

INDONESIA  
OCEAN JUSTICE  
INITIATIVE



**Pesisir  
Lestari**



# NELAYAN DAN KEADILAN LAUT:

**Kajian Pelaksanaan UU Pemberdayaan Nelayan dan  
UU Pengelolaan Pesisir di Tujuh Lokasi**



# NELAYAN DAN KEADILAN LAUT:

**Kajian Pelaksanaan UU Pemberdayaan Nelayan dan  
UU Pengelolaan Pesisir di Tujuh Lokasi**



INDONESIA  
OCEAN JUSTICE  
INITIATIVE



**Pesisir  
Lestari**

**Oktober 2022**



**Nelayan dan Keadilan Laut:  
Kajian Pelaksanaan UU Pemberdayaan  
Nelayan dan UU Pengelolaan Pesisir di  
Tujuh Lokasi**

**Penulis:**

Margaretha Quina  
Stephanie Pretty Rizka Juwana  
Harimuddin  
Gridanya Mega Laidha  
Gabriella Gianova  
Anissa Yusha Amalia  
Harish Makarim  
Beby Pane  
Rayhan Dudayev

**Peninjau Kritis:**

Dr. Dedi Supriadi Adhuri  
Dr. Suhana

**Editor:**

Untung Widyanto

**Penanggung Jawab:**

Dr. Mas Achmad Santosa, S.H., L.LM  
(Co-Founder dan CEO Indonesia Ocean Justice Initiative)

**Didukung oleh:**

Kementerian Kelautan dan Perikanan RI  
SocialDrives

**Saran Penulisan Kutipan:**

Indonesia Ocean Justice Initiative. Nelayan dan Keadilan Laut: Kajian Pelaksanaan UU Pemberdayaan Nelayan dan UU Pengelolaan Pesisir di Tujuh Lokasi. Jakarta: IOJI, 2022

© Indonesia Ocean Justice Initiative, 2022

## Ucapan Terima Kasih

Laporan ini ditulis oleh Indonesia Ocean Justice Initiative dengan dukungan dari Yayasan Pesisir Lestari dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. IOJI mengucapkan terima kasih kepada seluruh responden nelayan kecil beserta kelompok pendamping, termasuk WALHI Jakarta/ Forum Peduli Pulau Pari, Yayasan Baileo Maluku, Forum Kahedupa Toudani (FORKANI), Lembaga Juang Laut Lestari (JARI), dan YAPEKA; dan narasumber pemerintah daerah, LSM, sektor privat. Kami juga berterima kasih pada para asesor yang membantu pengumpulan data lapangan, Pratita Budi Utami, Siswanto Rusdin, dan Cahyo Widodo; rekan-rekan Yayasan Pesisir Lestari yang memberikan masukan dalam pembuatan metodologi studi ini: Lugas Lukmanul Hakim dan Istiyarto Ismu serta rekan-rekan akademisi yang memberikan masukan dalam pengembangan studi ini: Prof. Budy P Resosudarmo, Gita Putri Damayana, Choky Risda Ramadhan; dan tidak lupa para Peninjau Kritis.

# Kata Sambutan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia

Landasan yuridis yang kokoh terkait perlindungan dan pemberdayaan nelayan serta pengelolaan pesisir mewujudkan melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam serta Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.



Dalam implementasinya selama hampir tujuh tahun, kedua undang-undang ini telah membawa manfaat dan perubahan di tingkat tapak. Berbagai dinamika yang berkembang sangat menarik untuk dipotret dan menjadi bahan diskusi kita bersama untuk semakin menyempurnakan pengaturan dan implementasinya di lapangan.

Perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil telah menjadi prioritas dalam setiap kebijakan KKP. Atas dasar proses evaluasi serta hasil kajian komprehensif atas tantangan dan peluang yang ada, KKP menyiapkan *roadmap* Ekonomi Biru sepanjang masa yang dituangkan dalam 5 program utama untuk memastikan laut tetap sehat dan menjaga keseimbangan alam laut demi kelangsungan hidup generasi berikutnya, dan menciptakan kesejahteraan setidaknya bagi masyarakat pesisir dan para nelayan.

*Pertama*, memperluas wilayah konservasi dengan target 30% pada tahun 2045 sebagai wilayah konservasi tertutup untuk memproduksi oksigen, menjaga fungsi serapan karbon, dan menjadikan wilayah konservasi sebagai tempat pemijahan ikan.

*Kedua*, penangkapan ikan di laut akan diatur dengan menerapkan kebijakan penangkapan ikan secara terukur berbasis kuota di 6 (enam) zona penangkapan ikan yang ditentukan.

Prinsip utama pengaturan dalam Penangkapan Ikan Terukur adalah adanya perlindungan maksimal kepada nelayan kecil. Kebijakan ini juga berpihak pada pengembangan ekonomi lokal yang merata di seluruh zona sebagai satu kesatuan pengembangan ekonomi dan pengelolaan ekosistem yang terintegrasi dan berkelanjutan.

*Ketiga*, pembangunan budidaya yang ramah lingkungan di wilayah laut, pesisir dan darat. Sektor budidaya merupakan sektor penting yang didorong untuk menghadapi pertumbuhan populasi penduduk dan kebutuhan protein. Kegiatan budidaya difokuskan pada produk perikanan unggulan seperti udang, kepiting, lobster, dan rumput laut, serta ikan ekonomis penting lainnya berbasis kearifan lokal di kampung-kampung perikanan budidaya untuk pengentasan kemiskinan.

*Keempat*, menjaga wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap potensi kerusakan akibat kegiatan ekonomi yang tidak terkendali.

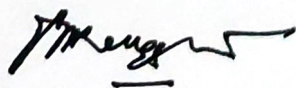
*Kelima*, penerapan program “Bulan Cinta Laut” sebagai komitmen Indonesia untuk menjaga wilayah laut bersih dan bebas sampah plastik. Salah satu program utamanya adalah membersihkan laut di seluruh wilayah Indonesia. Nelayan lokal dan nelayan industri diminta untuk tidak mengambil ikan, tetapi membersihkan dan mengumpulkan sampah plastik di laut pada satu bulan di setiap tahun penangkapan.

Untuk itu, saya menyambut baik dan mengapresiasi inisiatif *Indonesian Ocean Justice Initiative* (IOJI) dan Yayasan Pesisir Lestari untuk melakukan studi terhadap UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Pemerintah tidak dapat berjalan sendiri dalam membangun sektor kelautan dan perikanan. **Sinergi dan kolaborasi** seluruh pemangku kepentingan merupakan kunci keberhasilan pembangunan kelautan dan perikanan. Oleh karena itu, sekali lagi saya ucapkan terima kasih kepada IOJI, Yayasan Pesisir Lestari, serta seluruh pihak atas inisiatif-inisiatif dan kontribusinya yang luar biasa.

Jakarta, 4 Oktober 2022

Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia



**Ir. Sakti Wahyu Trenggono, M.M.**

# Kata Pengantar Chief Executive Officer IOJI

Sejak beberapa tahun yang lalu, Indonesia mulai mendorong pelaksanaan pendekatan *sustainable ocean economy* (ekonomi kelautan yang berkelanjutan) atau *blue economy* (ekonomi biru). Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi aset kelautan dan perikanan yang tinggi nilainya. Pendekatan tersebut menjadi semakin penting di tengah pemulihan dan transformasi ekonomi selama pandemic COVID-19. Sejak 2018, Presiden Republik Indonesia bergabung dalam *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy (Ocean Panel)*, sebuah inisiatif global yang sekarang terdiri dari tujuh belas negara.

Berdasarkan studi Ocean Panel, terdapat tiga prinsip yang harus didorong secara bersamaan, yakni *protect effectively* (melindungi secara efektif), *produce sustainably* (memanfaatkan secara berkelanjutan), dan *prosper equitably* (mensejahterakan secara berkeadilan). Di tahun 2021, BAPPENAS meluncurkan *Blue Economy Development Framework for Indonesia's Economic Transformation* sebagai acuan pemangku kepentingan untuk menjalankan pendekatan pembangunan *blue economy*.

