. Pada tahun 1990-an yang bersangkutan memberikan pinjaman modal bagi nelayan agar mereka menjadi mandiri. Menurutnya ketika itu nelayan di wilayahnya hampir semua memiliki ikatan hutang modal kerja atau biaya melaut dengan para

tengkulak/pengepul, sehingga nelayan harus menyetor atau menjual hasil tangkapan pada pengepul tersebut dan harga ditentukan oleh tengkulak.

Pemilihan *petinggi* desa (tahun 1990) dipergunakan untuk meraih dukungan masyarakat di wilayahnya dengan strategi menawarkan pinjaman modal bagi nelayan, jika dirinya terpilih menjadi *petinggi/klebun*. Nelayan akan diberi kemudahan mendapatkan modal melalui pinjaman tanpa ikatan, artinya nelayan yang memperoleh pinjaman nantinya tidak wajib menjual hasil tangkapan padanya, namun diberi kebebasan menjual hasil tangkapan agar nelayan bisa mandiri. Disamping itu, diharapkan dapat menanamkan pemahaman bahwa apabila seseorang pinjam modal kerja untuk melaut tidak wajib menjual hasil tangkapannya kepada tengkulak/*juragan* tersebut.

Strategi calon *Klebun* tersebut membuahkan hasil dan yang bersangkutan meraih suara terbanyak dalam pemilihan *Petinggi/Klebun* tahun 1988. Namun bentuk strategi yang dilakukan oleh Moh. Zainal Arifin dalam menggalang dukungan untuk pemenangan jabatan *petinggi* melalui cara pemberin pinjaman tanpa ikatan jual-beli hasil tangkapan pada nelayan, dipandang telah mengganggu kepentingan para *juragan*, realitas tersebut bukan tanpa resiko, diantaranya mendapatkan tekanan dari para *juragan/pengepul* termasuk diantaranya kerabatnya yang juga sebagai *juragan/pengepul*.

Tokoh *Klebun* di Batah Barat telah menjadi ‘agen perubahan’ terhadap sistem yang telah ada yakni ikatan antara *juragan* ataupun *todé* dengan nelayan. Hasilnya pengguliran modal dari *Klebun* yang diperoleh dari hasil menjaminkan (meng ‘*agunkan*’) sertifikat tanah/rumahnya dan memperoleh dana senilai Rp 25 juta pada tahun 1990 dan dipinjamkan pada sekitar 100 perahu (berawak 3 orang nelayan) dengan besaran masing-masing perahu rata-rata sebesar 250 ribu rupiah, sehingga menjangkau sekitar 300 orang nelayan di wilayah Desa Batah Barat tanpa adanya ikatan penjualan hasil tangkapan kepada *Klebun*.

Aktivitas ini telah membuahkan hasil yakni banyak nelayan menjadi mandiri, artinya tidak terikat hutang dengan *juragan/* pengepul, sehingga nelayan memiliki kemampuan tawar (*bargaining position*) yang lebih baik karena tidak wajib menjual hasil tangkapan pada pihak tertentu karena tidak ada ikatan hutang. Realitas ini telah memberi kontribusi pada peningkatan ekonomi nelayan, sehingga nelayan hingga saat ini masih tetap melaut dan tetap mempertahankan alat tangkap tradisional (berupa : pancing dan jarring insang hanyut) sebagai alat tangkap yang dipergunakan nelayan Kwanyar.

Dalam masa kepemimpinan *Petinggi* Moh. Zainal Arifin pada tahun 1997, ketika musim *paceklik* ikan, *petinggi* memberi dorongan pada nelayan melalui bukti nyata untuk mencari sumber nafkah alternatif atau pendapatan tambahan selain melaut yakni bercocok tanam padi. Lahan *percaton/bengkok* yang menjadi bagiannya sebagai *Klebun/petinggi*, berupa lahan *percaton* diolah untuk sawah yang didukung dengan sumber air yang dapat dipergunakan untuk tanah pertanian, sehingga membuahkan hasil panen padi yang memuaskan. Pada akhirnya banyak yang mengikuti jejaknya yang ketika itu tidak sedikit lahan penduduk diterlantarkan atau tidak dioptimalkan penggunaannya.

Peran penting *Petinggi/Klebun* Batah Barat dalam peristiwa konflik nelayan yang melibatkan nelayan Kwanyar, Bangkalan dengan nelayan Kraton maupun Lekok, Pasuruan telah menambah daftar panjang ‘keterpanggilan’ posisinya sebagai pemuka desa. Dalam peristiwa tersebut *Petinggi/Klebun* berupaya memediasi untuk menyelesaikan bentrok yang berulang kali terjadi dengan nelayan Kraton, Pasuruan sebagaimana dikemukakan berikut:

“Pada tahun 2001, waktu kami 5 orang yaitu saya (*Petinggi* Batah Barat), KH. Zaelani (Burneh, Kab. Bangkalan), Shoulton Subhan (Putra *Petinggi* Batah Barat), dan seorang lagi serta sopir, menemui nelayan di Kampung Kramat...tetapi belum ada titik temu karena masing-masing bertahan pada keinginannya, lalu dilanjutkan ke

Dusun Kisik, Desa Kalirejo, Kraton-Pasuruan dan ditemui 10 orang warga Kraton diantaranya : H. Syahril, Ketua BPD Desa Kalirejo, kemudian saya sampaikan bahwa saya kesini itu bukan sebagai apa-apa tapi istilahnya orang Madura .... *e roh pêsorob*, artinya sebagai duta untuk menanyakan dua hal : apakah bentrok bisa diselesaikan dan bagaimana penyelesaiannya. Pada akhirnya oleh nelayan Kraton saya diminta bukti kesungguhan upaya damai dengan datang ke Kalirejo melalui jalur laut dan kami buktikan bersama 7 orang”.

Posisi *Petinggi/Klebun* sebagai bagian dari elit lokal di desa Batah Barat telah melakukan transformasi sosial yang diwujudkan dalam tiga bentuk tindakan: (1) memberikan pinjaman modal kerja untuk melaut tanpa ikatan penjualan hasil tangkapan sebagaimana umumnya; (2) memberikan alternatif sumber pendapatan lain yaitu bertani padi, selain melaut yang ketika itu hasil tangkapan melaut mulai menurun diantaranya disebabkan oleh penggunaan alat tangkap yang mengganggu habitat/lingkungan laut, dan (3) menjadi inisiator memediasi upaya mendamaikan antar nelayan yang bentrok bersama beberapa tokoh masyarakat Kwanyar.

Moh. Zainal Arifin yang memiliki posisi menentukan sebagai salah seorang perangkat desa (*Klebun/Petinggi*) dan secara sosial memiliki status cukup tinggi di lingkungannya, baik karena yang bersangkutan keturunan keluarga pemuka masyarakat maupun posisinya sebagai *Petinggi* telah mampu menguatkan dan menjaga keberlangsungan nilai-nilai tradisional dalam aktivitas melaut maupun tekanan pihak berkepentingan lainnya. *Klebun/Petinggi/Kades* Batah Barat, Kecamatan Kwanyar yang telah menjabat selama 20 tahun (1988-2008), tepatnya menjadi *Klebun/Petinggi* sejak tahun 1988 atau sekitar 11 tahun sebelum pelaksanaan otonomi daerah. Menurutny bahwa bentrok antar nelayan di wilayah perairan Kwanyar telah terjadi sejak sekitar tahun 1983, namun bentrok antar

nelayan pada waktu itu tidak sampai mengakibatkan korban jiwa dan dapat didamaikan.

## **B. Nelayan dan *Juragan*: Katup Penyelamat Pesisir**

Pengelolaan sumberdaya perikanan sebenarnya telah ada sejak zaman Mahabarata di India. Pengelolaan sumberdaya perikanan pada masa itu telah dikaitkan dengan dua isue penting yakni upaya mengurangi dampak buruk akibat kekurangan pangan dan keinginan mengkonservasi sumberdaya perikanan, yaitu dengan memberikan kesempatan pada populasi ikan itu untuk berproduksi sebagaimana dikemukakan Nikolskii. Pengelolaan terhadap Sumberdaya Perikanan Laut memiliki tujuan utama menjaga kelestarian produksi utamanya melalui berbagai regulasi serta tindakan perbaikan (*enhancement*) guna meningkatkan kesejahteraan nelayan serta untuk memenuhi keperluan industri yang memanfaatkan produksi tersebut (Suadi dkk,2006:3).

Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan, pihak yang berwenang mengelola harus mampu merancang, memberikan alasan yang kuat (secara politis), dan melaksanakan berbagai bentuk pengendalian (menyelenggarakan undang-undang) terhadap aktivitas pengangkapan. Dalam penerapannya, pihak pengelola harus mampu menentukan beberapa pilihan yang sulit dan bersifat kuantitatif. Misalnya : besaran perkembangan perikanan yang diijinkan, batas spesifik yang harus diletakkan berkaitan dengan hasil tangkapan (musim, ukuran ikan, hasil tangkapan total, lokasi penangkapan). Hal ini diperlukan untuk menentukan berbagai alternatif terbaik pengelolaan perikanan laut.

Pemerintah di berbagai negara, terutama negara-negara berkembang memiliki otoritas penuh guna mengelola sumberdaya perikanan. Oleh karena kewenangannya berada pada pemerintah sehingga semua tahapan dan komponen pengelolaan sumber daya perikanan mulai dari pengumpulan informasi, perencanaan,

pelaksanaan, pengendalian, pemantauan, dan evaluasi dilaksanakan oleh pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Pengelolaan sumberdaya perikanan tidak hanya memperhatikan tingkat produktivitas yang tinggi, namun juga diperlukan adanya langkah-langkah pengendalian atas pemanfaatannya. Sumberdaya perikanan laut di Indonesia meskipun dapat pulih (*renewable*) dalam pemanfaatannya harus dikelola dengan mengindahkan prinsip yang benar, artinya bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan laut mengarah pada tercapainya pemanfaatan seoptimal mungkin tanpa membahayakan kelestariannya. Karena tanpa pengelolaan (*without management*), maka kemungkinan terhadap sejumlah jenis ikan tertentu yang dieksploitasi dan dimanfaatkan melebihi kemampuan reproduksinya sehingga sumberdaya tersebut mengalami degradasi yang pada akhirnya mengalami kepunahan. Esensi dari pengelolaan sumberdaya perikanan yakni mencari keseimbangan antara upaya eksploitasi dan kemampuan reproduksi atau daya pulih sumberdaya. Jika keseimbangan dapat dicapai, maka meskipun dari satu sisi sumberdaya dieksploitasi secara terus menerus, di sisi lain sumberdaya tersebut masih memiliki kemampuan berkembang biak. Pentingnya mengelola sumberdaya perikanan secara empiris dapat ditunjukkan dengan tingkat pemanfaatan sumberdaya perikanan saat ini.

Di beberapa daerah masih ada peluang untuk pengembangan pemanfaatan sumberdaya perikanan. Menurut prinsip pengelolaan konservasi, seluruh perairan di Indonesia sudah saatnya dilakukan penataan atau dikelola dengan baik guna keberlanjutan sumberdaya perikanan tersebut serta untuk tujuan-tujuan pembangunan. Untuk itulah sumberdaya perikanan harus dikelola dan yang menjadi penanggung jawab adalah pemerintah. Dalam hal ini pemerintah bertindak selaku manajer atau pengelola sumberdaya yang mengatur tata pemanfaatan sumberdaya perikanan dimaksud.

### **C. Kebijakan Nelayan *Andon***

Dalam periode Orde Baru pengelolaan sumberdaya laut tidak diatur dalam ketentuan perundang-undangan tersendiri. Dengan kata lain bahwa daerah tidak diberikan kewenangan otonom untuk mengelola wilayah laut atau perairan. Ketentuan perundangan yang ada secara spesifik hanya mengatur tentang pemanfaatan sumberdaya laut sebagaimana dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Selanjutnya dikeluarkan peraturan pelaksanaan seperti Keputusan Menteri Pertanian, Surat Keputusan Dirjen Perikanan. Dalam hal tertentu yang sifatnya lebih teknis dan spesifik kepala daerah mengeluarkan keputusan tersendiri.

Pengaturan terhadap pengelolaan wilayah laut secara eksplisit tidak diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Namun ketentuan tersebut hanya mengatur tentang pembagian wilayah administrasi (daratan). Demikian halnya dalam ketentuan-ketentuan hukum lainnya, seperti : Undang Undang No 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, yang disahkan tanggal 19 Juni 1985 meliputi 11 Bab dan 35 pasal. Pada prinsipnya menitikberatkan pada 2 (dua) hal yakni Aspek pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam melaksanakan tugas penguasaan negara atas sumberdaya ikan, dan aspek pemanfaatan yang mencakup kegiatan 'penangkapan ikan' dan 'budi daya' yang dilakukan oleh masyarakat berdasarkan aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam ketentuan tersebut menunjukkan bahwa ruang wilayah perairan tidak diatur secara eksplisit dan hanya memuat pengaturan tentang pengelolaan sumberdaya perikanan laut serta kegiatan penangkapan ikan. Sedangkan dalam ketentuan pelaksanaan yang ada hanya sebatas mengatur hal-hal yang bersifat teknis untuk penangkapan bagi sumberdaya perikanan laut.

Dalam pengelolaan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut secara berkelanjutan pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan seperti: Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor

607/1976 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan. Di beberapa daerah telah di bentuk lembaga pengawasan yakni Kamladu (Keamanan Laut Terpadu) seperti di Kecamatan Kwanyar Kabupaten Bangkalan maupun Kecamatan Lekok Kabupaten Pasuruan dan di Kecamatan Camplong Kabupaten Sampang. Namun realitas di lapangan masih sering terjadi konflik antar nelayan. Dalam pengelolaan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut secara berkelanjutan pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan seperti : Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 607/1976 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan. Selanjutnya pemerintah daerah Propinsi Jawa Timur dalam upaya mengatur aktivitas nelayan agar tidak muncul konflik pada wilayah perairan yang sama dapat dicermati melalui beberapa peraturan yang diterbitkan untuk menyelesaikan hal tersebut semasa Orde Baru maupun pada era Otonomi Daerah.

Pada era Orde Baru, Pemerintah Propinsi Jawa Timur melakukan tindakan guna mencegah dan menyelesaikan persoalan konflik antar nelayan di Selat Madura. Adapun bentuk tindakan yang dilakukan yaitu mengeluarkan Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan *Andon* di Jawa Timur dengan tujuan untuk mengurangi tingkat ketegangan sosial diantara para nelayan.

Gubernur Jawa Timur telah menetapkan langkah-langkah yang secara mendasar bertujuan untuk menjamin kelestarian sumberdaya hayati serta guna mengatur kegiatan pengkapan ikan oleh nelayan yang berpindah-pindah tempat (nelayan *andon*) pada musim ikan pada wilayah tertentu di perairan Jawa Timur, dalam hal ini termasuk pemasaran hasil tangkapan dengan mengeluarkan ketentuan yang dipandang perlu untuk mengadakan pengaturan bagi nelayan *andon* tersebut baik menyangkut wilayah operasi penangkapan, pemasaran hasil maupun pelunasan kredit. Ketentuan tersebut diatur dalam Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1983 yang dikeluarkan pada tanggal 13 Januari 1983, dan sampai saat

ini masih belum mengalami perubahan sehingga setiap nelayan yang melakukan penangkapan ikan di tempat lain harus mengikuti ketentuan tersebut.

Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Nelayan *Andon* ialah nelayan yang berpindah-pindah tempat, baik dalam kegiatan operasi penangkapan maupun pemasaran hasil tangkapan pada wilayah dan waktu-waktu tertentu (BAB I Pasal 1 butir 5). Selanjutnya ditegaskan bahwa semua nelayan wajib untuk : Mengatur kegiatan penangkapan ikan pada musim dan waktu-waktu tertentu dengan menjaga kelestarian sumberdaya perikanan serta mengutamakan usaha penangkapan ikan pada Daerah dan Waktu yang ditentukan (BAB II Pasal 2 ayat (1) butir a).

Pada bagian lain ditegaskan bahwa bagi nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan harus melengkapi diri dan dapat menunjukkan : Surat Pernyataan kesanggupan/ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku di tempat nelayan melakukan kegiatan operasi. (BAB II Pasal 3 ayat (1) butir f). Dalam ketentuan dimaksud juga ditegaskan bahwa Nelayan *Andon* dilarang : menggunakan alat tangkap yang karena sifatnya dapat mengganggu/merusak kelestarian sumber perairan, serta melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan nelayan setempat (BAB II Pasal 5 ayat (1) butir a). Selanjutnya keputusan tersebut ditindaklanjuti dengan Instruksi Kepala Dinas Perikanan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor: 06/Inst/I/1983 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengaturan Nelayan *Andon* di Jawa Timur.

Dalam upaya mengatur aktivitas pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di perairan laut serta menghindari terjadinya konflik nelayan serta ketegangan sosial diantara para nelayan di wilayah Propinsi Jawa Timur pada masa pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasar perundang-undangan tersebut diterbitkan ketentuan teknis sebagaimana dalam tabel berikut:

**Tabel 27:** Ketentuan Daerah Propinsi Jawa Timur terkait Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Era Orde Baru

No	Peraturan	Substansi
1	Surat Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di perairan Jawa Timur	Untuk menjamin kelestarian sumberdaya hayati melalui pengaturan wilayah, pemasaran dan pelunasan kredit
2	Instruksi Kepala Dinas Perikanan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 06/Inst/I/1983 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di perairan Jawa Timur	Pengaturan Operasional penangkapan ikan, modernisasi, jaminan pemasaran dan peningkatan peran KUD Mina

Sumber: Diolah Oleh Penulis

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah Propinsi Jawa Timur melakukan upaya antisipasi guna mencegah munculnya bentrok nelayan antar kabupaten/kota di wilayah perairan Jawa Timur dengan menerbitkan Surat Keputusan Gubernur serta ditindaklanjuti dengan ketentuan teknisnya melalui Instruksi Kepala Dinas Perikanan Daerah Propinsi Dati I Jawa Timur tahun 1983. Ketentuan tersebut mengatur aspek teknis nelayan ketika melakukan aktivitas melaut di daerah lain dalam wilayah perairan Jawa Timur.

Dalam upaya mengendalikan munculnya konflik horizontal antar nelayan diatur melalui Instruksi Kepala Dinas Perikanan, sehingga akan terwujud pemahaman di kalangan nelayan akan pentingnya menjaga kelestarian sumberdaya perikanan laut dan ekosistemnya dengan cara mengatur aktivitas penangkapan sesuai musim dan waktu. Nelayan *Andon* ialah nelayan yang berpindah-pindah tempat baik dalam kegiatan operasi penangkapan maupun pemasaran hasil tangkapan pada wilayah dan waktu-waktu tertentu.

Untuk itu dilakukan pendekatan melalui sosialisasi di daerah nelayan oleh kepala desa setempat serta KUD Mina. Selanjutnya setiap nelayan *Andon* wajib untuk mengatur kegiatan penangkapan ikan pada musim dan waktu-waktu tertentu dengan menjaga kelestarian sumber usaha penangkapan ikan pada daerah dan waktu yang ditentukan (Pasal 2 ayat 1 butir a); nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan harus melengkapi diri dan dapat menunjukkan : Surat Keterangan dari kepala Desa dan Kepala Cabang Dinas Perikanan Daerah tempat asal nelayan yang bersangkutan; serta hal yang substansial yaitu Surat Pernyataan kesanggupan/ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku di tempat nelayan melakukan kegiatan operasi (Pasal 3 ayat 1 butir f).

Pada bagian lain ditetapkan bahwa nelayan *Andon* dilarang : menggunakan alat tangkap yang karena sifatnya dapat mengganggu/ merusak kelestarian sumber perairan, serta melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan nelayan setempat; menjual hasil tangkapan ikan di tengah laut; menggunakan alat tangkap *purse seine* untuk mengadakan penangkapan ikan di perairan Selat Bali (Pasal 5 ayat 1 a, b, c).

Dalam Petunjuk Pelaksanaan tersebut juga diatur ketentuan bagi nelayan *Andon* agar melengkapi diri dengan Surat Keterangan dari : Kepala Desa asal nelayan yang memuat keterangan asal nelayan, daerah tujuan *Andon*, yang bersangkutan berkelakuan baik, serta Surat Keterangan dari Dinas Perikanan Daerah memuat keterangan diantaranya : sanggup mengikuti petunjuk/ketentuan peraturan yang berlaku, tertib dalam penangkapan, sanggup menjual ikan di TPI.

Hadirnya otonomi daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaiki menjadi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa perubahan dalam hal kewenangan untuk mengelola sumberdaya perikanan laut, dimana pada era Orde Baru

hal tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan pada era Otonomi Daerah kewenangan tersebut menjadi bagian dari kewenangan daerah otonom untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut.

Jika dicermati dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 3 menegaskan bahwa Wilayah Propinsi terdiri atas wilayah darat, dan wilayah laut sejauh 11 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Kewenangan Daerah Propinsi terhadap wilayah laut ; sebagaimana dalam Pasal 10 ayat (2) meliputi:

- (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (yaitu 12 mil);
- (b) Pengaturan kepentingan administratif;
- (c) Pengaturan tata ruang;
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah dan
- (e) Bantuan penegakan keamanan kedulatan negara.

Dalam hal penangkapan ikan yang dilakukan secara tradisional, seperti pada penjelasan/ayat tersebut, tidak dibatasi dengan wilayah laut. Dari hal itu, mobilitas nelayan yang cukup tinggi karena mengejar/memburu ikan; mengikuti migrasi ikan atau mencari daerah penangkapan (*fishing ground*) kerawanan akan timbul apabila mereka melampaui "kewenangan" daerah lain. Pemicu kerawanan menjadi lebih besar jika nelayan pendatang (nelayan *Andon*) menggunakan alat penangkap ikan yang lebih produktif dibandingkan nelayan asli/lokal.

Selanjutnya pada ayat (3) ditetapkan bahwa:

"Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi".

Hal diatas diartikan bahwa kewenangan tersebut adalah 4 mil laut. Daerah Kabupaten/Kota dalam melakukan pengelolaan terhadap sumberdaya perikanan di laut akan lebih mudah membuat kebijakan setempat karena lebih memahami situasi dan kondisi serta tingkat sosial budaya masyarakatnya. Selanjutnya bentuk pengelolaan lain dilakukan dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 392/Kpts/IK.120/4/99 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan. Ketentuan ini merupakan penyempurnaan atau pengaturan kembali dan ketentuan sebelumnya yang diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 607/Kpts/Um/9/1976 jo 608 /Kpts/Um/9/1976 dan Nomor 300/Kpts/Um/5/1978. Keputusan Menteri tahun 1999 diatas terdiri atas 14 Pasal yang ditetapkan pada tanggal 5 April 1999. Keputusan Menteri ini merupakan tindak lanjut dari Pasal 4 Undang Undang Nomor 9 Tahun 1985 yang memuat tentang pengaturan jalur-jalur penangkapan ikan. Ketentuan yang sama sebelumnya diatur dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 392/Kpts/IK.120/4/99 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan. Substansi yang dimuat dalam ketentuan tersebut yakni Pembagian Jalur-jalur Penangkapan Ikan, bahwa Jalur Wilayah Perairan Penangkapan ikan di Indonesia dibagi dalam 3 (tiga) jalur yakni : Jalur Penangkapan Ikan I, II dan III. Namun meski dalam jalur tersebut masih dimungkinkan terdapat wilayah tradisional penangkapan ikan. Ketentuan inilah yang sering menimbulkan konflik antar nelayan.

Dalam ketentuan diatas (PP No. 25 Tahun 2000), secara substansi yang terkait dengan konteks ini yakni menyangkut Pasal 3 ayat (5) tentang Kewenangan Propinsi di Bidang Kelautan tersurat sebagai berikut:

- (1) konservasi dan pengelolaan *plasma nutfah* spesifik lokasi, serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan Propinsi.
- (2) pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan di wilayah laut kewenangan Propinsi; dan

- (3) pengawasan pemanfaatan sumberdaya ikan di wilayah laut kewenangan Propinsi (Tribawono,2002:185).

Mencermati kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah guna memberikan ruang partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat dalam pengelolaan wilayah laut melalui berbagai peraturan diantaranya dalam konteks otonomi daerah. Pada tahap awal, implementasi desentralisasi banyak menimbulkan kerancuan sehubungan dengan ketidakjelasan interpretasi undang-undang itu sendiri. Ketidakjelasan tersebut menimbulkan banyak kontroversi atas hak pemilikan sumberdaya perikanan laut, sehingga sering menimbulkan persepsi bahwa desentralisasi dimaknai sebagai hak untuk melarang pihak lain atas akses sumberdaya perikanan laut di wilayah tertentu.

Persoalan lain juga mulai mengemuka manakala daerah-daerah yang luas daratannya lebih sempit juga hanya memiliki wewenang pada wilayah lautnya sama dengan daerah yang memiliki luas daratan lebih luas, sehingga terkesan tidak proporsional bagi daerah yang lebih banyak menggantungkan sumberdaya laut sebagai sumber nafkah. Menurut Tuhepaly (2006:8) bahwa pemerintah pusat memukul rata semua propinsi dengan hanya memegang satu karakteristik dalam memberikan kewenangan mengelola wilayah laut.

Konflik horizontal terhadap masalah demikian sudah dan akan sering terjadi. Hal ini dikarenakan ketidakjelasan mekanisme institusional yang mengatur kewenangan sumberdaya serta masih lemahnya penegakan hukum utamanya yang menyangkut sumberdaya perikanan laut. Setidaknya dapat dipahami bahwa paradigma baru dalam sistem pemerintahan adalah dari sentralisasi ke desentralisasi (otoda).

Aspek positif diterapkannya desentralisasi di bidang kelautan agar demokratisasi bisa tercipta. Desentralisasi akan semakin mendekatkan jarak sosial antara pihak pengambil keputusan dengan

nelayan, sehingga diharapkan keputusan yang diambil semakin dekat dengan realitas yang sebenarnya, serta nelayan di daerah bisa langsung menyalurkan aspirasinya baik memberikan masukan maupun merespons suatu kebijakan (Satria,2003:305).

Di masa lampau, bahwa pemanfaatan sumberdaya hayati milik bersama belum membawa dampak yang berarti. Namun sejalan dengan semakin kompleksnya permasalahan akibat bertambahnya penduduk dan tuntutan kebutuhan hidup serta penggunaan teknologi modern hingga di tingkat desa termasuk pesisir membawa implikasi terhadap makna sumberdaya perikanan laut. Hasil kajian menunjukkan bahwa masyarakat memiliki anggapan bahwa eksistensi sumberdaya perikanan laut tidak berbeda dengan alat produksi yang lain, sehingga penguasaan terhadap sumberdaya perikanan laut merupakan langkah yang harus dilakukan guna meningkatkan kesejahteraan sosial. Berbagai alasan lain juga dipakai untuk melakukan klaim atas sumberdaya itu (Kusnadi,2003:122).

Kewenangan mengelola wilayah laut telah diatur sejak diterapkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian disempurnakan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun hingga saat ini masih menyisakan ruang munculnya konflik. Selanjutnya dicermati secara khusus dalam hal otoritas pengelolaan laut sebagaimana dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah hanya diberi otoritas oleh pemerintah pusat untuk mengelola laut. Dari garis pantai daerah terluar hingga 12 mil. Keluar dari 12 mil merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dikenal sebagai Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Otoritas terbatas yang dimiliki daerah telah menyebabkan maraknya pencurian ikan (*illegal fishing*), mengingat perangkat daerah tidak memiliki otoritas untuk terlibat dalam mengawasi zona "terlarang" tersebut. Hal ini diperkuat realitas bahwa fungsi kontrol dan pengawasan dari aparat penegak hukum masih terbatas, sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui sektor perikanan masih sulit dijangkau.