Walaupun pendekatan *sustainable ocean economy* atau *blue economy* pada dasarnya mengadopsi konsep pembangunan berkelanjutan, terdapat kekhawatiran pendekatan ini akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang keberlangsungan hidupnya bergantung pada sumber daya kelautan dan perikanan. Pemikiran bahwa pendekatan ini semata-mata untuk pembangunan ekonomi dapat menimbulkan resiko ketidakadilan sosial, termasuk bagi nelayan kecil. Terdapat sepuluh jenis ketidakadilan (*injustices*) yang diidentifikasi dapat muncul. Jenis-jenisnya akan dibahas secara mendalam di studi ini dan menjadi acuan kerangka analisis. Untuk menghindarinya, *sustainable ocean economy* atau *blue economy* harus dibarengi dengan *blue justice*, sebuah konsep yang bertujuan untuk menghindari *injustices* di tengah pembangunan ekonomi berbasis kelautan. *Blue justice* perlu



dilaksanakan dalam tiga lingkup, yaitu *recognitional* (pengakuan atas hak-hak yang perlu diperjuangkan), *procedural* (proses yang inklusif), dan *distributional* (pendistribusian manfaat dan resiko yang berkeadilan).

*Blue justice* sendiri dapat diterjemahkan sebagai mandat konstitusi. Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945 memberikan indikasi arah pembangunan yang sesuai dengan *blue justice*. Indikasi tersebut dapat dilihat dari tujuan pemanfaatan sumber daya alam yang diarahkan untuk kemakmuran rakyat dan di saat bersamaan berkeadilan dan berwawasan lingkungan. Mandat ini diterjemahkan ke dalam beberapa Undang-Undang. Khususnya untuk nelayan kecil, terdapat dua Undang-Undang yang terkait, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Mengingat pentingnya memastikan bahwa kepentingan nelayan kecil terlindungi di tengah upaya Indonesia menjalankan pembangunan yang berbasis *sustainable ocean economy* dan *blue economy*, Indonesia Ocean Justice Initiative melakukan studi ini dengan bermitra dengan Yayasan Pesisir Lestari. Studi ini merupakan sebuah *regulatory impact assessment* untuk melihat efektivitas dua Undang-Undang terkait yang telah disebutkan di atas. Harapannya, studi ini dapat dijadikan acuan bagi Kementerian, Lembaga, dan Pemerintah Daerah terkait untuk meningkatkan upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil di Indonesia.

Jakarta, 27 September 2022



**Dr. Mas Achmad Santosa, S.H., L.LM**  
CEO Indonesia Ocean Justice Initiative



# Kata Sambutan

## Direktur Yayasan Pesisir Lestari

Sebagai salah satu penyumbang produksi perikanan terbesar secara global, Indonesia memiliki peluang besar untuk memanfaatkan sumber daya perikanan dan laut secara berkelanjutan dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Dari sektor ini, perikanan skala kecil merupakan komponen produksi perikanan dan penyumbang mata pencaharian masyarakat pesisir yang sangat signifikan bagi masyarakat pesisir. 90% dari total sekitar 3,7 juta penduduk Indonesia yang berprofesi sebagai nelayan merupakan nelayan skala kecil yang kehidupannya bergantung pada sumber daya pesisir dan laut.



Kementerian Kelautan dan perikanan (KKP) di dalam Permen KP No. 17 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis (Renstra) KKP 2020-2024 membuat 9 sasaran strategis untuk mendukung pencapaian visi Presiden Joko Widodo. 3 sasaran strategis (SS) KKP di dalam Renstra KKP 2020-2024 tersebut berkaitan erat dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir (SS-1) dan perlindungan karang melalui konservasi (SS-3) dan pengelolaan kawasan zonasi perairan (SS-6). Melalui ketiga SS tersebut, harapannya indeks kesejahteraan masyarakat pesisir meningkat dan luasan dan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi dan kawasan zonasi perairan meningkat.

Desa pesisir yang berjumlah kurang lebih 12.827 di Indonesia dapat berperan penting dalam pengelolaan tata kelola kelautan untuk memastikan keberlanjutan sumber pangan di pesisir sekaligus membantu KKP mewujudkan masyarakat pesisir yang sejahtera. Berdasarkan hasil studi 'Nelayan dan Keadilan Laut: Kajian Pelaksanaan Undang-Undang Pemberdayaan Nelayan dan Undang-Undang Pengelolaan Pesisir dan Pulau Pulau Kecil di Tujuh Lokasi', aspek utama perlindungan nelayan skala kecil yaitu jaminan akses nelayan

untuk memanfaatkan dan mengelola perairan pesisir secara berkelanjutan, yang dapat menjadi salah satu faktor pendorong terwujudnya peningkatan kesejahteraan nelayan dan masyarakat pesisir.

Sejalan dengan hasil studi tersebut, terdapat lebih dari 390 potensi *Other Effective Area-based Conservation Measures (OECM)* yang dapat memberikan kesempatan untuk meningkatkan ruang lingkup, efektivitas, dan inklusivitas pengelolaan laut di Indonesia. Dalam praktiknya, berdampingan dengan program Kampung Nelayan Maju (Kalaju) KKP, Yayasan Pesisir Lestari (YPL) bersama berbagai organisasi lokal di 12 provinsi mendukung pengelolaan kolaboratif sumber daya pesisir dan laut di lebih dari 60 desa pesisir bersama masyarakat lokal, masyarakat hukum adat, pemerintah desa, pengepul perikanan, dan juga pemerintah di tingkat kabupaten dan provinsi. Pengelolaan kolaboratif ini telah berkontribusi dalam menciptakan dampak positif secara sosial, ekonomi, politik dan ekologi termasuk peningkatan pendapatan nelayan, peningkatan kohesi sosial antar nelayan, pembuatan keputusan di tingkat desa dalam pengelolaan perikanan berkelanjutan, dan berkurangnya angka penangkapan yang merusak.

Harapan kami, rekomendasi dari studi ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk berbagai lembaga pemerintahan dalam mengembangkan kolaborasi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan dan laut secara berkelanjutan. Dalam jangka panjang, pengelolaan kolaboratif bersama masyarakat pesisir diharapkan dapat berkontribusi dalam menyejahterakan nelayan dan masyarakat pesisir serta mendorong terwujudnya komitmen Indonesia terhadap *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy (Ocean Panel)* terutama terkait dengan *ocean equity*.

Denpasar, 9 Oktober 2022



**Maman, S.S, M.DevStud**

Direktur Yayasan Pesisir Lestari



# Ringkasan Eksekutif

Nelayan Indonesia yang hidup dari kegiatan perikanan tangkap berjumlah 2,5 sampai 3,7 juta orang. Sekitar 90 persennya atau 2,5 sampai 3,3 juta adalah nelayan kecil yang bergantung secara langsung dengan sektor perikanan skala kecil.<sup>1</sup> Dalam rangka perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil, pemerintah membuat serangkaian peraturan perundang-undangan. Pada 2016, disahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Sembilan tahun sebelumnya keluar UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K). Aturan terakhir ini mengalami beberapa perubahan semasa keberlakuannya.

Menarik untuk memotret lebih jauh implementasi dari kedua undang-undang dimaksud. Dinamika yang ada di lapangan, persepsi dan aspirasi, menjadi penting untuk digali, agar pengaturan yang selanjutnya dituangkan ke dalam kebijakan dan program menjadi semakin baik untuk menjawab permasalahan. Untuk itu, studi yang kami lakukan menjadi sangat relevan.