Wilayah perairan Indonesia (Laut Teritorial) sejauh 12 mil dari garis pangkal ke arah laut lepas memuat di dalamnya beragam aktivitas diantaranya pemanfaatan wilayah laut oleh komunitas sosial tertentu secara turun temurun dengan jalan mengatur tingkat eksploitasi guna melindungi dari *over exploitation*, akan tetapi juga mengacu pada teknik-teknik penangkapan, peralatan yang digunakan (*teknologi*) atau bahkan sumberdaya yang ditangkap dan dikumpulkan (Ary Wahyono,2000: 10). Jadi keberadaan sistem pengelolaan wilayah laut secara tradisional oleh komunitas sosial masyarakat tertentu setidaknya mengatur tentang siapa yang menguasai wilayah laut, jenis sumberdayanya, teknologi yang dipakai dan tingkat eksploitasinya serta bagaimana menguasainya dan dengan cara apa.

Pemahaman terhadap aspek wilayah dalam suatu pengaturan hak wilayah laut tidak hanya terbatas pada pembatasan luas wilayah semata akan tetapi juga *eksklusivitas* wilayah. *Eksklusivitas* ini dapat berlaku juga untuk sumberdaya laut, teknologi yang digunakan, tingkat eksploitasi maupun batasan-batasan yang bersifat temporal. Sementara mengenai unit pemegang hak, di tempat berbeda menunjukkan bahwa unit pemegang hak (*right-holding unit*) beragam, mulai dari sifatnya yang individual, kelompok kekerabatan, komunitas desa sampai negara.

Dalam otonomi daerah, bahwa jati diri kepribadian pemerintah daerah dengan segala dimensinya semakin dipertegas, utamanya bagi pemerintah kota/kabupaten. Demikian tegasnya, sehingga seolah-olah berdiri sendiri sebagai “miniatur” negara, keadaan ini semakin memicu persaingan. Tetapi sebagaimana umumnya persaingan, bisa juga terjadi penyimpangan yang kemudian mendatangkan konflik antara pihak-pihak yang terlibat dalam kompetisi.

Menurut *World Resources Institute*, Desentralisasi mengandung makna seperangkat program dan kebijakan yang dirancang untuk mewujudkan keseimbangan atas kewenangan (otoritas) dan tanggung jawab terhadap pengelolaan sumberdaya alam (Fauzi,2001). Pada

sumberdaya alam yang sifatnya tidak lintas wilayah, hal tersebut tidak banyak menimbulkan masalah, sebaliknya pada sumberdaya yang sifatnya lintas wilayah, seperti perikanan dan kelautan, hal tersebut perlu dicermati mengingat kemungkinan akan timbulnya konflik sangat terbuka. Dalam konteks inilah muncul persoalan batas wilayah laut antar daerah, maupun perbedaan penggunaan alat tangkap, terlebih pada wilayah-wilayah tertentu yang telah berkembang secara turun-temurun melalui sistem pengelolaan wilayah laut yang dikelola oleh komunitas lokal.

Dalam Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang dimaksud dengan Penegelolaan Perikanan (termasuk perikanan laut) adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumberdaya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumberdaya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati. Hal substansial yang termuat dalam ketentuan dimaksud diantaranya amanat tentang pengelolaan sumberdaya perikanan regional dan internasional (Pasal 10 ayat 2) serta kearifan lokal pada Pasal 6 yang menegaskan bahwa pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

Namun beberapa pasal yang ada masih menyisakan ruang ketidakpastian, sebagaimana dalam Pasal 1 butir 11, disebutkan bahwa nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Pengertian ini tidak diberikan penjelasan kategori atau ukuran kecil dari makna nelayan kecil, sehingga apakah nelayan yang kapal ikannya bermesin dalam (*inboard*) berukuran 5 GT ke bawah

atau perahu bercadik yang pengoperasiannya hanya memanfaatkan tenaga angin untuk berlayar. Terkait dengan hal tersebut juga dalam Pasal 61 butir 1, disebutkan bahwa Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

Jika dicermati bahwa persoalan konflik pada komunitas nelayan dalam berbagai kasus lebih diakibatkan adanya perbedaan penggunaan teknologi penangkapan dan perebutan sumberdaya perikanan serta perbedaan memahami kewenangan terhadap wilayah laut, sedangkan dalam konteks perundang-undangan lebih mengantisipasi dalam hal potensi sumberdaya alam yang memiliki nilai ekonomis tinggi seperti : pertambangan dan gas bumi, namun terkait dengan wilayah laut tidak berlaku bagi nelayan kecil (Pasal 18 ayat 6). Keberadaan perundangan tersebut menjadi landasan hukum dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut.

Pada dasarnya bahwa sumberdaya ikan tidak dapat dibatasi pola pergerakannya di wilayah laut sehingga pergerakan sumberdaya ikan tidak mengenal batas perairan sehingga dimungkinkan terjadi pemusatan ikan pada musim tertentu. Kondisi tersebut akan memunculkan potensi negatif dalam hal penangkapan. Selanjutnya guna menjaga kelestarian sumberdaya ikan di laut secara berkelanjutan serta menghindari timbulnya konflik nelayan maka Menteri Pertanian mengeluarkan keputusan yaitu Kepmentan Nomor 994/Kpts/KP.150/9/99 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya ikan (FKPPS) di Laut.

Dalam perkembangan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di Jawa Timur dalam hal ini di wilayah perairan Selat Madura menunjukkan intensitas yang tinggi baik dari aspek tingkat pemanfaatan maupun pihak pemanfaat atas sumberdaya tersebut. Kondisi tersebut telah menimbulkan konflik antar nelayan sejak era Orde Baru hingga Otonomi Daerah. Berdasarkan hal itu, selanjutnya pada era Otonomi Daerah terkait dengan kewenangan daerah

otonom (Kabupaten dan Kota) untuk ikut serta dalam mengelola sumberdaya perikanan laut sebagaimana dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 (Pasal 10), maka daerah menjadi mempunyai ruang kewenangan terhadap pengelolaan sumberdaya di wilayah laut.

Sejalan akan hal tersebut, pemerintah propinsi yang juga memiliki wilayah laut berdasar Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada Pasal 3, maka guna menjaga kelestarian sumberdaya di wilayah laut serta menghindari dan menyelesaikan persoalan konflik antar nelayan. Gubernur Jawa Timur mengeluarkan keputusan Gubernur Nomor: 188/234/SK/014/2000 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan (FKPPS) di Laut sebagaimana dalam tabel berikut:

**Tabel 28:** Ketentuan Daerah Propinsi Jawa Timur terkait Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Era Otonomi Daerah

No	Peraturan	Substansi
1	Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor: 188/234/SK/014/2000 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan (FKPPS) di Laut Jawa Timur	Untuk optimalisasi daya guna dan hasil guna thd. Pemanfaatan sumberdaya perikanan laut agar tidak menimbulkan konflik
2	Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 188/136/KPTS/013/2003 tentang Tim Pembina dan Pengawas thd. Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Wilayah Kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur	Untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya ikan serta mencegah terjadinya konflik antar nelayan di Jawa Timur

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Namun hadirnya ketentuan di atas, penerapannya belum mampu meredam terhadap munculnya konflik antar nelayan di Selat Madura. Hal ini ditunjukkan dengan terjadinya serangkaian konflik antar nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan laut sepanjang era otonomi daerah. Konflik nelayan yang terjadi pasca dikeluarkannya Keputusan Gubernur tersebut justru menunjukkan bentuk konflik yang semakin anarkis dengan bentuk konflik yang justru membawa korban jiwa sebanyak 8 orang dan 8 orang nelayan luka-luka sepanjang tahun 2000 hingga tahun 2004 dari 12 kali konflik nelayan serta kerugian 4 perahu beserta mesin dan alat tangkap dibakar, disamping itu 14 perahu beserta mesin dan alat tangkap disandera dengan uang tebusan.

Sumberdaya perikanan laut sebagai kekayaan ekonomi potensial yang harus dikelola dan didayagunakan menjadi kekuatan ekonomi riil bagi kemaslahatan rakyat. Hal ini dapat diartikan bahwa setiap pemanfaatan sumberdaya ikan tidak saja berorientasi pada peningkatan produksi semata, namun harus senantiasa ditujukan untuk kelestarian sumberdaya ikan dan lingkungannya sehingga pemanfaatan sumberdaya ikan dapat berkelanjutan. Sementara itu, nelayan dalam melakukan aktivitasnya sering terlibat konflik antar nelayan sehingga mengganggu kelancaran aktivitas penangkapan ikan di laut.

Dalam persoalan konflik nelayan antar daerah yang telah terjadi sejak pemerintahan Orde Baru hingga diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Propinsi Jawa Timur sebagaimana pada tabel berikut:

**Tabel 29:** Dinamika Kebijakan Pengelolaan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut Orde Baru – Otonomi Daerah

No	Peraturan Pem. Pusat	Substansi	Peraturan Pemerintah Propinsi	Substansi
1	Kepts .Presiden Nomor : 39 Tahun 1980 ttg Penghapusan Jaring <i>Trawl</i>	Untuk menghindari munculnya konflik nelayan	Surat Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur Nomor : 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di perairan Jawa Timur	Untuk mengurangi tingkat ketegangan sosial antar nelayan menjamin kelestarian sumberdaya hayati termasuk pemasaran dan pelunasan kredit
2	SK Mentan Nomor: 392 /Kpts/ IK120/4/99 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan.	Pengaturan wilayah/jalur penangkapan berdasar Jenis Alat Tangkap dan ukuran kapal ikan	Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor :188/234/ SK/014/2000 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan (FKPPS) di Laut Jawa Timur	Untuk optimalisasi daya guna dan hasil guna terhadap Pemanfaatan sumberdaya perikanan laut agar tidak menimbulkan konflik
3			Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor :188/136/ KPTS/013/2003 tentang Tim Pembina dan Pengawas terhadap Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Wilayah Kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur	Untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya ikan serta mencegah terjadinya konflik antar nelayan di Jawa Timur

Sumber: Diolah oleh Peneliti.

Di samping upaya sosialisasi ketentuan tersebut, pemerintah kabupaten bekerja sama dengan instansi berwenang membentuk Pos Keamanan Laut Terpadu (Pos Kamladu) pada tahun 1995 di Pasuruan, Sampang (Camplong) pada tahun 2000 dan Bangkalan (Kwanyar) tahun 2001. Pos Kamladu tersebut dalam melakukan aktivitas operasi pengamanan selain melibatkan Polisi Perairan (Polisi Airud), TNI Angkatan Laut, juga melibatkan unsur Dinas Perikanan serta Kesbanglinmas Kabupaten setempat.

Selanjutnya terkait dengan upaya pemerintah daerah dimaksud, menunjuk kan bahwa kebijakan yang telah dilakukan selama ini masih sebatas pada langkah pencegahan konflik nelayan melalui sosialisasi peraturan pemerintah, operasi terhadap penggunaan alat tangkap yang dilarang, serta upaya penyelesaian terhadap akibat konflik dilakukan dalam bentuk pemberian santunan terhadap korban dan keluarga korban tewas.

Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah guna menyelesaikan konflik nelayan juga dilakukan melalui pendekatan kultural di tahun 2001, langkah tersebut diambil dengan pertimbangan merujuk pada kasus konflik yang pernah terjadi di Kabupaten Bangkalan diupayakan penyelesaian melalui *islah* mengingat pihak yang terlibat konflik secara etnis sama yakni etnis Madura. Demikian halnya dengan konflik nelayan yang terjadi di Era Otonomi Daerah hingga membawa korban jiwa di tahun 2000, maka ditempuh upaya *Islah* di Masjid Ampel Surabaya pada bulan September 2001. *Islah* diikuti oleh nelayan yang terlibat konflik dengan disaksikan para tokoh masyarakat, ulama, serta jajaran pimpinan Pemerintahan Kabupaten dan Propinsi Jawa Timur. Dalam perkembangannya pada tahun 2004 kembali 'pecah' konflik nelayan hingga mengakibatkan nelayan tewas.

Sejalan dengan hadirnya kebijakan otonomi daerah sejak tahun 1999, dimana termasuk daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana tertuang

dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Pasal 10 yang selanjutnya diganti dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004; Pasal 18. Namun dalam implementasinya pemerintah kabupaten, dimana nelayannya terlibat konflik belum ada kebijakan yang secara khusus ditetapkan guna menghindari terjadinya konflik nelayan.

Adapun bentuk program yang telah dilakukan dengan tujuan agar nelayan menggunakan alat tangkap yang ramah lingkungan diantaranya pemberian bantuan (Kabupaten Sampang) pada nelayan berupa alat tangkap, namun upaya tersebut masih bersifat insidental. Sementara itu, pasca terjadinya konflik nelayan beberapa upaya yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten (Pasuruan) seperti pemberian ganti rugi atas perahu dan mesin yang dibakar telah menjadi 'preseden' buruk bagi nelayan setempat. Nelayan 'merasa' bila terjadi konflik kembali yang membawa resiko sebagaimana kasus 1998, maka mereka akan memperoleh penggantian atas perahu dan mesin yang dibakar.

Kebijakan pemerintah kabupaten yang bersifat mendasar terkait dengan sumber konflik nelayan yaitu penindakan yang tegas terhadap pelanggaran terhadap penggunaan alat tangkap serta wilayah operasi bagi kapal ikan dengan alat tangkap tertentu sesuai pembagian jalur-jalur penangkapan, terkendala oleh keterbatasan personil, armada kapal patroli, biaya operasi pengamanan terkait luasnya perairan dan banyaknya kapal yang harus diawasi, menyebabkan kondisi tersebut terkesan ada kebijakan 'pembiaran' terhadap persoalan yang seharusnya pemerintah melakukan tindakan.

Dengan demikian bahwa konflik nelayan yang terjadi di era Otonomi Daerah belum membawa implikasi bagi pemerintah kabupaten (Sampang dan Pasuruan) untuk membuat kebijakan terkait dengan pengelolaan konflik nelayan di wilayah perairannya. Namun tindakan yang dilakukan nelayan Bangkalan dengan tetap memanfaatkan sumberdaya perikanan laut seperti yang selama ini

diterapkan (alat tangkap tradisional) menunjukkan bahwa wilayah perairan Bangkalan menjadi wilayah *'controlled access'* oleh nelayan setempat. Adapun tindakan yang dilakukan oleh nelayan Sampang dan Pasuruan didasari atas semakin langkanya potensi perikanan laut di perairannya, sehingga dengan cara pengelolaan *'open access'* diharapkan mereka dapat pula mengakses potensi sumberdaya yang sama di wilayah perairan lain yang relatif masih terjaga, seperti di perairan Bangkalan. Fakta empiris menunjukkan bahwa nelayan Sampang dan Pasuruan dengan kondisi persaingan antar nelayan cukup tinggi di wilayahnya dalam memperebutkan sumberdaya perikanan laut pada akhirnya 'rentan' terhadap timbulnya konflik.

Sumberdaya Perikanan Laut sebagai sumberdaya milik bersama (*Common Resource*), memerlukan pendekatan tersendiri yang jauh berbeda dengan sumberdaya alam lainnya seperti : air, hutan dan sebagainya. Konflik yang muncul sebagai akibat pemanfaatan berlebih (*over exploitation*), sehingga merusakkan sumberdaya tersebut bahkan dapat menghancurkan sumberdaya tersebut dalam jangka panjang. Dalam hal ini, tentunya memerlukan pertimbangan yang bijaksana dengan mengakomodasikan sebanyak mungkin faktor yang memiliki potensi ikut berkontribusi terhadap kerusakan sumberdaya.

Sumberdaya milik bersama (*common-pool resource*), yang tidak dibatasi pemanfatannya akan menjadi terbuka untuk siapapun (*open access*) cenderung menjadi tidak terkendali dalam pemanfaatannya, sehingga keberlangsungan sumberdaya tersebut semakin cepat rusak ataupun punah. Untuk itulah diperlukan pemetaan pemanfaat sumberdaya secara mendasar guna dicarikan solusinya secara komprehensif dan mendasar.

Sumberdaya perikanan laut sebagai sumberdaya milik bersama (*common property*), dalam pemanfaatannya telah menimbulkan konflik nelayan yang melibatkan antar pihak terhadap pemanfaat sumberdaya yang sama, serta adanya kecenderungan di masa datang berpotensi muncul persoalan baru tidak hanya terbatas pada aspek

pemanfaatan sumberdaya perikanan lautnya sebagai obyek konflik, namun juga pemanfaatan atas 'Pool' atau kolam (Selat Madura) bagi beragam kepentingan.

Berdasar atas pertimbangan itulah, pemerintah selaku otoritas pemegang kewenangan atas wilayah (darat, laut dan udara) diperlukan untuk dapat membuat regulasi yang secara substansi dapat memadukan beragam kepentingan bagi semua pihak baik akibat tuntutan dalam jangka pendek maupun kepentingan jangka panjang dengan tetap memperhatikan aspek ekonomi, sosial-politik, lingkungan dan pertahanan.

#### **D. 'Islah' Nelayan Konflik di Masjid Sunan Ampel**

Beberapa tindakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah selaku pengelola wilayah diantaranya menggunakan pendekatan kultural dan keagamaan, ketika berbagai pendekatan normatif belum membuahkan hasil. Dalam hal konflik nelayan yang melibatkan nelayan antar daerah seperti konflik antara nelayan Pasuruan dengan Bangkalan dipandang memiliki beberapa faktor kesamaan diantaranya : suku/etnik : Madura, Agama : Islam serta budaya/aspek kultural. Disamping itu, berdasarkan beberapa bentuk penyelesaian yang telah diambil sebelumnya seperti: penyuluhan/sosialisasi peraturan, operasi terhadap penggunaan alat tangkap yang dilarang, maupun kasus konflik langsung dialami oleh nelayan ternyata belum mampu menjamin tidak terulangnya konflik nelayan.

Lebih jauh Rahman (1999) mengemukakan bahwa dalam latar historis Agama Islam telah masuk ke Pulau Madura khususnya Bangkalan sejak Abad XV dan akhirnya berkembang luas. Pada Abad XIX di desa Kademangan (dekat kota Bangkalan) sudah berdiri sebuah Pondok Pesantren besar di bawah asuhan Kyai Haji Muhammad Kholil (dalam Rifai,2007:42-43). Santri gembengan pesantren ini diantaranya telah menjadi pemimpin pesantren besar di Nusantara yang berpengaruh luas antara lain: KH. Hasyim Asy'ari

(Tebuireng-Jombang), KH. Maksum (Lasem), KH. Munawir (Krapyak-Yogyakarta), KH. Abdullah Mubarak (Tasikmalaya) dan lain-lain. Ketaatan orang Madura terhadap agamanya, tercermin dalam tata arsitektur kompleks huniannya, seperti : *Langgar*/Musholla merupakan bagian integral setiap *taneyan lanjhang* atau kompleks rumah keluarga Madura (Wiryoprawiro,1986:141). Demikian halnya, Masjid sebagai pusat peribadatan Islam juga mendapatkan perhatian istimewa dari umatnya, dalam hal ini masyarakat Madura.

Sementara itu, berdasarkan pengalaman yang pernah ditempuh pemerintah daerah dalam upaya penyelesaian kasus konflik (*Carok*) di Bangkalan dan Sampang diselesaikan dengan cara “*ISLAH*” dan dapat membuahkan hasil dengan tidak terulangnya konflik. Berdasarkan bentuk penyelesaian itulah, maka dalam penyelesaian konflik antar nelayan di Selat Madura yang melibatkan nelayan Bangkalan dan Pasuruan beretnik Madura, maka dilakukan langkah penyelesaian konflik dengan melakukan “*Islab*”.

Konflik nelayan telah terjadi sepanjang kurun waktu sekitar satu dekade (1993 – 2000). Berdasar hal itulah, maka tahun 2001 diadakan suatu kesepakatan bersama untuk melakukan “*Islab*” bagi nelayan yang terlibat konflik yaitu nelayan Pasuruan dan Bangkalan dengan mengambil tempat berdasarkan musyawarah untuk “*Islab*” di Masjid Besar Sunan Ampel Kota Surabaya, kesepakatan ini lebih dikenal sebagai Kesepakatan Ampel - 2001.

Dalam konteks “*Islab*” di masjid tersebut, bertolak dari keyakinan masyarakat bahwa Masjid merupakan tempat yang dianggap suci karena sebagai tempat melakukan ibadah, utamanya Sholat. Namun masjid bagi sekelompok orang ternyata tidak hanya mengandung dimensi tempat ibadah, sehingga perlu untuk disucikan, akan tetapi lebih daripada itu yakni mengandung makna *sakral*, masjid menjadi tempat untuk beribadah, seperti : Sholat wajib, Sholat Jum’at, *Sholat rawatib*, *Itikaf* pada bulan Ramadhan dan pengajian-pengajian keagamaan, selain itu juga menjadi suci karena didirikan oleh orang

suci (*wali*), seperti : Masjid Ampel, Masjid Giri, Masjid Bonang dan sebagainya. Masjid menjadi tempat *sakral* karena yang mendirikan masjid adalah orang yang dijadikan oleh Allah sebagai hamba yang terpilih (Nur Syam,2005:117). Masjid Ampel, sebagaimana masjid peninggalan para wali lainnya, juga banyak didatangi para peziarah terutama pada malam Jum'at Legi, disebabkan oleh keinginan masyarakat untuk sholat dan *I'tikaf* di masjid peninggalan para *wali*.

*'Islah'* adalah cara yang dilakukan untuk menyelesaikan persoalan dalam masyarakat muslim. Kesepakatan antar nelayan yang dilakukan di Masjid Besar Sunan Ampel, Kota Surabaya, pada masjid yang selama ini diyakini sebagai situs suci, sehingga di masjid ini mereka diminta bersumpah tidak akan mengulangi bentrokan nelayan di Selat Madura. Hal ini dilakukan sebagai cara efektif yang pernah dilakukan oleh Gubernur Jawa Timur Mohammad Noer untuk mendamaikan kelompok masyarakat Bangkalan dan masyarakat Sampang yang terlibat bentrok pada tahun 1970-an, dan pada waktu itu telah terbukti setelah *Islah* hampir tidak ada lagi bentrokan besar diantara masyarakat Madura dari dua kabupaten di Pulau Madura tersebut.

Konflik nelayan diatas telah terjadi sepanjang kurun waktu sekitar satu dekade (1993 – 2000). Mencermati hal itulah, maka pada tahun 2001 diadakan suatu kesepakatan bersama untuk melakukan "*Islah*" bagi nelayan yang terlibat konflik yaitu nelayan Pasuruan dan Bangkalan dengan mengambil tempat yang disepakati berdasarkan musyawarah untuk "*Islah*" di Masjid Besar Sunan Ampel di Kota Surabaya, yang lebih dikenal dengan Kesepakatan Ampel - 2001.

Dalam konteks "*Islah*" di masjid tersebut, bahwa Masjid merupakan tempat yang dianggap suci karena sebagai tempat melakukan ibadah, utamanya Sholat. Namun masjid bagi sekelompok orang ternyata tidak hanya mengandung dimensi tempat ibadah, sehingga perlu untuk disucikan, akan tetapi lebih daripada itu yakni mengandung makna *sakral*, masjid menjadi tempat untuk beribadah,

seperti : Sholat wajib, Sholat Jum'at, *Sholat rawatib*, *I'tikaf* pada bulan Ramadhan dan pengajian-pengajian keagamaan, selain itu juga menjadi suci karena didirikan oleh orang suci (*wali*), seperti : Masjid Ampel, Masjid Giri, Masjid Bonang dan sebagainya. Masjid menjadi tempat *sakral* karena yang mendirikan masjid adalah orang yang dijadikan oleh Allah sebagai hamba yang terpilih (Syam,2005:117). Masjid Ampel, sebagaimana masjid peninggalan para wali lainnya, juga banyak didatangi para peziarah terutama pada malam Jum'at Legi, disebabkan oleh keinginan masyarakat untuk sholat dan *I'tikaf* di masjid peninggalan para *wali*.

Bertolak dari hal itulah, pada hari Jum'at tanggal 14 September 2001 bertempat di Masjid Sunan Ampel Kota Surabaya diawali langkah penyelesaian konflik nelayan. Nelayan Bangkalan dan Pasuruan menyadari bahwa perairan laut di kawasan Jawa Timur baik potensi sumberdaya dan lingkungan serta produktivitasnya adalah milik bersama, maka mereka sepakat untuk menyelesaikan konflik secara "*Islah*", mengingat konflik telah mengarah pada bentuk kekerasan antar nelayan khususnya Bangkalan dan Pasuruan.

Dalam "*Islah*" diikuti oleh kedua pihak yang terlibat konflik di Selat Madura sebagaimana disampaikan oleh Moh. Zainal Arifin (55 tahun), *Petinggi/Kepala Desa (Klebung Batah Barat)* Kecamatan Kwanyar – Kabupaten Bangkalan sejak akhir tahun 1988 hingga 2008 menuturkan sebagai berikut:

“waktu itu banyak dari nelayan Kwanyar yang hadir di Masjid Ampel ada sekitar 200 orang lebih; seingat saya mereka datang dengan menggunakan kendaraan dari sini beramai-ramai, dari Desa Tebul 5 orang, Desa Kwanyar Barat 25 orang, Desa Pesanggrahan 14 orang, Desa Karang Anyar 28 orang, Desa Batah Timur 35 orang, Desa Batah Barat 175 orang”.

Adapun para pihak yang mengikuti "*Islah*" di Masjid Besar Sunan Ampel di Kota Surabaya, terdiri dari nelayan, tokoh

masyarakat, ulama dari Desa Kalirejo, Kecamatan Kraton dan Desa Jatirejo dan Wates, Kecamatan Lekok, Kabupaten Pasuruan dan Desa Batah Barat dan Pesanggrahan, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan sebagaimana terinci pada tabel 32 berikut :

**Tabel 30:** Pihak Penandatanganan “ISLAH” di Masjid Besar Sunan Ampel – Kota Surabaya Jum’at, 14 September 2001

No	Penandatanganan	Alamat	Pekerjaan
I		<b>KAB. BANGKALAN</b>	
1	Moh. Nizar Zahro, SH	Kec. Kwanyar- Pesanggrahan	<i>Klebun/Petinggi /Kades</i>
2	H. Abd. Karim	Kec. Kwanyar-Batah Barat	Juragan/ Pengepul Ikan
3	H. Zainal	Kec. Kwanyar	*
4	Muki	Kec. Kwanyar_Batah Barat	Nelayan
5	Bidi (Rasidi) (Alm.)	Kec. Kwanyar-Batah Barat	Nelayan
6	Sale	Kec. Kwanyar-Batah Barat	Nelayan
7	Dawi	Kec. Kwanyar	Nelayan
8	Mail	Kec. Kwanyar	Nelayan
9	Marlihat	Kec. Kwanyar	Nelayan
10	Moh. Zainal Arifin	Kec. Kwanyar-Batah Barat	<i>Klebun/Petinggi/ Kades.</i>
.II		<b>KAB. PASURUAN</b>	
1	Zaeni	Kec. Nguling – Mlaten	Pensiunan DKP Pasuruan
2	Abdurrahman	Kec. Nguling	*
3	H. Faisol	Kec. Kraton – Kalirejo	<i>Petinggi/ Kades</i>
4	Ach. Shola	Kec. Lekok – Jatirejo	PNS di DKP Jakarta
5	H. Sonhaji	Kec. Lekok – Jatirejo	Mantan <i>Petinggi/Kades</i>
6	H. Muchdhor	Kec. Lekok – Jatirejo	Mantan Ka.KUD Lekok

No	Penandatanganan	Alamat	Pekerjaan
7	Imron	Kec. Kraton – Kalirejo	Nelayan, Ketua RT Kisik
8	Madelan	Kec. Kraton – Kalirejo	Nelayan, Anggota BPD
9	H. Anam	Kec. Kraton – Kalirejo	Pedagang ikan, Anggt. BPD
10	Syaff'I	Kec. Kraton – Kalirejo	Pedagang, Anggota BPD
11	Ali	Kec. Kraton – Kalirejo	Nelayan
II	<b>SAKSI</b>	<b>KAB. BANGKALAN</b>	
1	KH. Abdullah Sahal	Kec. Bangkalan	Pimp. Ponpes Saichona Cholil, Bangkalan
2	KH. Abd.Hanan Nawawi	Kec. Kwanyar	Pimp. Ponpes Darul Fatwa
3	KH. Amin Nawawi	Kec. Kwanyar	Mantan Anggota DPRD Kabupaten Bangkalan
4	KH.Drs.Badrus Sholeh	Kec. Kwanyar	Pimp. Ponpes, Kwanyar
IV	<b>SAKSI</b>	<b>KAB. PASURUAN</b>	
1	H.Abdullah Bafaqih	Kec. Nguling	Ustadz di Kec. Nguling
2	Ustadz Yasin	Kec. Lekok	Mantan Anggota DPRD Kabupaten Pasuruan
3	Ustadz Syarif	Kec. Kraton – Kalirejo	Ustadz di Kec. Kraton
4	H. Syarif	Kec. Kraton – Kalirejo	*