Studi yang kami lakukan ini menggunakan metodologi *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dengan kerangka keinginan bersama untuk mewujudkan kesejahteraan nelayan dan keadilan laut. Kami menelaah bagaimana keberlakuan UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan turut mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan skala kecil di tujuh lokasi. Keadilan laut mengeksplorasi tren distribusi manfaat dan beban dari akses terhadap kekayaan laut,<sup>2</sup> sehingga relevan dalam menelaah dampak kebijakan yang diterima para pihak.<sup>3</sup>

Studi dilakukan di tujuh lokasi dengan responden terpilih. Hasil studi di tujuh itu tentunya tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dan mewakili ruang lingkup yang lebih makro. Namun demikian, diharapkan gambaran studi di tujuh lokasi ini menjadi inspirasi bagi semua pemangku kepentingan untuk terus bekerja dan terus melakukan penyempurnaan dari waktu ke waktu.

Studi ini berfokus pada lima tipologi ketidakadilan laut yang mungkin terjadi

---

<sup>1</sup> FAO, 2014; Ariansyach, 2017; FAOSTAT, 2018.

<sup>2</sup> Österblom, H., C.C.C. Wabnitz, D. Tladi, et al. 2020. *Towards Ocean Equity*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at [www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably](http://www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably).

<sup>3</sup> Tim Conway, et. al. (2002), *Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions, Natural Resources Perspectives*. Available online at: <https://www.files.ethz.ch/isn/91371/NRP78.pdf>.

dan perlu dimitigasi dari sepuluh tipologi yang diidentifikasi Nathan Bennet (2021).<sup>4</sup> *Pertama*, ketidakadilan tenurial yang terkait dengan pemanfaatan ruang laut. *Kedua*, ketidakadilan manfaat ekonomi yang timbul dari pembangunan laut. *Ketiga*, ketidakadilan dampak [kebijakan] kepada nelayan kecil. *Keempat*, ketidakadilan terkait penurunan jasa ekosistem. *Kelima*, ketidakadilan dalam tata kelola yang inklusif dan pelanggaran hak asasi manusia.

Dalam menelaah dampak, hasil kebijakan dibagi ke dalam kategori *equity-blind*<sup>5</sup> dan *equity-activating*<sup>6</sup> berdasarkan indikator-indikator pemahaman, kesempatan, pelibatan, dan kapasitas dan ketangguhan komunitas terkait dengan kebijakan. Hasil kebijakan *equity-blind* dicirikan dengan pengetahuan, kesempatan, dan suara komunitas terbatas, serta kerentanan yang tinggi terhadap guncangan dan gangguan.<sup>7</sup> Sementara, kebijakan *equity-activating* dicirikan adanya akses pengetahuan,

pembuatan keputusan (masyarakat sebagai *core decision-maker*), sumber daya dan pasar; kualitas kesempatan; tata kelola yang inklusif; dan komunitas yang tangguh dengan kapasitas adaptif.<sup>8</sup>

Penelitian ini menggunakan studi kasus di tujuh lokasi di tujuh kabupaten yang semuanya dilakukan dengan telaah literatur dan wawancara mendalam dengan nelayan pada tingkat desa. Selain itu dikombinasikan dengan wawancara dan diskusi kelompok terpumpun (*focus group discussion*) dengan berbagai pemangku kepentingan di tingkat provinsi dan nasional. Penelitian dilakukan pada bulan Juni tahun 2021 sampai dengan September tahun 2022.

Berikut kesimpulan dari studi ini:

**1. Berdasarkan analisis biaya-manfaat, UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan telah menunjukkan dampak positif.** Kedua UU menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi nelayan

<sup>4</sup> Sepuluh tipologi permasalahan ketidakadilan laut yang timbul akibat pembangunan biru menurut Bennet adalah: (1) Perampasan (*dispossession*), pemindahan (*displacement*) dan *ocean grabbing*; (2) Keadilan lingkungan dari pencemaran dan limbah; (3) Degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan layanan ekosistem; (4) Dampak mata pencaharian bagi nelayan skala kecil; (5) Hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan; (6) Distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata; (7) Dampak sosial dan budaya dari pembangunan laut; (8) Marginalisasi perempuan; (9) Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan masyarakat lokal; dan (10) Pengecualian dari pengambilan keputusan dan tata kelola.

<sup>5</sup> Meskipun tidak mendefinisikan *equity-blind* dan *equity-activating policies*, Österblom dkk. membuat indikator dampak dari kebijakan yang *equity-blind*. Bagi masyarakat dan komunitas, kebijakan *equity-blind* menghasilkan pengetahuan, kesempatan dan suara yang terbatas; serta menunjukkan kerentanan yang semakin tinggi terhadap syok dan gangguan. Bagi masyarakat dan ekonomi, kebijakan *equity-blind* mengeklusikan norma, kecurangan perpajakan, dan korupsi; memiliki pertanggungjawaban dan akuntabilitas korporasi yang terbatas; dan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tidak berkelanjutan dan gangguan sosial. Österblom, H., C.C.C. Wabnitz, D. Tladi, et al. 2020. *Towards Ocean Equity*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at [www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably](http://www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably).

<sup>6</sup> Kebijakan *equity-activating*, bagi orang dan komunitas, menghasilkan akses terhadap pengetahuan, keputusan, sumber daya, dan pasar; kesempatan berkualitas, dan tata kelola yang inklusif; serta ditandai dengan komunitas yang tangguh dan memiliki kapasitas adaptif yang lebih tinggi. Bagi masyarakat dan ekonomi, kebijakan *equity-activating* ditandai dengan keamanan dari kerugian, kompensasi yang cukup, redistribusi kesejahteraan dan manfaat; korporasi yang transparan dan bertanggung jawab yang mendukung keadilan; serta pertumbuhan yang berkelanjutan, dengan barang-barang publik. *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

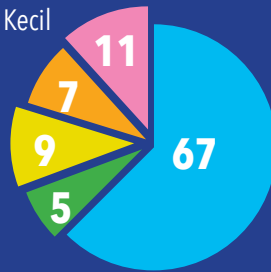
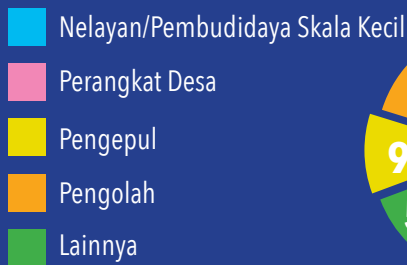
<sup>8</sup> *Ibid.*

# PROFIL RESPONDEN

JUMLAH  
**99**  
ORANG



## PEKERJAAN



Metode pengumpulan bahan:  
**WAWANCARA DAN FGD**



# FGD

<b>15</b>	LSM
<b>16</b>	DINAS
<b>1</b>	PERUSAHAAN SWASTA
<b>1</b>	BUMN

## LOKASI STUDI KASUS



tangkap kecil dari pada biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah. Artinya telah berkontribusi terhadap kesejahteraan nelayan kecil dan masyarakat pesisir. Manfaat antara lain ditunjukkan dengan peningkatan pendapatan nelayan yang naik dari tahun ke tahun sejak 2015-2020. Dalam tataran yang lebih makro, diperlukan upaya-upaya yang massif agar semakin berkontribusi pada penurunan angka kemiskinan. Setidaknya 11,34% nelayan di seluruh Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan (BPS, 2017).

## **2. Hampir semua kemungkinan gejala ketidakadilan laut berikut penyebabnya<sup>9</sup> telah diidentifikasi dalam Naskah Akademik UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan.**

Selanjutnya perlu upaya bersama yang lebih baik dalam mengatasi ketimpangan akses informasi, kesempatan, dan pelibatan nelayan kecil dalam proses pengambilan keputusan.