Sumber: Diolah Oleh Peneliti; Keterangan: \*) tidak didapat keterangan terinci

Adapun butir-butir yang menjadi kesepakatan bersama (*Islah*) yakni:

1. Tidak akan menggunakan alat tangkap yang dilarang, seperti: *Trawl/Mini Trawl* dan sejenisnya, kecuali alat tangkap yang diperbolehkan menurut Keputusan Dirjen Perikanan Nomor : IK.340/DJ.10106/97, yaitu alat tangkap ikan berbentuk kantong yang telah diubah/dimodifikasi menyerupai jaring *Trawl*, tetapi tidak termasuk klasifikasi jaring *Trawl* yang boleh digunakan oleh nelayan usaha skala kecil (Cantrang Beralang, Jaring Arad, Jaring Otok dan Garuk Kerang);
2. Tidak akan mencari ikan dengan menggunakan alat tangkap ikan yang diperbolehkan menurut Keputusan Dirjen Perikanan Nomor IK.340/DJ.10106/97 (Cantrang Beralang, Jaring Arad, Jaring Otok dan Garuk Kerang) pada jalur-jalur penangkapan ikan yang dilarang menurut Keputusan Menteri Pertanian Nomor 392/Kpts/IK.120/4/99, yaitu jalur penangkapan ikan I-a pada perairan pantai yang diukur dari permukaan air laut pada surut yang terendah sampai 3 (tiga) mil laut;
3. Tidak akan melakukan penangkapan ikan, udang atau biota laut lainnya dengan menggunakan bahan peledak (*Bondet*) dan atau alat/bahan lain yang dapat merusak kelestarian sumber daya laut;
4. Untuk nelayan *Andon* akan melengkapi diri dengan dokumen yang telah diatur dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan *Andon*;
5. Akan melaporkan kepada aparat yang berwenang dan atau tidak bertindak menghakimi sendiri (seperti : merusak, membakar, menganiaya, menyandera, dan sebagainya) apabila menjumpai nelayan yang melakukan penangkapan ikan dengan bahan atau alat yang tidak diperbolehkan atau melanggar jalur penangkapan ikan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku;

6. Akan memberi Nomor Lambung dan Bendera sebagai tanda pengenal sesuai Keputusan Menteri Pertanian Nomor 392/Kpts/IK.120/4/99 (Warna Putih untuk Jalur I-a : 0 – 3 Mil, Warna Merah untuk Jalur I-b : 3 – 6 Mil; Warna Oranye untuk Jalur II: 6 – 12 Mil; Warna Kuning untuk Jalur III : diatas 12 Mil) untuk memudahkan identifikasi masing-masing perahu yang dimiliki nelayan;
7. Mengharap kepada Pemerintah Propinsi Jawa Timur (Cq. Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur) untuk segera menindaklanjuti tentang Peraturan Jalur-jalur Penangkapan Ikan di Selat Madura;
8. Mengharap kepada Pemerintah Propinsi Jawa Timur hendaknya memberikan perhatian terhadap permasalahan konflik antar nelayan melalui kerja dengan Pemerintah Kabupaten dan aparat terkait (TNI-AL, POLRI dan POLAIRUD)
9. Akan menyebarluaskan hasil kesepakatan bersama ini kepada seluruh masyarakat nelayan;
10. Apabila dikemudian hari terjadi konflik antar nelayan, maka bersedia diselesaikan secara damai dan kekeluargaan melalui musyawarah mufakat dan apabila musyawarah mufakat tidak menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima oleh kedua-belah pihak maka kedua belah pihak sepakat untuk menyelesaikan melalui jalur hukum;

Kesepakatan bersama ini berlaku sejak ditandatangani dokumen ini dan wajib ditaati dan dilaksanakan oleh npara pihak yang melakukan kesepakatan.

Dalam forum *Islah* dihadiri para pihak dari perwakilan masyarakat nelayan masing-masing kabupaten (Bangkalan dan Pasuruan) yang terdiri dari: 10 orang tokoh masyarakat/nelayan, Saksi 3 orang Ulama serta ikut hadir menandatangani sebagai penguat mengetahui *Islah* tersebut ada 9 orang yakni Gubernur Jawa Timur, Sesepuh Masyarakat Jawa Timur/Madura (RP. H. Moh. Noer/Mantan Gubernur Jatim), Bupati Bangkalan, Bupati

Pasuruan, Kapolres Bangkalan, Kapolres Pasuruan, Ka. Pol. Airud Surabaya, Kanit Pol. Airud Madura dan Kanit Pol. Airud Leko.

Mencermati isi Kesepakatan Ampel tersebut dapat dikemukakan beberapa substansi bahwa inti *Islah* meliputi : Menjaga kelestarian laut sehingga nelayan dilarang menggunakan *trawl/mini trawl*, tidak akan menangkap ikan pada jalur penangkapan ikan yang dilarang, yakni 3 mil dari pinggir pantai, tidak menggunakan bahan peledak, dan apabila menjumpai nelayan yang melanggar tidak akan main hakim sendiri, seperti: merusak, atau membakar perahunya, tetapi akan dilaporkan kepada aparat keamanan. Jika terjadi konflik akan diselesaikan secara musyawarah, tetapi kalau tidak bisa, penyelesaiannya ditempuh melalui jalur hukum.

Selanjutnya guna mempertegas dan mengefektifkan pelaksanaan isi dari kesepakatan (*Islah*) tersebut beberapa Kepala Desa di Kecamatan Kwanyar – Kabupaten Bangkalan yang terdiri dari 5 (lima) orang *Klebun* (Kepala Desa) yaitu : Kepala Desa Batah Barat (Moch. Zainal Arifin), Kepala Desa Batah Timur (Moh. Tamrin), Kepala Desa Kwanyar (H. Habsin), Kepala Desa Sukolilo Barat (Ajub) serta Kepala Desa Pesanggrahan (Moh. Nizar Zahro) menandatangani kesepakatan atas dasar aspirasi masyarakat nelayan, tokoh ulama serta tokoh masyarakat dari 3 (tiga) Kecamatan yakni Kecamatan Labang, Kecamatan Kwanyar dan Kecamatan Modung Kabupaten Bangkalan dengan isi pernyataan yang intinya sebagai berikut:

1. Menolak penggunaan alat tangkap yang pengoperasiannya ditarik perahu/ perahu motor di wilayah perairan Labang, Kwanyar dan Modung dalam perairan 4 mil dari air surut (batas *tong* merah).
2. Melarang penggunaan bom ikan di wilayah diatas.
3. Perlunya peningkatan pengawasan oleh Polisi Perairan di wilayah tersebut.
4. Menolak penggunaan Jaring Semi *Trawl* (Jaring Eret) beroperasi di Jalur Ia (0 – 3 mil).

5. Mendesak agar pertimbangan diatas diakomodasikan dalam Peraturan Daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Kesepakatan bersama yang telah dilakukan oleh kedua pihak yang terlibat konflik nelayan (Bangkalan dan Pasuruan) dalam bentuk “*Islah*” ternyata masih belum mampu meredam konflik nelayan. Hal ini dikarenakan diantara pihak yang terlibat konflik belum sepenuhnya mematuhi hal-hal yang telah dituangkan dalam kesepakatan tersebut, sebagaimana dituturkan oleh Bapak KH Drs. Badrus Sholeh (53 tahun), tokoh masyarakat yang ikut sebagai saksi “*Islah*”, pengasuh pada Pondok Pesantren di Pesanggrahan, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan sebagai berikut:

“... Sebenarnya tujuan ‘*Islah*’ itu supaya bentrok-bentrok nelayan itu tidak muncul kembali ...konflik yang pernah terjadi dulu-dulu tidak separah tahun 2001-an .....tapi karena kesepakatan-kesepakatan yang sudah dibuat bersama itu....banyak yang tidak dilaksanakan oleh teman-teman dari Pasuruan, lalu bentrok lagi” (Wawancara tanggal 22 Pebruari 2007, pukul 11.15 wib).

Setelah penandatanganan kesepakatan bersama (*Islah*) pada 14 September 2001 di Masjid Sunan Ampel, kemudian muncul konflik kembali (28 Desember 2001). Namun setidaknya persoalan konflik di kalangan nelayan dapat dihentikan dengan kesepakatan yang dilaksanakan pada tempat yang diyakini dihormati oleh mereka yakni bertempat di Masjid Sunan Ampel, Kota Surabaya pada Hari Senin, tanggal 7 Januari 2002 dengan menghadirkan 25 orang wakil dari masyarakat Dusun Kisik dan 25 orang wakil dari masyarakat Dusun Kaligung, Kecamatan Kraton, Kabupaten Pasuruan. Adapun kesepakatan ini dihadiri oleh Bupati, Dan Dim 0819 Pasuruan, Kapolres, Ketua DPRD Kabupaten Pasuruan, Kajari Pasuruan di

Bangil, Danramil dan Kapolsek Kraton, Camat Kraton serta Kepala Desa dan Ketua BPD Desa Kalirejo.

Beberapa kali upaya kesepakatan dilakukan sebagaimana diatas, guna menghindari bentrok/konflik antar nelayan. Bahkan upaya solusi konflik antar nelayan melalui cara "*Islah*" yang dipandang mampu meredakan para pihak yang terlibat konflik secara kultural dan pendekatan keagamaan dapat diselesaikan melalui jalan *Islah* pada realitasnya tidak mampu melanggengkan perdamaian, bahkan dalam beberapa waktu masih tetap muncul konflik. Konflik semakin mengeras sifatnya seiring dengan kebijakan otonomi daerah. Bentuk konflik kembali mengeras pada bentrok tanggal 28 Oktober 2004 yang merenggut korban kedua pihak mencapai 4 orang nelayan tewas.

# Bab V

## - TATA KELOLA SUMBERDAYA PERIKANAN LAUT -

### **A. Tata Kelola Negara dalam Kearifan Lokal**

Konflik nelayan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan laut sebagai sumberdaya milik bersama (*Common property*) di perairan Selat Madura telah terjadi sejak 1993, meskipun konflik bersifat tertutup, artinya konflik dapat diselesaikan melalui perdamaian kekeluargaan. Namun konflik yang sama senantiasa timbul kembali hingga tahun 2004, namun ada pergeseran bentuk konflik. Konflik nelayan terjadi di perairan Selat Madura merupakan konflik yang terjadi pada suatu kolam/tempat (*Pool*) dimana sumberdaya tersebut berada dan dimanfaatkan oleh banyak pihak, perebutan sumberdaya semacam itu oleh Ostrom (1977) dikenal sebagai konflik terhadap '*Common-Pool Resource*' (*CPR*).

Pengelolaan sumberdaya laut (*fishing right*) pada era Orde Baru secara umum masih berbasis pemerintah pusat (*government based management*), kecuali pada beberapa daerah yang selama ini dikenal memiliki hukum adat/hak ulayat yang mengatur pengelolaan sumberdaya laut di daerah tersebut, seperti : *Awig-awig* di Lombok, *Sasi* di Maluku (Satria,2002). Pada era Orde Baru, pemerintah memegang kendali pengelolaan sumberdaya tersebut

baik perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasannya, sementara masyarakat pemanfaat hanya menerima informasi tentang produk kebijakan dari pemerintah. Kebijakan tersebut menyebabkan timbulnya persoalan penegakan hukum terkait dengan pelaksanaan dan pengawasan atas implementasi kebijakan yang ditetapkan pemerintah dikarenakan mahalnya biaya transaksi yang harus dikeluarkan oleh pemerintah, serta peraturan yang dibuat sulit ditegakkan karena kurang terinternalisasi pada masyarakat. Persoalan tersebut mendorong timbulnya konflik nelayan, sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 31:** Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut; Tahun 1993 – 2004

No	Waktu	Pihak Konflik	Sumber Konflik	Peraturan	Akibat Konflik
1	1993	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Perbedaan Alat tangkap	UU Nomor 5 Tahun 1974	Kenyamanan melaut terganggu
2	4 s/d 5-06 1994	Nelayan Pasuruan vs Sampang	Perebutan SD Perikanan Laut	UU Nomor 5 Tahun 1974	Kenyamanan melaut terganggu
3	6 s/d 7-06 1994	Nelayan Pasuruan vs Sampang	Perebutan SD Perikanan Laut	UU Nomor 5 Tahun 1974	Kenyamanan melaut terganggu
4	26-10-1998	Nelayan Pasuruan vs Sampang	Perebutan SD Perikanan Laut	UU Nomor 5 Tahun 1974	9 perahu dibakar & alat dibuang ke laut (rugi 100 jt)
5	01-11-1998	Nelayan Pasuruan vs Sampang	Perebutan SD Perikanan Laut	UU Nomor 5 Tahun 1974	Kenyamanan melaut terganggu
6	05-02-2000	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Beda Alat tangkap	UU Nomor 22 Tahun 1999	3 perahu dibakar

No	Waktu	Pihak Konflik	Sumber Konflik	Peraturan	Akibat Konflik
7	04-04-2000	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Beda Alat tangkap	UU Nomor 22 Tahun 1999	1 unit perahu disandera
8	27-04-2000	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Beda Alat tangkap	UU Nomor 22 Tahun 1999	2 perahu & alat dibakar/rugi Rp19.950.000,-
9	20-05-2000	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Beda Alat tangkap	UU Nomor 22 Tahun 1999	1 unit perahu dibakar/rugi 6 jt
10	06-11-2000	Nelayan Pasuruan vs Sampang	Perebutan SD Perikanan	UU Nomor 22 Tahun 1999	1 unit perahu di ditebus 1 jt
11	28-03-2001	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	2 tewas, 3 perahu & nelayan disandera
12	21-05-2001	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	2 tewas, 2 perahu & 4 nelayan disandera
13	23-06-2001	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	2 nelayan & 2 perahu disandera
14	29-07-2001	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	Beda Alat tangkap	UU Nomor 22 Tahun 1999	1 nelayan dianiaya
15	10-05-2004	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	8 nelayan diania-ya (4 luka-luka)
16	09-10-2004	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	12nelayan 2perahu &mesin disandera
17	28-10-2004	Nelayan Pasuruan vs Bangkalan	BedaAlat tangkap Pelanggaran Wil.	UU Nomor 22 Tahun 1999	4 nelayan tewas

No	Waktu	Pihak Konflik	Sumber Konflik	Peraturan	Akibat Konflik
18	29-12-2004	Nelayan Sampang vs Bangkalan	BedaAlat tangkap	UU Nomor 32 Tahun 2004	3 unit perahu disandera/tebusan

Sumber : Diolah Peneliti; SD: Sumberdaya.