## **3. Instrumen-instrumen dalam UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan laut perlu terus didorong dan disempurnakan**

(lihat: **Tabel 1**). Beberapa instrumen kunci, seperti Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang terintegrasi dalam rencana pembangunan,<sup>10</sup> serta instrumen pendidikan, pelatihan,

penyuluhan WP3K perlu semakin digalakkan. Beberapa instrumen lain telah terealisasi dengan dukungan andil para pihak. Instrumen tersebut adalah perencanaan WP3K, mekanisme peran serta dalam perencanaan WP3K, perizinan terkait pemanfaatan WP3K, penyediaan fasilitas kunci perikanan (sarana dan prasarana) bagi nelayan kecil, pemberdayaan nelayan kecil, instrumen pendanaan dan pembiayaan nelayan kecil, asuransi nelayan, penghapusan ekonomi biaya tinggi, dan fasilitasi dan bantuan hukum. Untuk semakin meningkatkan efektivitasnya diperlukan perbaikan terus-menerus (diuraikan lebih lanjut dalam Bagian 4).

## **4. Sebagian dampak yang ada termasuk dalam kriteria 'equity blind', dan sebagian instrumen di lokasi tertentu telah memenuhi kriteria 'equity activating'.**

Instrumen-instrumen yang dilaksanakan menimbulkan dampak di lokasi-lokasi studi kasus. Dampak ini bisa negatif maupun positif, bergantung pada dinamika lokal. Instrumen pembiayaan di mana pengetahuan dan kapasitas penerima manfaat cukup tinggi. Selanjutnya terkait pemahaman, kesempatan, inklusivitas, kapasitas dan ketangguhan komunitas terkait dengan kebijakan masih perlu dioptimalkan (lihat: **Tabel 2**).

<sup>9</sup> Mencakup: Kondisi tidak setara dibanding pemanfaat ruang laut lainnya (akses terhadap informasi, akses untuk memengaruhi pengambilan keputusan, akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa).

<sup>10</sup> Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan diatur dalam Pasal 9-15 UU Perlindungan Nelayan. Lebih lanjut, lihat: Tabel 1.

**5. Dampak positif yang dicapai UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan harus terus ditingkatkan untuk memenuhi prinsip-prinsip keadilan laut. Kedua undang-undang tersebut memberi dampak sebagai berikut:**

- a. Mekanisme untuk berperan serta telah tersedia dalam perencanaan WP3K, namun masih perlu dioptimalkan untuk dapat mereduksi ketimpangan terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan tenurial yang dapat berimplikasi terhadap pemerataan ekonomi. Peluang untuk memanfaatkan ruang peran serta dalam mencapai keadilan, keseimbangan, keberlanjutan dan peningkatan nilai sosial ekonomi dan budaya sangat bergantung pada dinamika lokal sehingga peran pemangku kepentingan di lapangan menjadi semakin sentral.
- b. Akses permodalan, terutama melalui kredit usaha rakyat, dapat berkontribusi untuk mengurangi ketimpangan ekonomi, serta perlu disertai keadilan tenurial agar manfaatnya berkelanjutan.
- c. Ketersediaan sarana dan prasarana, yang merupakan strategi perlindungan nelayan kecil telah membaik. Pemberdayaan nelayan terutama pelatihan sudah dilakukan. Dalam pelaksanaannya diperlukan peningkatan upaya-upaya yang bersifat *bottom-up*, sehingga manfaat yang diperoleh semakin tepat sasaran dan dirasakan oleh nelayan kecil.
- d. Instrumen UU WP3K telah memperjelas alokasi dan prioritas pemanfaatan. Dalam prakteknya, diperlukan tambahan upaya pengarusutamaan agar semakin dapat mengakomodasi kepentingan nelayan kecil. Kepentingan nelayan kecil harus dapat terlindungi saat berhadapan dengan kebutuhan sektor lainnya seperti kepentingan lembaga konservasi, perusahaan pariwisata, dan lain-lain. Selain itu perlu ada panduan yang lebih baik bagaimana pengambil kebijakan memprioritaskan wilayah tangkap nelayan kecil dan merespon input pemegang kepentingan lainnya yang berpotensi mengganggu kepentingan nelayan kecil.
- e. Baru sebagian nelayan terlindungi asuransi, sehingga diperlukan peta jalan agar tercapai perlindungan 100%. Perlu upaya-upaya dari pemangku kepentingan agar nelayan terlindungi dari risiko bencana alam, juga dari risiko perubahan iklim dan pencemaran.
- f. Instrumen perencanaan memungkinkan keterpaduan antar instansi pemerintah. Diperlukan sinergi yang lebih baik untuk memitigasi berubahnya kewenangan atau mekanisme sehingga manfaat yang dirasakan nelayan kecil menjadi optimal.
- g. Definisi nelayan kecil telah lebih jelas. Kejelasan definisi tersebut perlu lebih ditingkatkan aktualisasinya dalam praksis sehingga nelayan kecil semakin terlibat dalam tata kelola.

Aneka dampak tersebut perlu dioptimalkan agar dapat mencapai manfaat yang semakin berkeadilan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan laut. Prinsip tersebut sebagai berikut:

1. Kepentingan bersama di laut;
2. Inklusi demokratis;
3. Laut sebagai ruang bagi hak-hak;
4. Keberlanjutan dan prinsip kehati-hatian;
5. Pembagian manfaat secara adil;
6. Pembagian beban secara adil; dan
7. Transisi berkeadilan.<sup>11</sup>

Studi ini merekomendasikan upaya perbaikan terus menerus dari kebijakan yang ada yang mengarusutamakan prinsip-prinsip keadilan laut dalam UU PWP3K dan Perlindungan Nelayan, sebagai berikut:

### **1. Perbaikan mekanisme partisipasi.**

Perbaikan mekanisme partisipasi dimaksudkan agar terjadi proses terus menerus dalam inisiatif-inisiatif pengelolaan sumber daya perikanan pada unit-unit terkecil masyarakat. Inisiatif ini perlu terhubung dengan berbagai proses pengambilan keputusan terkait realisasi manfaat perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Pemerintah perlu menyediakan informasi yang aktif dan memperbaiki proses partisipasi agar terus adaptif dan berkelanjutan. Mekanisme ini perlu melengkapi mekanisme partisipasi pada penyusunan Perda RZWP3K dan perencanaan pembangunan yang sudah ada. Fokusnya agar masyarakat mampu

untuk mengakses, mencerna dan bersama-sama memberikan masukan yang mendukung inisiatif pengelolaan perikanan skala kecil di unit-unit terkecil.

Penyebaran informasi, ruang rembuk dan pewadahan inisiatif nelayan kecil perlu terjadi secara terus-menerus di kantong-kantong perikanan tangkap skala kecil dengan pengakuan akses formal agar dapat secara efektif berkontribusi terhadap pengambilan keputusan. Mekanisme partisipasi perlu menyesuaikan dengan institusi lokal/sektora yang sudah ada, seperti kelompok nelayan, penyuluh, desa, kelompok bina usaha perikanan; dengan tujuan utama meningkatkan posisi tawar (*bargaining power*) dalam mengakses dan mempengaruhi pengambilan keputusan.

Pemerintah juga dapat mendorong praktik baik melalui peningkatan inisiatif yang sudah ada seperti misalnya mengoptimalkan partisipasi nelayan dan mengintegrasikan informasi dalam program Kampung Nelayan Maju. Program Kampung Nelayan Maju tidak serta merta dapat menyelesaikan permasalahan tenurial, sebab keamanan tenurial menjadi prasyarat dari pelaksanaan program Kampung Nelayan Maju di suatu wilayah. Untuk itu sinergi dan kerja sama menjadi sangat penting.

### **2. Mengoptimalkan instrumen Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan.**

---

<sup>11</sup> Chris Armstrong, "A Blue New Deal: Why We Need a New Politics for the Ocean", New Haven: Yale University Press (2022), halaman 95-114.



Instrumen rencana perlu semakin diimplementasikan sesuai amanat Pasal 7 sampai dengan Pasal 15 UU Perlindungan Nelayan.