Berdasarkan Tabel di atas menunjukkan bahwa konflik antar nelayan di Selat Madura bersifat 'laten', bahwa konflik nelayan masih akan terjadi lagi ketika ada sumber konflik yang belum terselesaikan, sehingga berpotensi konflik tersebut muncul kembali. Hal ini ditunjukkan dengan rangkaian konflik nelayan dalam perebutan sumberdaya perikanan laut sebagai akibat adanya perbedaan penggunaan alat tangkap, sebagaimana analisis berikut ini:

Pertama; Konflik nelayan tahun 1993 – 1994 merupakan konflik perebutan sumberdaya perikanan laut (Bangkalan, Sampang dan Pasuruan) sebagai akibat penggunaan alat tangkap yang berbeda. Konflik yang terjadi pada tahun 1998 pun kembali muncul konflik antara nelayan yang sama, namun konflik kali ini menunjukkan adanya perubahan bentuk konflik dari tertutup menjadi konflik terbuka. Pada tahun 2000 – 2004 konflik nelayan kembali terjadi dan melibatkan pihak nelayan dari daerah yang sama dengan sumber persoalan yang sama dengan konflik sebelumnya, namun sumber konflik lebih kompleks dengan adanya pelanggaran terhadap 'wilayah tangkap' seiring penerapan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan dasar kewenangan daerah atas pengelolaan sumberdaya di wilayah laut (Pasal 3 dan 10).

Kedua; Bahwa terjadinya konflik selama kurun waktu 1993 – 2004 memiliki substansi yang sama : sumberdaya perikanan laut yang semakin langka, jumlah nelayan yang meningkat, adanya pihak yang menggunakan alat tangkap berbeda, adanya perbedaan nilai/kepentingan terhadap pemanfaatan sumberdaya perikanan laut

serta pemanfaatan terhadap sumberdaya perikanan laut dari bersifat *'open access'* atau akses terbuka menjadi *'controlled access'* atau akses terkontrol dalam kerangka otonomi daerah.

Selanjutnya konflik tersebut menjadi konflik yang bersifat terbuka dengan kekerasan dipicu oleh situasi *'euphoria'* Reformasi (1998) pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Pada tahun 2000, hal serupa terulang kembali pada masa penerapan otonomi daerah. Konflik nelayan yang bersifat terbuka ini bahkan semakin mengeras dikarenakan negara mengalami *'delegitimasi'* rakyat di satu sisi, seiring dengan liberalisasi politik yang telah ditempuh awal reformasi dengan memberikan ruang tumbuh dan berkembangnya kebebasan, hak azasi dan demokrasi sebagaimana lahirnya berbagai ketentuan hukum terkait hal tersebut, seperti : undang-undang kepartaian (UU Nomor 2/1999), sistem pemilu (UU Nomor 3/1999), pers (UU Nomor 40/1999), otonomi daerah (UU Nomor 22/1999), perimbangan keuangan pusat dan daerah (UU Nomor 25/1999), pemerintahan yang bebas dari penyelenggaraan KKN (UU Nomor 28/1999) dan sebagainya telah banyak membawa perubahan dalam meletakkan 'peran' negara dalam hubungannya dengan masyarakat.

Hal substansial yang berbeda dalam penyelenggaraan pemerintahan dari aspek kewenangan daerah yakni lahirnya kebijakan otonomi daerah, dimana daerah yang berbatasan dengan laut memiliki kewenangan dalam mengelola wilayah laut, namun tidak diikuti aturan pelaksanaannya, sehingga konflik ini menjadi semakin 'mengeras' akibat adanya pemahaman terjadi pelanggaran atas wilayah tangkap nelayan. Pada akhirnya konflik menurun intensitas maupun tingkat kekerasannya dengan diberlakukannya hasil revisi dari undang-undang otonomi daerah, khususnya penegasan tentang nelayan kecil yang tidak dibatasi dalam melakukan aktivitasnya di wilayah laut, sepanjang tidak melanggar ketentuan penangkapan ikan di laut.

## **B. Perspektif: Model Kerjasama Antar Daerah ‘Pas-SamBang’**

Dalam era desentralisasi pengelolaan sumberdaya kelautan, maka peraturan dan tata cara untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul antar daerah sebagai akibat pemanfaatan sumberdaya perikanan laut (sumberdaya bersifat lintas wilayah) menjadi suatu kebutuhan, seperti: pengendalian jumlah pemanfaat, sistem perijinan tangkap, sistem kuota dan sebagainya yang kesemuanya perlu dirumuskan bersama antar daerah yang memiliki sektor unggulan sejenis, dikarenakan sumber kerusakan sumberdaya ini juga disebabkan aspek perundang-undangan yang kurang mendukung sebagaimana dalam perspektif Hardin’s (1968).

Kerjasama antar Daerah dalam hal ini, pengembangan sektor unggulan perikanan laut, mengingat kewenangan untuk mengelola laut dan sumberdaya lautnya bagi kabupaten/kota didasarkan pada upaya untuk memberdayakan daerah dan memberi tanggung jawab pada daerah guna melakukan konservasi pada lingkungan pantai serta menyelesaikan konflik yang terjadi di masyarakat, seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan pemanfaatan laut dan sumberdaya lautnya. Bentuk Kerjasama antar daerah diharapkan menjadi solusi bagi pengelolaan sumberdaya perikanan laut di era otonomi.

Kerjasama tersebut dapat meliputi ‘ruang’ bagi pemerintah daerah dan masyarakat. Adapun ‘ruang kapasitas’ pemerintah daerah meliputi:

- pengembangan mekanisme kelembagaan kerjasama antar daerah,
- pengelolaan pihak pemanfaat sumberdaya perikanan laut,
- regulasi tentang nelayan lintas daerah (nelayan *andon*),
- regulasi penggunaan teknologi penangkapan ramah lingkungan lintas batas kabupaten/kota,
- memfasilitasi upaya resolusi atas konflik nelayan antar daerah.

Sedangkan kapasitas bagi masyarakat meliputi:

- merevitalisasi/memberdayakan kelembagaan lokal di tingkat nelayan
- menkonstruksikan pola pengelolaan konflik nelayan

Hal ini perlu dikembangkan mengingat saat ini beberapa daerah telah membuat ‘regulasi’ bagi pemanfaat sumberdaya perikanan laut yang beragam, dengan mekanisme kerjasama antar daerah yang memiliki potensi perikanan laut diharapkan dapat mensinergikan ‘regulasi’ sehingga dapat mencegah terjadinya konflik antar nelayan maupun antar daerah dikemudian hari.

Dalam konteks ini dikemukakan kebijakan yang dibuat kabupaten/kota/propinsi dalam mengelola nelayan *Andon* guna mencegah terjadinya konflik dengan nelayan lokal (tabel 23).

**Tabel 32:** Ketentuan Pengelolaan Konflik Nelayan di berbagai daerah, Tahun 1983-2003

Kab./Kota/Prop.	Bentuk Ketentuan	Substansi Pengaturan	Keterangan
Prop. Jawa Timur	SK Gub. No. 9/1983	Pengaturan nelayan <i>Andon</i> di Jatim	Pengaturan operasional penangkapan ikan bagi nelayan <i>Andon</i>
<b>Masa Otoda:</b> Kab. Bangkalan & Pasuruan	Islah Ampel — 2001 (Kesepakatan Bersama) antar nelayan	Peneguhan untuk mentaati peraturan pemerintah	
Kab. Banyuwangi	SK Bupati No. 523/2003	pelanggaran Nelayan <i>Andon</i> beroperasi di Selat Bali	

Sumber : Diolah Peneliti dari berbagai sumber.

Kebijakan pengelolaan konflik nelayan belum sepenuhnya terselesaikan terkait pemanfaatan sumberdaya yang bersifat lintas daerah. Peningkatan jumlah pemanfaat, menurunnya daya dukung sumberdaya serta tuntutan ekonomi demi keberlangsungan hidup pada satu sisi dan tumbuh dan berkembangnya prakarsa dan aspirasi masyarakat lokal seiring ‘ruang’ otonomi daerah di sisi yang lain, guna mencegah munculnya ‘tragedy’ (Hardin,1968) dalam pemanfaatan sumberdaya yang bersifat lintas daerah, sehingga diperlukan pendekatan baru dalam bentuk kerjasama antar daerah (UU No 32/2004, Pasal 195-198).

Kerjasama Antar Daerah menjadi pilihan strategi guna menjamin mata-rantai ekonomi dan kelestarian sumberdaya, sejalan dengan kewenangan daerah otonom untuk bertanggungjawab dalam pengelolaan sumberdaya perikanan laut dengan mengakomodasikan nilai-nilai ataupun aspirasi setempat, serta memberikan ‘ruang’ kepastian pemanfaatan sumberdaya perikanan laut tidak saja bagi nelayan lokal namun juga nelayan *Andon*. Pola kerjasama (*intergovernmental network*), menjadi alternative hubungan antar yang selama ini berbasis hirarkhis dan legal-formal (Pratikno dkk,2007) (tabel 24).

**Tabel 33:** Model Kerjasama Antar Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut.

Kab./Kota/Prop.	Bentuk Ketentuan	Substansi Pengaturan	Keterangan
Prop. Riau & Jambi 7 Kabupaten (Kab. Indragiri Hilir, Kep. Riau, Karimun, Pelalawan, Kota Batam: Kab. Tjg. Jabung Timur)	Nota Kesepakatan 13 Oktober 2001	Optimalisasi pemanfaatan sumber daya perikanan	Apabila kegiatan perikanan berlangsung pada salah satu daerah penandatanganan, maka daerah sekelilingnya wajib mendukung

<b>Kab./Kota/Prop.</b>	<b>Bentuk Ketentuan</b>	<b>Substansi Pengaturan</b>	<b>Keterangan</b>
Prop. Jatim & Prop. DIY (Kab. Trenggalek, Kab. Gng Kidul) nelayan Teluk Prigi Dg. Nelayan Sadeng	Nota Kesepakatan 23 Januari 2002	Menjamin kelestarian SDPL & mewujudkan hub. Harmonis antar Masy. Nelayan	Nelayan lokal & luar wajib mematuhi ketentuan lokal yang ada, jika tidak akan Dikenakan saksi.

Kerjasama antar daerah ini menjadi salah satu alternative dalam pengelolaan hubungan antar pemerintahan, karena dalam pola *'network'* ini posisi antar aktor yang saling berhubungan bersifat sederajat, tanpa adanya hirarki yang ketat seperti yang diatur dalam kerangka regulasi legal-formal; adanya kesepakatan bersama bahwa terdapat saling keterkaitan dan saling ketergantungan antar pemerintahan. Dalam *'intergovernmental network'* terjadi proses untuk saling memahami dan mengetahui serta membagi informasi, mengidentifikasi masalah secara bersama-sama dan merencanakan program aksi untuk mengatasi masalah secara bersama-sama. Pendekatan kerjasama berbasis *'network'* ini, lebih menekankan pada inter-relasi dilakukan oleh daerah yang bersifat bebas dan mandiri, tidak ada struktur kewenangan sentral dan tujuan dari kerjasama tersebut merupakan hasil kesepakatan daerah yang menjadi anggota forum, sebagai perwujudan aksi bersama. Keberhasilan pendekatan ini, terletak pada adanya relasi tindakan kolektif untuk mengkonstruksikan tujuan bersama dan mengatasi ancaman bersama. Sebaliknya kegagalan dikarenakan adanya 'aktor kunci', sehingga absennya aktor kunci yang berfungsi untuk melakukan aktivitas menjadi penyebab kegagalan, disamping itu juga

ketersediaan informasi dan tidak adanya komitmen dari daerah untuk mewujudkan tujuan bersama juga menjadi penyebab kegagalan.

Dalam membangun Kerjasama Antar Daerah (Ruchyanto, dkk.,2007), diperlukan tahapan berikut : Adanya kesepakatan sasaran dari kerjasama antar daerah, dirumuskan bentuk dan tingkat manfaat dari *'network'* yang akan dibentuk, (seperti : pertukaran informasi, perencanaan strategis, program aksi bersama terbatas atau lebih luas, pengumpulan sumberdaya), pembagian strategi, peranan dan tanggungjawab dari masing-masing daerah dalam rangka mencapai apa yang menjadi kesepakatan bersama, pembuatan sistem monitoring dan evaluasi yang jelas dan terukur guna menjamin *'network'* tetap relevan bagi anggota kerjasama.

Perspektif Kerjasama Antar Daerah dalam pengelolaan konflik pemanfaatan sumberdaya perikanan laut khususnya pada wilayah perairan di Jawa Timur, dapat dikembangkan Kerjasama Antar Daerah yang selama ini mengalami konflik nelayan, diantaranya tahap pertama/prioritas yakni 3 kabupaten (Pasuruan, Sampang dan Bangkalan), selanjutnya pada tahap kedua 4 kabupaten (Sampang, Bangkalan, Pasuruan dan Probolinggo) dan dilanjutkan pada 6 kabupaten (Sampang, Bangkalan, Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan dan Probolinggo). Dengan nama kerjasama sebagai berikut:

- Tiga Kabupaten dengan konflik nelayan tertinggi yakni Kabupaten Pasuruan, Sampang dan Bangkalan, dengan sebutan kerjasama antar daerah: PAS SAMBANG (PASuruan, SAMpang, dan BANGkalan).
- Empat Kabupaten yang juga sering terlibat konflik nelayan yakni Kabupaten Sampang, Bangkalan, Pasuruan dan Probolinggo, dengan kerjasama antar daerah : SAMBANG PASUPROBO (SAMpang, BANGkalan, PASUruan dan PROBOLinggo).
- Beberapa Kabupaten/Kota guna mencegah timbulnya konflik, dengan membangun Kerjasama antar Daerah : SAMBANG

SUSI SUPROBO (SAMPang, BANGkalan, SURabaya, SIdoarjo, PaSURuan dan PROBOLinggo).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa nelayan tradisional di Kabupaten Bangkalan, khususnya pada kecamatan lokasi penelitian: Kamal, Labang dan Kwanyar masih mampu tetap bertahan dengan pola tradisional dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di perairan selatan Bangkalan, sehingga hal ini patut dihormati dan didukung keberadaannya yang tetap mengedepankan nilai-nilai kearifan lokal. Kesepakatan yang telah dibuat oleh Petinggi/Kades dan tokoh masyarakat dari 5 desa dari tiga kecamatan (Labang, Kwanyar dan Modung) serta memperhatikan hasil *Islah Ampel* secara substansial perlu diformulasikan dalam bentuk ketentuan yang lebih memiliki kekuatan hukum guna menjaga kelestarian sumberdaya perikanan laut di perairan selatan Bangkalan serta mencegah konflik horisontal antar nelayan maupun antar pemerintah daerah yang bersentuhan dengan sumberdaya laut, khususnya di Selat Madura. Bentuk kebijakan tersebut dapat dilakukan melalui penyempurnaan maupun peningkatan ketetapan hukum menjadi Perda terhadap SK Gubernur Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan bagi Nelayan *Andon* di wilayah Jawa Timur.

**Tabel 34:** Perbandingan Ketentuan nelayan *Andon* pada *‘fishing ground’* di Selat Madura

No.	SK Gub. Jatim No. 3/1983 ttg. Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di Jatim	Kesepakatan 5 Kades/Petinggi di Kec. Kwanyar, Labang & Modung mendukung Hasil <i>Islah Ampel</i> (14 September 2001) (Bangkalan – Pasuruan)	
	Isi Ketentuan tertuang dalam 3 BAB dan 11 Psal	<i>Islah Ampel</i> Nelayan Bangkalan & Pasuruan	Kesepakatan 5 Kades

No.	SK Gub. Jatim No. 3/1983 ttg. Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di Jatim	Kesepakatan 5 Kades/Petinggi di Kec. Kwanyar, Labang & Modung mendukung Hasil <i>Islah Ampel</i> (14 September 2001) (Bangkalan – Pasuruan)	
1	Nelayan <i>Andon</i> wajib mengatur waktu/ musim dg. Menjaga kelestarian SDPL dan mengutamakan saha penangkapan pada Daerah & waktu yg ditentukan.	Tidak akan menggunakan alat tangkap yg dilarang, kecuali sesuai SK Dirjen Perikanan No. IK/340/DJ.10106/97.	Menolak penggunaan alat tangkap yg pengoperasiannya ditarik di wil. Perairan (Labang, Kwanyar, dan Modung).
2	Nelayan <i>Andon</i> yg melakukan aktivitas di luar ketentuan harus melengkapi diri dg. Dokumen (utamanya Surat Pernyataan Ketaatan pada ketentuan lokal/setempat.	Tidak akan mencari ikan dg. Alat tangkap yg diperbolehkan pada Jalur penangkapan yg dilarang (Ia).	Melarang penggunaan bom ikan di wilayah tsb.
3	Nelayan <i>Andon</i> dapat melakukan aktivitas setelah mendapatkan izin tertulis dari Kades/ DKP asal & me laporkan pada aparat lokal/ setempat.	Tidak akan mencari ikan dg. Bahan peledak.	Perlunya pengawasan oleh Polisi Perairan.
4	Nelayan <i>Andon</i> dilarang menggunakan Alat tangkap yg dapat merugikan nelayan setempat.	Nelayan <i>Andon</i> harus melengkapi dg. Dokumen sesuai SK Gub. Jatim No.3/1983.	Menolak penggunaan Alat tangkap semi trawl pada jalur Ia.
5	Pelanggaran ketentuan akan dikenakan sanksi.	Melaporkan pada aparat jika ada nelayan yg melanggar ketentuan.	Mendesak ketentuan di atas direalisasikan menjadi Perda Kab. Atau Perda Propinsi.
6	-	Memberi Nomor Lambung & Bendera pada perahu/kapal untuk memudahkan identifikasi.	-

No.	SK Gub. Jatim No. 3/1983 ttg. Pengaturan Nelayan <i>Andon</i> di Jatim	Kesepakatan 5 Kades/Petinggi di Kec. Kwanyar, Labang & Modung mendukung Hasil <i>Islah</i> Ampel (14 September 2001) (Bangkalan – Pasuruan)	
7	-	Pemprov. Jatim diharapkan segera merealisasikan Ketentuan ttg. Jalur Penangkapan di Selat Madura.	-

Sumber: Diolah Peneliti.

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa ditemukan benang merah antara ketentuan yang telah ditetapkan Gubernur Propinsi Jawa Timur sebagaimana termuat dalam SK Gubernur No. 3 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan *Andon* dengan Hasil *Islah* Ampel dan Kesepakatan 5 Kepala Desa dari tiga kecamatan di Bangkalan Tahun 2001, bahwa pada prinsipnya semua pihak pemanfaat sumberdaya perikanan laut di Selat Madura (Jawa Timur) harus mematuhi ketentuan yang telah disepakati untuk beraktivitas/melaut. Selanjutnya guna menjamin efektivitas pelaksanaan kesepakatan tersebut diperlukan kerjasama antar daerah asal nelayan pemanfaat sumberdaya perikanan, dalam hal ini Kab. Pasuruan, Sampan dan Bangkalan. Untuk itulah perlu dipetakan kondisi masing-masing daerah asal nelayan yang selama ini berpotensi mengalami konflik pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di Selat Madura sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 35:** Perkembangan Nelayan 3 Kabupaten Pemanfaat SDPL di Selat Madura Tahun 2012

Kondisi	Kab. Pasuruan (PAS) (Kec. Lekok, Kraton & Nguling)	Kab. Sampang (SAM) (Kec. Camplong, Sampang Sreseh & Pangarengan)	Kab. Bangkalan (BĀNG) (Kamal, Labang & Kwanyar) 2011
<b>Σ Nelayan</b>	8.194 orang	13.263 orang	880 orang
<b>Σ Perahu Tanpa Motor</b>	-	1.017 unit	-
<b>Σ Perahu/Motor Tempel</b>	3.904 unit	2.062 unit	288 unit
<b>Σ Kapal Motor</b>	-	245 unit	-
<b>Teknologi Alat Tangkap</b>	Mayoritas dengan Alat Tangkap Modern/ Produktif	Mayoritas dengan Alat Tangkap Modern/ Produktif	Mayoritas dengan Alat Tangkap Tradisional
<b>Sumber Permodalan</b>	Mayoritas Modal Pribadi/ Dukungan Juragan (terikat hutang)	Mayoritas Modal Bersama/ Dukungan Juragan (terikat hutang)	Modal Pribadi/ Tidak terikat hutang
<b>Distribusi Hasil Tangkapan</b>	Nelayan – Juragan/ Pengepul – Pabrik	Nelayan – Juragan/ Pengepul – Pabrik	Nelayan – Konsumen (Bebas)
<b>Jenis Alat Tangkap</b>	Beragam Jenis (7 jenis)	Beragam Jenis (6 jenis)	Satu Jenis (Alat Tangkap Tradisional)

Sumber: Diolah Peneliti dari Kabupaten Pasuruan, Sampang, Bangkalan Dalam Angka 2013.

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa kondisi masing-masing nelayan pemanfaat sumberdaya perikanan (kabupaten) beragam, namun sumberdaya yang dimanfaatkan adalah sumberdaya yang memiliki mobilitas lintas batas administrative

sebagai salah satu karakteristik sumberdaya ikan. Oleh karena itu perlu menekankan metode pendekatan sistem sebagai suatu metode untuk memastikan bahwa setiap faktor penting telah diperhitungkan. Dengan demikian, bahwa ketika tidak ada lembaga yang mengelola pemanfaatan sumberdaya lintas batas administrative, maka kinerja pemanfaatannya tidak akan memadai khususnya dalam mencegah dan menyelesaikan resiko yang ditimbulkan. Menyikapi hal tersebut, keberadaan lembaga kerjasama yang dibentuk guna mengintegrasikan pengelolaan sumberdaya lintas batas administrative menjadi sangat penting.

Kerjasama tersebut dapat meliputi 'ruang' bagi pemerintah daerah dan masyarakat. Adapun bentuk 'ruang kapasitas' pemerintah daerah meliputi:

- A. Pengembangan mekanisme kelembagaan kerjasama antar daerah dalam pengelolaan pemanfaat sumberdaya perikanan laut.
- B. Regulasi tentang nelayan lintas daerah (nelayan *andon*).
- C. Regulasi penggunaan teknologi penangkapan ramah lingkungan lintas batas kabupaten/kota.
- D. Fasilitasi upaya resolusi atas konflik nelayan antar daerah.

Sedangkan kapasitas bagi masyarakat meliputi:

- A. Revitalisasi/pemberdayakan kelembagaan lokal di tingkat nelayan,
- B. Pengembangan mekanisme pengelolaan konflik nelayan.

Selanjutnya dalam Undang-Undang pasal 195 ayat (1) mengatur bahwa "dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan. Ayat (1) Pasal 196 mengatur bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Ayat (2)

Pasal 196 lebih lanjut mengatur bahwa untuk menciptakan efisiensi daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 50/2007 : Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama antar Daerah dan dalam hal ini terkait dengan Pasal 4 : Pelayanan Publik.

Dalam hal Pasal 4 tentang Pelayanan Publik (PP No. 50/2007) dimaksud menentukan, objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik. Adapun pelayanan publik dimaksud adalah pelayanan yang diberikan bagi masyarakat oleh Pemerintah yang berupa : pelayanan administrasi, pengembangan sektor unggulan dan penyediaan barang dan jasa. Adapun dalam Rancangan Pedoman Kerjasama (Yodo,2013) dirinci khususnya butir (d) bahwa Pelayanan Publik Sektor Unggulan, yaitu pelayanan dalam pengembangan kebutuhan daerah untuk melakukan kewenangan yang berdasarkan pertimbangan urusan-urusan unggulan daerah dan dapat memajukan daerah, yang penentuannya berdasarkan atas perhitungan daerah sendiri didalam pengembangannya akan membawa dampak yang besar terhadap pembangunan social ekonomi daerah yang bersangkutan diantaranya : Perikanan dan sejenisnya.

Hal tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdapat 31 bidang urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Dari 31 urusan pemerintahan tersebut, dikelompokkan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan, sebagai berikut : Urusan pilihan terdapat 8 bidang urusan : urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan

kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, meliputi : diantaranya Kelautan dan Perikanan. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola oleh daerah terkait. Pengelolaan bersama tersebut, wajib hukumnya bagi daerah-daerah yang terkait dengan dampak yang dimaksud melalui pembentukan Badan Kerjasama.

Sekretariat Bersama Pas Sambang (PAS SAMBANG) yang melayani tiga pemerintah daerah yaitu Pasuruan, Sampang dan Bangkalan yang merupakan bagian dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Sekretariat Bersama merupakan forum kerja yang merupakan hasil kesepakatan tiga kabupaten tersebut, dimana Sekretariat Bersama memiliki kedudukan sebagai forum yang membantu para pihak dalam menyelesaikan dan menyasrakan pengelolaan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di Selat Madura Provinsi Jawa Timur. Realitas pola pemanfaatan sumberdaya perikanan laut di pesisir selatan Kab. Bangkalan terlihat pada gambar berikut:



Gambar 10: Model Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Nelayan Tradisional di Kab. Bangkalan

Sumber: Diolah Penulis

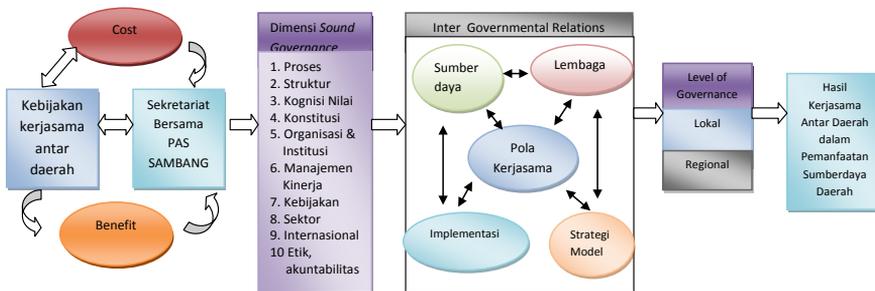
Berdasarkan gambar di atas bahwa nelayan tradisional di 3 kecamatan pesisir selatan Kab. Bangkalan yakni Kamal, Labang dan Kwanyar tetap mempertahankan pola penangkapan dengan menggunakan alat tangkap yang tergolong tradisional. Dalam model tersebut menunjukkan bahwa Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut pada Nelayan Tradisional dipengaruhi oleh 3 Faktor yakni Alat Tangkap Tradisional (berupa : Warring, Pancing, Sonder dan Jarring Hanyut; Perahu dan Alat tangkap Milik Pribadi ), Permodalan dan Distribusi Hasil (Sumber Modal Pribadi; Hasil Bebas dimanfaatkan Pribadi), Peraturan Perundang-undangan (Kesepakatan Masyarakat berdasarkan Hasil '*Islah Ampel*' dan Kesepakatan 5 Kades dari Kecamatan Labang, Kwanyar dan Modung).