Pasal 161 PP Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan sudah mengamanatkan adanya pelatihan pengawakan kapal perikanan untuk nelayan kecil yang merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dengan Sertifikasi Kecakapan Nelayan sebagai buktinya. Pelatihan yang ada jangan hanya terbatas pada teknik penangkapan ikan dan pencegahan kecelakaan. Pelatihan lainnya yang diperlukan adalah edukasi dan pemberdayaan terkait hak-hak apa saja yang harus dimiliki dan diterima nelayan. Hal ini perlu dipertimbangkan sebagai syarat kelulusan Sertifikasi Kecakapan Nelayan ke depannya.<sup>12</sup>

### **3. Penetapan wilayah prioritas perikanan skala kecil.**

Agar dapat mengalokasikan sumber daya yang terbatas dengan optimal, Pemerintah perlu menentukan dimana sumber daya yang ada dapat menghasilkan manfaat yang berkelanjutan, dengan didukung perubahan-perubahan lain yang diperlukan agar tidak parsial. Salah satu opsi yang dapat dijajaki adalah penentuan wilayah prioritas dan non-prioritas perikanan skala kecil.

Penentuan dapat mempertimbangkan beberapa kriteria, antara lain:

- a. Jumlah nelayan kecil dalam suatu wilayah administrasi;
- b. Keberadaan wilayah tangkap, baik kini atau secara historis, antara lain dengan mempertimbangkan zonasi pada RZWP3K atau penetapan wilayah kelola adat;
- c. Daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- d. Rencana pembangunan daerah.

Semua kriteria ini merupakan hal-hal yang telah dimandatkan UU Perlindungan Nelayan untuk dipertimbangkan dalam rencana.<sup>13</sup>

Wilayah prioritas diperlukan untuk menghindari kebijakan yang kontraproduktif. Pengalokasian sumber daya perlindungan dan pemberdayaan nelayan yang terbatas dapat difokuskan pada wilayah-wilayah prioritas tersebut. Pada wilayah prioritas, seluruh kebijakan, termasuk peruntukan dan zonasi, perencanaan pembangunan dan anggaran, difokuskan untuk mendukung ekosistem perikanan skala kecil. Pemda pada wilayah prioritas perlu merinci indikator keberhasilan berdasarkan target penerima manfaat di wilayahnya yang dinyatakan dalam Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil.

<sup>12</sup> Saat ini, sudah terdapat 4.800 nelayan yang mengikuti bimbingan teknis di Timur. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, 21 September 2022.

<sup>13</sup> Pasal 9 ayat (2) UU Perlindungan Nelayan.

Pada wilayah-wilayah non-prioritas, kebijakan pembangunan dan zonasi dapat menimbulkan berbagai dampak terhadap nelayan kecil. Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil memprioritaskan strategi pemberdayaan dengan melibatkan nelayan kecil, LSM dan swasta berupa:

- a. Strategi peralihan pencaharian;
- b. Kesepakatan akses bersama antar pengguna WP3K (*multi-use*);
- c. Bantuan hukum bagi kelompok-kelompok nelayan kecil yang keberatan dengan keputusan tersebut.

#### **4. Sinergi asuransi dengan pencegahan risiko.**

Beberapa risiko utama seperti pencemaran dan perubahan iklim, memerlukan intervensi pada tahap perencanaan pembangunan, pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan, serta mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Sesuai mandat undang-undang, instrumen rencana perlu mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang diperlukan untuk mendukung perikanan berkelanjutan. Selain itu untuk memastikan perencanaan pembangunan berjalan harmonis dengan rencana perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil.

Secara paralel, kebijakan pemerintah perlu memperhitungkan eksternalitas yang harus ditanggung nelayan kecil atas proyek-proyek yang mencemari

atau merusak lingkungan, atau berkontribusi terhadap perubahan iklim yang berdampak pada mata pencaharian nelayan kecil dan tradisional. Instrumen ekonomi seperti pajak atau pungutan perlu dikenakan secara progresif, menargetkan penerima manfaat terbesar, dan dana yang didapat digunakan untuk meningkatkan dukungan bagi program-program perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil serta pengelolaan WP3K.

Sebagai jejaring pengaman, pemerintah perlu memastikan penyedia asuransi nelayan untuk merealisasikan mandat undang-undang dalam hal ruang lingkup, dengan dukungan upaya pembiayaan yang perlu ditelaah (contohnya seperti *earmarking* dari dana lingkungan hidup). Untuk meningkatkan jumlah konversi ke asuransi mandiri dan peningkatan pemahaman manfaat, pemerintah dapat mengoptimalkan instrumen informasi dan partisipasi, sebagaimana dijelaskan dalam **Bagian 5.1.1.** ■



# Daftar Isi

<b>Kata Sambutan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia</b>	<b>iii</b>
<b>Kata Pengantar Chief Executive Officer IOJI</b>	<b>v</b>
<b>Kata Sambutan Direktur Yayasan Pesisir Lestari</b>	<b>vii</b>
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	<b>ix</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>xvii</b>
<b>1. Pendahuluan: Nelayan Kecil, Masyarakat Pesisir dan Keadilan Laut</b>	<b>1</b>
<b>2. Metodologi</b>	<b>5</b>
<b>3. Keadilan Laut Dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K:</b>	
<b>Kesempatan dan Keterbatasan</b>	<b>7</b>
3.1. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Tenurial yang Terkait dengan Pemanfaatan Ruang Laut	8
3.2. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Manfaat Ekonomi yang Timbul dari Pembangunan Laut	10
3.3. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Dampak [Kebijakan] Kepada Nelayan Kecil	12
3.4. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Terkait Penurunan Jasa Ekosistem	13
3.5. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan dalam Tata Kelola yang Inklusif dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia	15
3.6. Reviu UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan	17
<b>4. Efektivitas dan Dampak UU PWP3K dan UU Nelayan Kecil</b>	<b>19</b>
4.1. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Meningkatkan Keadilan Tenurial	23
1. Ruang partisipasi yang telah tersedia masih bersifat sangat formalistik.	28
2. Kesempatan partisipasi belum diiringi pendidikan, pelatihan, penyuluhan WP3K.	28
4.2. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Meningkatkan Keadilan Manfaat Ekonomi Pembangunan Laut	29
4.2.1. Sarana dan Prasarana	30
4.2.2. Pembiayaan Nelayan Kecil	34
4.2.3. Peningkatan Kapasitas Nelayan Kecil	35

1. Belum optimalnya mempertimbangkan keadaan lokal dalam desain program.	37
2. Belum dioptimalkannya mekanisme di tingkat lokal	38
3. Belum optimalnya instrumen Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil.	38
4.3. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan terkait Dampak [Kebijakan] terhadap Nelayan Kecil	41
4.4. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Memitigasi Kemungkinan Penurunan Jasa Ekosistem	42
1. Eksternalitas kebijakan yang berdampak terhadap lingkungan belum bersinergi dengan tujuan perlindungan nelayan kecil.	44
2. Asuransi belum melindungi seluruh nelayan karena masalah administrasi yang belum memenuhi syarat.	45
3. Akses nelayan terhadap penyedia asuransi yang masih terbatas.	45
4.5. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Memastikan Tata Kelola yang Inklusif dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Secara Berkeadilan	46
1. Instrumen kebijakan belum optimal sensitif terhadap informasi lokal.	46
2. Perubahan regulasi menjadi kendala bagi penerima manfaat memahami haknya.	46
3. Identifikasi penerima manfaat.	46
4. Belum optimalnya pemanfaatan aset-aset lokal dan instrumen kebijakan lintas sektoral.	47
<b>5. Menimbang Manfaat dan Biaya Upaya Perbaikan: Pengarusutamaan Keadilan Laut</b>	<b>49</b>
5.1. Upaya-Upaya Perbaikan	49
5.1.1. Memperbaiki mekanisme partisipasi, supaya menjadi proses terus menerus dalam inisiatif-inisiatif pengelolaan sumber daya perikanan di unit-unit terkecil masyarakat.	50
5.1.2. Mengoptimalkan instrumen Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan	53
5.1.3. Mengidentifikasi dan menetapkan wilayah prioritas perikanan skala kecil	55
a. Wilayah prioritas perikanan skala kecil	56
b. Wilayah non-prioritas	56
5.1.4. Mengimplementasikan asuransi nelayan sesuai mandat undang-undang dan menyinergikan pengelolaan risiko dengan kebijakan di hulu	58

## Lampiran

# 1

## Pendahuluan: Nelayan Kecil, Masyarakat Pesisir dan Keadilan Laut

Sejak disahkan lima belas tahun lalu, ada dua kali perubahan pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil<sup>14</sup>, Pertama, dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014<sup>15</sup> yang mengubah ketentuan terkait hak pengusahaan perairan pesisir.<sup>16</sup> Perubahan kedua terjadi tahun lalu melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja),<sup>17</sup> dengan materi perubahan yang cukup signifikan. Undang-Undang Cipta Kerja juga mengubah Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan, dan Petambak Garam (UU Perlindungan Nelayan) yang diundangkan melalui UU Nomor 7 Tahun 2016. Sebagian ketentuan undang-undang ini direvisi terkait dengan definisi nelayan kecil dan pembatasan impor.<sup>18</sup>

Naskah Akademik UU Cipta Kerja dilatarbelakangi keinginan untuk

Potret sebagian nelayan yang masih marginal secara ekonomi ini harus diberdayakan dan ditingkatkan kesejahteraannya sesuai dengan tujuan diterbitkannya UU Perlindungan Nelayan dan UU PWP3K. Kedua aturan ini menekankan peran penting kesejahteraan masyarakat pesisir.

percepatan pertumbuhan ekonomi, kemudahan berusaha secara umum, dan perluasan lapangan kerja.<sup>19</sup> Tidak ada analisis khusus mengenai bagaimana perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 (Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil/PWP3K)

<sup>14</sup> Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Lembaran Negara No. 84 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara No. 4739.

<sup>15</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Lembaran Negara No. 2 Tahun 2016, Tambahan Lembaran Negara No. 5490.

<sup>16</sup> UU No. 1 Tahun 2014 menghapuskan pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang sebelumnya telah ditetapkan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi; lihat Penjelasan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2014.

<sup>17</sup> Pasal 18 UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>18</sup> Pasal 115 UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>19</sup> Naskah Akademik UU No. 11 Tahun 2020, halaman 1-29.

dan UU Perlindungan Nelayan dalam UU Cipta Kerja berkelindan atau berpengaruh terhadap permasalahan yang dituju dalam undang-undang aslinya.<sup>20</sup>

Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K) memiliki tujuan untuk melindungi dan memanfaatkan sumber daya yang terdapat pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan mempertimbangkan peran serta masyarakat.<sup>21</sup> Undang-undang ini juga dibuat sebagai bentuk sinergitas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedangkan, tujuan Undang-Undang Perlindungan Nelayan adalah meningkatkan kapasitas nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam dengan memberi kepastian pada kelangsungan usahanya.<sup>22</sup>

Sekitar 3,7 juta orang Indonesia berprofesi sebagai nelayan, 90 persennya adalah nelayan kecil atau bergantung secara langsung dengan sektor perikanan skala kecil.<sup>23</sup> Pengaruh sektor ini tidak hanya penting dalam lensa perikanan, namun juga dalam kerangka sosiologis sebagai fondasi kelompok masyarakat yang hidup di pesisir dan pulau-pulau kecil (masyarakat pesisir). Secara ekonomi, gambaran umum nelayan kecil selama ini adalah kelompok

masyarakat yang masih marjinal, memiliki keterbatasan akses ke pasar global dan akses mendapatkan kredit, dan sebagian di antara mereka menjual tangkapannya secara lokal. Kondisi itu menyebabkan pendapatan nelayan kecil pada umumnya fluktuatif, dan masih minimal. Hal ini belum sepadan dengan nilai ekonomi pasar ekspor perikanan Indonesia, yang secara kolektif mendulang Rp73 triliun dari 1,26 juta ton ikan.

Potret sebagian nelayan yang masih marjinal secara ekonomi ini harus diberdayakan dan ditingkatkan kesejahteraannya sesuai dengan tujuan diterbitkannya UU Perlindungan Nelayan dan UU PWP3K. Kedua aturan ini menekankan peran penting kesejahteraan masyarakat pesisir. Kita harus bisa menghindari praktik yang memungkinkan peminggiran nelayan skala kecil yang menyebabkan ketidaksetaraan antara nelayan industri dan nelayan skala kecil. Para nelayan tidak boleh tergusur dari wilayah tradisional mereka dan muncul berbagai konflik sosial-lingkungan dan ketidakadilan lingkungan.

Pada tahun 2020, *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy* menerbitkan kajian mengenai keadilan laut, yang mengeksplorasi tren distribusi manfaat

<sup>20</sup> Namun, terdapat analisis dan evaluasi ketentuan dalam UU PWP3K yang terkait dengan perizinan dasar. Lihat: Naskah Akademik UU No. 11 Tahun 2020, halaman 151-153.

<sup>21</sup> Simpulan atas tujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

<sup>22</sup> Simpulan atas tujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam.

<sup>23</sup> FAO, 2014; Ariansyach, 2017; FAOSTAT, 2018.

<sup>24</sup> Irmak Ertör. 2021. *'We are the oceans, we are the people!': Fisher people's struggles for blue justice*. Available online at <https://www.researchgate.net/publication/356724404>.

dan beban dari akses terhadap kekayaan laut.<sup>25</sup> Kajian ini dapat dijadikan panduan untuk pemberdayaan nelayan dalam dinamika perikanan Indonesia, yang sektor perikanan didominasi nelayan kecil. Studi ini mencantumkan beberapa indikator hasil dari suatu kebijakan yang *equity activating* maupun *equity blind*. Dari kajian ini terlihat bahwa konsepsi keadilan laut semakin relevan dengan momentum percepatan pembangunan, termasuk dalam sektor perikanan, serta di lokasi-lokasi pesisir dan pulau-pulau kecil, yang sedang dialami Indonesia.

Konsep keadilan laut perlu menjadi perhatian utama dalam melihat implementasi undang-undang yang secara spesifik menyoal sektor perikanan skala kecil dan masyarakat pesisir, baik itu di UU PWP3K maupun UU Perlindungan Nelayan. Dengan keadilan laut diharapkan terwujud kesetaraan dalam pengelolaan perikanan dan mereduksi konflik yang mungkin terjadi. Sampai saat ini belum ada kajian yang menelaah dampak dan efektivitas kedua undang-undang tersebut khususnya terkait dengan konsep keadilan laut. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengkaji dampak dari dua aturan itu, apakah sudah sesuai dengan tujuan awal dengan kerangka keadilan laut.

Sampai saat ini, UU PWP3K telah diterapkan selama lima belas tahun, dan

UU Perlindungan Nelayan hampir enam tahun. Dalam rentang waktu tersebut, DPR memantau pelaksanaan kebijakan terhadap UU PWP3K<sup>26</sup> pada 2021. Perubahan-perubahan yang dilakukan tetap menyisakan pertanyaan seperti dimaksud dalam studi ini, yaitu bagaimana dampak undang-undang tersebut terhadap kesejahteraan nelayan dan masyarakat pesisir.