Selanjutnya ketiga faktor di atas terwujud didukung oleh adanya beberapa indikator sebagai berikut : (1) Infra Struktur, kondisi jalan dan keberadaan angkutan umum serta pasar yang mudah dijangkau dari sentra nelayan sehingga mendukung mobilitas penduduk, khususnya nelayan untuk mendistribusikan hasil tangkapan pada konsumen (pedagang, pengepul). (2) Potensi Sumberdaya Alam Darat dan Laut, potensi sumberdaya alam di darat (lahan pada wilayah nelayan tradisional pada umumnya cukup subur untuk sawah dan tegalan, serta potensi laut masih terjaga dengan baik dikarenakan penggunaan alat tangkap ramah lingkungan hingga kini). (3) Jumlah Nelayan relatif kecil dibandingkan pada jenis mata pencaharian lainnya. (4) Jumlah Juragan/Pengepul semakin menurun seiring dengan semakin menurunnya tingkat ketergantungan nelayan pada juragan/pengepul dan menurunnya jumlah nelayan. (5) Tokoh Masyarakat, Ulama maupun perangkat desa setempat mendukung terhadap upaya pemberdayaan nelayan menjadi mandiri baik secara langsung (transisi kepemimpinan) maupun pendekatan nilai-nilai kultural.

### C. Purna Wacana

Kerjasama pembangunan antar daerah bertujuan untuk mengurangi kesenjangan antar daerah, mengendalikan konflik, meningkatkan pelayanan, pemberdayaan peran serta masyarakat, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumberdaya, guna mewujudkan pembangunan yang serasi, selaras dan seimbang sesuai kedudukan, peran dan fungsinya dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, keanekaragaman potensi masing-masing dalam satu pengelolaan secara terpadu. Dalam konteks membangun kerjasama kemitraan ketiga pemerintah daerah dapat dilaksanakan melalui Sekretariat Pas Sambang dengan menggunakan beberapa strategi dan model. Menunjuk pada pemikiran Ferry Anggono (2009) maupun Farazmand (2004) yakni Strategi Adaptif, Proaktif, Reaktif dan Akomodatif.

Model Kerjasama Tiga Daerah PAS SAMBANG (Pasuruan Sampang dan Bangkalan) dalam Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut.



Gambar 11: Model Kerjasama Tiga Daerah PAS SAMBANG (Pasuruan Sampang dan Bangkalan) dalam Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut

Sumber: Diolah Peneliti berdasar dari Farazmand A (ed), *Sound Governance Policy and Administrative Innovation* (2004) dalam Domai T (2010)

# Daftar Pustaka

Acheson, James. M.1981. Antropology of Fishing, *Annual Review of Antropology*.

Vol.10.

Arbaningsih, Dri dan HM Nasruddin Anshoriy, 2008. *Negara Maritim Nusantara: Jejak Sejarah yang Terhapus*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Cahyono, Heru. 2008. *Konflik Kalbar dan Kalteng : Jalan Panjang Meretas Perdamaian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Bishop, R.C. and Ciriacy-Wantrup. 1975. Common Property as a Concept in Natural Resource Policy, *Natural Resource Journal*, 15:713-724.

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

Dirjen Perikanan Tangkap, 2002. *Statistik Perikanan Tangkap Indonesia, 2000*. Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta.

Domai, Tjahjanulin. 2010. *Kebijakan Kerjasama Antar Daerah*. Jengala Pustaka Utama, Surabaya.

Farazmand, Ali. 2004. *Sound Governance Policy and Administrative Innovation*. Praeger, Westport, Connecticut. London.

Gautama, Yaury dan Putra Titan El. 1999. Melawan Dominasi: Sketsa Perlawanan Nelayan Cilacap 1998 dalam *Wacana* Edisi 4 Tahun I 1999, Yogyakarta.

Gordon, H. Scott. 1954. The Economic Theory of Common Property Resource : The Fishery, *Journal of Political Economics*, 62 (2): 124-142.

Hanif, Hasrul. 2008. *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Common, *Science* 162 (3859): 1242-1248.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1982 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1980.

Instruksi Kepala Dinas Perikanan Daerah Propinsi Tk I Jawa Timur Nomor 06/Inst/I/1983 tertanggal 25 Januari 1983 ; Petunjuk Pelaksanaan Pengaturan Nelayan *Andon* di Jawa Timur.

Jonge, Hub de., Kapitaal en Verschuldung in de Visserij op Madura, *Antropogische Verkenningen*, No. 4, 1985; lihat pula Jonge, Huub de. 1989. *Madura dalam empat zaman : Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam*, PT Gramedia, Jakarta.

Keban, Jeremias, T. 2007. *Membangun Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan Jaring *Trawl*.

Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Nomor : IK.340/DJ/10106/97 tentang Petunjuk Pelaksanaan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 503/Kpts/Um/7/1980.

Keputusan Gubernur KDH Tk I Jawa Timur Nomor : 9 Tahun 1983 tentang Pengaturan Nelayan *Andon* di Jawa Timur.

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 523/41/6/67/46/1995 tentang Pelarangan Penggunaan Alat Tangkap *Trawl*.

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 188/234/SK/014/2000 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan (FKPPS) di Laut Propinsi Jawa Timur.

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 188/136/KPTS/013/2003 tentang Tim Pembina dan Pengawas terhadap Pengelolaan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Wilayah Kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan*, LkiS, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_. 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*, Humaniora Utama

Press, Bandung.

\_\_\_\_\_. 2006. *Filosofi Pemberdayaan Masyarakat Pesisir*, Humaniora Utama

Press, Bandung.

Khan, Benyamin, dan Akhmad Fauzi. 2001. *Fisberies in the Sulu Sulawesi Seas: Indonesian Country Report*. World Wide Fund for Nature (WWF)-Indonesia.

Kuntowijoyo. 1980. *Madura: Perubahan Sosial dalam masyarakat agraris 1850 – 1940*, Mata Bangsa, Yogyakarta.

Lubis, Zulkifli B. 2000. Menyelaraskan pola dan ruang pengelolaan sumberdaya milik komunal, dalam *Seri Kajian Komuniti Forestri*, tahun kedua, Februari.

Masyhuri, 1996. *Menyisir Pantai Utara*, Yayasan Pustaka Nusatama-Perwakilan KITLV, Yogyakarta.

Masyhuri. 1999 *Ekonomi Nelayan dan Kemiskinan Struktural dalam Masyhuri*.

(ed.): *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Mengatasi Krisis Ekonomi: Telaahan Terhadap Sebuah Pendekatan*, Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI, Jakarta.

Mc.Cay, B.J.1993. Management Regimes, *Beijer Discussion Paper*-No.38. Beijer International Institute of Ecological Economics. The royal Swedish Academy of Science.

Migdal, Joel S.1974. *Peasant, Politics and Revolution*. New Jersey: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. 1988, *Strong Societies and Weak States*, New Jersey : Princeton University Press

Najib, Mochammad.1993. Karakteristik Sosial Budaya dan Masalah Perkoperasian Masyarakat Nelayan, dalam *Masyarakat Indonesia*. Nomor 1 (20).

Nasution dkk, Arif, 2005. *Isu-isu Kelautan : Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Nasir, M.T.K.2001. "Co-Management of Small-scale Fisheries in Malaysia", Paper at Regional Consultation on Interactive Mechanism for Small-scale Fisheries Management, Bangkok,26-28 November 2001.

Nikijuluw, Victor P.H. 2002. *Rezim Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*, P3R dengan Pustaka Cidesindo, Jakarta.

\_\_\_\_\_, Victor PH. 2000. Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Dalam Perspektif Otonomi Daerah, Makalah Lokakarya Nasional di Surabaya.

Nurchayono, Dwi. 2005. *The Faces of Madurese*, Ethnicities May – August 2005, hal 34-40.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing The Commons : The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, New York.

\_\_\_\_\_.1994. Self Organizing Resource Regims : A Brief Report on Policy Analysis, *The Common Property Resource Digest*, 31: 14-19.

Ostrom, Elinor. 1977. Collective Action and the Tragedy of the Commons. Dalam Garrett Hardin dan John Baden (eds.) *Managing the Commons*. San Francisco : W.H. Freeman and Company.

- Panayatou, T. 1992. *Management Concept for Smal-scale Fisheries: Economic and Social Aspects*. FAO Fish. Tech. Paper.
- Pratikno (ed).2007. *Kerjasama Antar Daerah : Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*. Program S2.PLOD.UGM. Yogyakarta.
- Peterson, D.A.2008.*Intergovernmental Cooperation James A. Coon Local Government Technical Serie*. Departemen of State, Lorraine A.Cortes Vazquez, Secretary of State  
New York State.
- Ramses, A. dan Bowo Fauzi.2007.*Kerjasama Antar Daerah Format Pengaturan dan Pengorganisasian*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta.
- Rawis, Jeffrey. 2004. *Menjahit Laut yang Robek*, Yayasan Malesung, Jakarta.
- Satria, Arief., dkk. 2002. *Menuju Desentralisasi Kelautan*, Cidesindo, Jakarta.
- Semedi, Pudjo, 2001. *Otonomi Daerah di Sektor Penangkapan Ikan*, Makalah Seminar pada Dinamika Politik Lokal di Indonesia, Pakanbaru.
- Scott, James.C.1976. *The Moral Economy of Peasant*. New Haven : Yale University Press.
- Siswanto, Budi. 2008. *Kemiskinan dan Perlawanan Kaum Nelayan*, Laksbang Mediatama, Malang.
- Suadi, dan J. Widodo. 2006. *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Subahianto, Andang.2004.*Madura: Tantangan Industrialisasi (Membentuk Kultur, Menjunjung Leluhur)*. Bayumedia Publishing, Malang.

Subianto, Agus. 2014. *Konflik Nelayan dalam Tiga Rezim*, Brilliant, Surabaya.

Susilo, Edi. 2003. "Perlu Manajemen Perikanan Berkelanjutan di Jawa Timur : Tanggapan atas Tulisan Kusnadi dan Bagong Suyanto". Dalam Kusnadi (penyunting) *Polemik Kemiskinan Nelayan: Konflik Sosial, Pemberdayaan, dan Strategi Pembangunan Kawasan Pesisir Secara Terpadu*, Lemlit. Universitas Jember, Jember.

\_\_\_\_\_. 1987. *Kedudukan Nelayan diantara Tengkulak dan Tempat Pelelangan Ikan: Suatu Tinjauan Teoritik*, Universitas Brawijaya, Malang.

Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 607/1976 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan.

Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 503/Kpts/Um/7/1980 tentang Langkah-langkah Pelaksanaan Penghapusan Jaring Trawl Tahap Pertama.

Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 545/Kpts/Um/8/1982 tentang Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 1982

Syam, Nur. 2005. *Islam Pesisir*, LkiS Yogyakarta, Yogyakarta.

Tasmaya, R.H.2007. *Kerjasama Antar Jabodetabekjur (Dalam Rangka Solusi Atas Masalah Bersama)* Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia. Jakarta.

Thomson.2007, Thomson dan Ferry.2006. Dalam Keban. *Membangun Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi*, Jurnal Ilmu Pemerintah, MIPI, Jakarta.

Undang Undang Dasar 1945, Amandemen : Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Universitas Brawijaya, 2001. Laporan Hasil Penelitian Fakultas Perikanan, Malang.

Wahyono, Ary dkk. 2000. Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia, Media Pressindo, Yogyakarta.

Wahyono, Ary. 2003. Konflik Bagi Hasil Tangkapan *Purse Seine* di Prigi, Trenggalek, Jawa Timur dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*. Jakarta:PMB – LIPI.

Wagito, 1994. "Dampak Motorisasi Perahu Nelayan dan Penyempurnaan Alat tangkap terhadap Kesejahteraan Nelayan dan Ketersediaan Sumber Daya Ikan di Muncar, Banyuwangi", dalam *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Nomor 1 (4), 1994.

Wang, D.H.S. and B. Zhan. 1992. Marine Fishery Resources Management in Mainland China. In Yamamoto and Short (eds.). *International Perspectives on Fisheries Management with Special Emphasis on Community-based Management Systems Developed in Japan*. Zengyoren and Japan International Research Society.

Zuhdi, Susanto. 2002. *Cilacap 1830-1942 : Bangkit dan Runtuhnya Suatu Pelabuhan di Jawa*. Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

## TENTANG PENULIS

Dr. AGUS SUBIANTO, M.Si., pria kelahiran Surabaya, 1961 menamatkan Sekolah Dasar hingga SMA di kota kelahirannya, dan melanjutkan studi pada Fakultas Ilmu Administrasi, Jurusan Administrasi Negara, Universitas Brawijaya lulus tahun 1985. S2 ditempuh pada Program Pascasarjana lulus tahun 1995, sedangkan gelar Doktor Ilmu Administrasi Negara diperoleh juga dari Universitas Gadjah Mada tahun 2009. Saat ini sebagai peneliti pada Pusat Studi Kebijakan Maritim (Pusdikemar) Universitas Hang Tuah (UHT) Surabaya, serta Anggota Organisasi IAPA (Indonesian Association for Public Administration), juga sebagai Wakil Ketua I HAPPI Jawa Timur (Himpunan Ahli Pengelola Pesisir Indonesia), Sekretaris LSM ISQC (Indonesian Society for Quality Concern), dan sehari-hari sebagai dosen tetap pada Program Magister Administrasi Publik (MAP) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hang Tuah (UHT) Surabaya.

Drs. H. HINDRADJIT, M.Si., pria kelahiran Probolinggo, 1943 menyelesaikan Sekolah Dasar hingga SMA ditempuh di Kota Surabaya. Awal kariernya dimulai semenjak Lulus Akademi Angkatan Laut (AAL) 1967 pada Korps. Line System/Elektro selama 32 tahun ditempatkan di Armada, AAL, Mabes AL dan Mabes TNI.

Pendidikan S2 ditempuh pada Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya lulus tahun 1999. Aktivasnya banyak dicurahkan pada bidang pendidikan dan saat ini sebagai dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hang Tuah (UHT) Surabaya.

Ir. HARI SUBAGIO, M.Si., pria kelahiran Malang, 20 September 1964 menyelesaikan Sekolah Dasar hingga SMA ditempuh di Kota Malang. Awal kariernya dimulai semenjak Lulus dari Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya Tahun 1988, Melanjutkan Pendidikan S2 ditempuh pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga pada Program Studi Biologi, lulus tahun 2002. Aktivasnya banyak dicurahkan pada bidang penelitian dan aktif pada pusat studi kelautan dan pesisir dan saat ini sebagai dosen tetap Fakultas Teknik dan Ilmu Kelautan Universitas Hang Tuah (UHT) Surabaya.