Studi ini akan menjawab tiga pertanyaan utama. **Pertama**, bagaimana peraturan perundang-undangan terkait perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir berperan dalam mendorong keadilan laut (*ocean equity*). Hal ini akan dielaborasi dalam Bagian 3. **Kedua**, bagaimana dampak dan efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan bagi nelayan kecil dan masyarakat pesisir di Indonesia. Persoalan ini akan dijabarkan dalam Bagian 4. **Ketiga**, apa saja rekomendasi bagi upaya kebijakan yang dapat mengoptimalkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait agar dapat secara efektif melindungi dan memberdayakan nelayan kecil dan masyarakat pesisir serta mendorong keadilan laut. Masalah ini akan diuraikan dalam Bagian 5.■

<sup>25</sup> Österblom, H., C.C.C. Wabnitz, D. Tladi, et al. 2020. *Towards Ocean Equity*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at [www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably](http://www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably).

<sup>26</sup> Surat Sekretariat Jenderal DPR RI, [12 Juli 2021]; Hasil kajian akademik dapat diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/puspanlaku/kajian/kajian-public-158.pdf>.

Kapal nelayan di Bulutui  
Photo: Anissa Yusha, IOJI





## 2 Metodologi

Untuk menjawab tiga pertanyaan utama, studi ini menggunakan alat analisis kebijakan yang disebut *Regulatory Impact Assessment (RIA)* atau Analisis Dampak Regulasi. Rincian metodologi dapat dilihat dalam **Lampiran 1**. Kajian dimulai dengan telaah historis tentang bagaimana UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan mempertimbangkan gejala dan akar masalah yang terkait dengan keadilan laut dan instrumen regulasi apa saja yang relevan. Kemudian, studi menilai secara sistematis pengaruh positif (manfaat) dan negatif (biaya) instrumen-instrumen tersebut, dengan fokus pada implementasi regulasi yang telah selesai dilakukan (*ex-post RIA*). Dalam menilai dampak, studi ini menggunakan kerangka pemikiran keadilan laut, yaitu hasil kebijakan dibagi dalam kategori *equity-blind* dan *equity-activating* berdasarkan indikator-indikator pemahaman, kesempatan, inklusivitas, dan kapasitas serta ketangguhan komunitas terkait dengan kebijakan. Sebagai bagian dari penilaian dampak tersebut, studi ini merekomendasikan serangkaian upaya kebijakan dengan analisis biaya manfaat (*cost benefit analysis*).

Pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur, diskusi kelompok

Studi ini tidak menilai dampak seluruh ketentuan yang ada dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K, melainkan berfokus pada kaitannya dengan nelayan tangkap skala kecil.

terpumpun (*Focus Group Discussion/ FGD*) dan wawancara terhadap pemegang kepentingan di tingkat nasional, yang dikombinasikan dengan studi kasus. Ada tujuh kabupaten yang dijadikan lokasi studi kasus analisis dampak, yaitu Kabupaten Kepulauan Seribu (Kecamatan Pulau Pari, Provinsi DKI Jakarta), Kabupaten Natuna (Kecamatan Pulau Tiga, Provinsi Kepulauan Riau), Kabupaten Wakatobi (Kecamatan Kaledupa Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara), Kabupaten Alor (Kecamatan Alor Barat Laut, Provinsi Nusa Tenggara Timur), Kabupaten Maluku Tengah (Kecamatan Nusalaut, Provinsi Maluku), Kabupaten Lombok Timur (Kecamatan Pringgabaya, Provinsi Nusa Tenggara Barat), dan Kabupaten Minahasa Utara (Kecamatan Likupang Barat, Provinsi Sulawesi Utara).

Tapak yang dipilih sebagai lokasi studi kasus ditentukan berdasarkan kriteria: (a) keterwakilan region untuk mencerminkan dinamika yang berbeda-beda yang terjadi di berbagai region; (b) relevansi isu keadilan laut dengan lima tema keadilan laut yang menjadi prioritas fokus dan salah satu/lebih instrumen hukum dalam UU PWP3K atau UU Nelayan Kecil; dan (c) adanya organisasi tapak yang telah mendampingi masyarakat dalam advokasi isu-isu pada poin b.

Rentang waktu pelaksanaan studi adalah pada bulan Juni tahun 2021 sampai dengan September tahun 2022. Responden penelitian ini adalah nelayan dan pelaku usaha perikanan skala kecil yang berjumlah 99 orang. Mereka terdiri dari 67 orang nelayan kecil (14 diantaranya juga merupakan pembudidaya skala kecil), 9 orang pengepul (satu diantaranya sekaligus pembudidaya dan satu perantara ikan), 7 orang pengolah (satu orang pengolah sekaligus pengepul), 11 orang perangkat desa atau RT (5 diantaranya juga merupakan nelayan kecil), serta 5 orang lain-lain. Responden nelayan terdiri atas 81 laki-laki dan 18 perempuan. Rentang umur responden antara 24 tahun sampai 65 tahun.

Wawancara dan FGD juga dilakukan terhadap 15 lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang kerjanya beririsan dengan nelayan kecil. Selain itu terhadap 16 unit kerja pemerintah pada tingkat kabupaten, provinsi dan pusat, satu aktor swasta dan satu BUMN. Sedangkan, untuk penilaian biaya manfaat, studi ini menggunakan

statistik yang dapat diakses publik, antara lain data BPS, OJK, dan laporan keuangan KKP (lihat: **Lampiran 2**).

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan dan asumsi yang bakal mempengaruhi hasilnya. Pertama, studi ini tidak menilai dampak seluruh ketentuan yang ada dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K, melainkan hanya fokus pada dampak dalam kaitannya dengan nelayan tangkap skala kecil yang relevan dengan lima tipologi untuk memitigasi kemungkinan permasalahan ketidakadilan laut yang menjadi fokus studi. Kedua, dalam analisis biaya manfaat, studi ini menggunakan beberapa asumsi, yang dirinci dalam bagian metodologi pada **Lampiran 2**.

Studi ini tentu saja tidak dimaksudkan untuk dimaknai dalam ruang lingkup yang lebih besar. Namun demikian, gambaran yang diperoleh di tujuh lokasi diharapkan memberikan inspirasi dan masukan bagi para pihak untuk terus bekerja sama dan terus memperbaiki upaya-upaya pemberdayaan nelayan dan mewujudkan keadilan laut masa kini dan masa depan. ■

## 3

## Keadilan Laut dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K: Kesempatan dan Keterbatasan

Naskah akademik UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan telah mengidentifikasi semua gejala ketidakadilan laut prioritas, berikut penyebabnya. Namun demikian perlu upaya lebih lanjut untuk mengidentifikasi permasalahan penting seperti kemungkinan ketimpangan informasi, kesempatan, dan inklusi nelayan kecil dibandingkan pemanfaatan ruang laut oleh aktor perikanan lainnya.

Sekalipun tidak menggunakan terminologi keadilan laut, naskah akademik kedua undang-undang tersebut memuat filosofi dan tujuan yang sejalan dengan konsep keadilan laut yang berkembang secara global baru-baru ini. Konsep keadilan laut mengakui bahwa terdapat kesenjangan dalam pendistribusian manfaat dan beban pembangunan laut, dan mendorong pengarusutamaan kebijakan yang bersifat *'equity-activating'* (mengaktifkan keadilan) untuk mencapai pembangunan laut yang lebih adil.<sup>27</sup>

Sebagian unsur keadilan laut mengemuka cukup kuat dalam landasan filosofis kedua undang-undang itu, yaitu dalam rupa dasar konstitusional mengenai penguasaan sumber daya 'untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat'.<sup>28</sup> Lalu, hak setiap warga negara untuk memperoleh hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat.<sup>29</sup> Kemudian hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus atas kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;<sup>30</sup> dan hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.<sup>31</sup> Dalam dasar konstitusional tersebut, unsur distribusi manfaat dan beban pembangunan laut yang adil sangat menonjol, sekalipun lebih condong pada pendekatan berbasis hak.

Studi ini memilih lima tipologi untuk memitigasi kemungkinan ketidakadilan utama yang paling relevan dengan sejarah

<sup>27</sup> Österblom, H., C.C.C. Wabnitz, D. Tladi, et al. 2020. *Towards Ocean Equity*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at [www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably](http://www.oceanpanel.org/how-distribute-benefits-ocean-equitably).

<sup>28</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, dirujuk dalam Naskah Akademik UU No. 1 Tahun 2014, halaman 36-37.

<sup>29</sup> Pasal 28H Undang-undang Dasar 1945, dirujuk dalam Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 134.

<sup>30</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 135. Sekalipun tidak secara eksplisit merujuk UUD 1945, kalimat ini merupakan bunyi dari Pasal 24D UUD 1945.

<sup>31</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 135. Sekalipun tidak secara eksplisit merujuk UUD 1945, kalimat ini merupakan bunyi dari Pasal 24[] UUD 1945.

pembahasan dan instrumen kebijakan yang sudah ada dalam UU PWP3K dan UU Nelayan Kecil. *Pertama*, ketidakadilan tenurial yang terkait dengan pemanfaatan ruang laut. *Kedua*, ketidakadilan manfaat ekonomi yang timbul dari pembangunan laut. *Ketiga*, ketidakadilan dampak [kebijakan] kepada nelayan kecil. *Keempat*, ketidakadilan terkait penurunan jasa ekosistem. *Kelima*, ketidakadilan dalam tata kelola yang inklusif dan pelanggaran hak asasi manusia. Kelima tipologi ini merupakan sebagian dari sepuluh tipologi gejala ketidakadilan yang diakibatkan pembangunan laut sebagaimana dipetakan Bennet (2021).<sup>32</sup>

Penelitian ini menemukan, sekalipun telah diidentifikasi dalam naskah akademik (lihat: **Lampiran 2**), permasalahan-permasalahan yang telah dicoba dijawab UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan masih perlu ditingkatkan pelaksanaannya di wilayah-wilayah lokasi studi kasus. Studi literatur mengonfirmasi bahwa telah dilakukan berbagai perbaikan, namun upaya penyempurnaan masih harus terus dilakukan.

### 3.1. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Tenurial yang Terkait dengan Pemanfaatan Ruang Laut

#### Mitigasi Kemungkinan Ketidakadilan tenurial dalam Naskah Akademik.

Secara historis, Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menganggap masalah utama dalam hal pengelolaan berakar dari ambiguitas rezim kebendaan laut yang mengakibatkan kebingungan pengelolaan<sup>33</sup> dan *tragedy of commons*.<sup>34</sup> Undang-undang yang disahkan tahun 2007 itu mengusulkan solusi berupa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3).<sup>35</sup> Pada 13 Januari 2010, Koalisi Masyarakat Sipil mengajukan uji materi UU PWP3K ke Mahkamah Konstitusi. Setahun kemudian Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut dan menyatakan HP3 inkonstitusional.<sup>36</sup> Walhasil, persoalan ketidakadilan tenurial muncul pada perubahan UU PWP3K di tahun 2014. Di dalam naskah akademik tahun 2014 mencatat bahwa “ketimpangan dalam

<sup>32</sup> Sepuluh tipologi permasalahan ketidakadilan laut yang timbul akibat pembangunan biru menurut Bennet adalah:

1. Perampasan (*dispossession*), pemindahan (*displacement*) dan *ocean grabbing*;
2. Keadilan lingkungan dari pencemaran dan limbah;
3. Degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan layanan ekosistem;
4. Dampak mata pencaharian bagi nelayan skala kecil;
5. Hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan;
6. Distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata;
7. Dampak sosial dan budaya dari pembangunan laut;
8. Marginalisasi perempuan;
9. Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan masyarakat lokal; dan
10. Pengecualian dari pengambilan keputusan dan tata kelola.

<sup>33</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 19, 160.

<sup>34</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 20.

<sup>35</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 16 sampai dengan 22.

<sup>36</sup> Ketentuan tentang HP3 dalam UU PWP3K diuji materiil oleh masyarakat sipil dan beberapa pasal diputus inkonstitusional oleh MK (Pasal 1 angka 18, Pasal 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, 51, 60 ayat (1), 71 dan 75 UU 27/2007). Lih: Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No. 3/UU-VIII/2010 Tanggal 16 Juni 2011.

akses dan pemanfaatan WP3K akan mengakibatkan tujuan pembentukan UU PWP3K tidak akan tercapai".<sup>37</sup> Kemudian diusulkan pengaturan yang tidak berpotensi menghasilkan penguasaan yang timpang dan menjamin akses masyarakat pesisir dan masyarakat hukum adat.<sup>38</sup>

Pada sisi lain, UU Perlindungan Nelayan juga mengidentifikasi permasalahan adanya ketimpangan ekonomi, yang membuat peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan dari hasil tangkapan tidak maksimal, seperti keterbatasan kepemilikan dan penguasaan lahan oleh nelayan kecil.<sup>39</sup>

**Kebijakan dalam UU untuk memecahkan masalah.** UU PWP3K pada 2014 merekonstruksi substansi HP3 yang menggantikannya dengan instrumen izin lokasi dan izin pengelolaan ruang laut dengan ketentuan khusus bagi masyarakat lokal dan tradisional.<sup>40</sup> Selain itu memperkuat pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan peran serta masyarakat di wilayah pesisir,<sup>41</sup> antara lain melalui penegasan pelibatan

masyarakat dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K).<sup>42</sup> Undang-Undang Perlindungan Nelayan merespon permasalahan ini dengan instrumen pendanaan dan pembiayaan,<sup>43</sup> yang mencakup fasilitasi pendanaan dan pembiayaan oleh pemerintah (pusat dan daerah),<sup>44</sup> pelayanan pembiayaan dan pengelolaan kredit usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) oleh lembaga perbankan/pembiayaan<sup>45</sup> dan penjaminan kredit oleh lembaga penjaminan.<sup>46</sup>

Tujuan regulasi yang relevan dengan kebijakan-kebijakan ini adalah penguatan peran serta dan inisiatif masyarakat [lokal dan tradisional di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil],<sup>47</sup> kepastian usaha yang berkelanjutan bagi nelayan kecil,<sup>48</sup> serta tumbuh dan berkembangnya sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha [perikanan skala kecil].<sup>49</sup>

**Hasil Studi.** Semua instrumen yang dirancang untuk memecahkan masalah ketidakadilan tenurial telah diterapkan, namun demikian dalam dinamika di

<sup>37</sup> Naskah Akademik UU No. 1 Tahun 2014, halaman 3.

<sup>38</sup> Lengkapnya, naskah mengusulkan prinsip-prinsip pengaturan sebagai berikut: (1) pengaturan yang tidak berpotensi menjadikan wilayah tertentu hanya dikuasai oleh kelompok dengan posisi tawar yang lebih kuat; (2) pengaturan yang tidak menjadikan wilayah masyarakat hukum adat berpotensi hilang; (3) pengaturan yang mempermudah akses masyarakat pesisir dan masyarakat hukum adat untuk memperoleh pemenuhan hak ekonominya dalam memanfaatkan sumber daya alam pesisir dan tidak mempertimbangkan penguasaan modal dan teknologi sebagai pembatas, dan (4) pengaturan yang memberikan kepastian hukum. Lihat: Naskah Akademik UU No. 1 Tahun 2014, halaman 57.

<sup>39</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 8.

<sup>40</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 2014, Pasal 20 dan 21. Ketentuan ini dipertahankan dalam UU Cipta Kerja.

<sup>41</sup> Naskah Akademik UU No. 1 Tahun 2014, halaman 5.

<sup>42</sup> UU No. 1 Tahun 2014, Pasal 1 butir 2 (perubahan Pasal 14 (1), (2), dan (3) UU No. 27 Tahun 2007).

<sup>43</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, Pasal 60.

<sup>44</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, Pasal 61.

<sup>45</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, Pasal 62.

<sup>46</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, Pasal 69.

<sup>47</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 4 huruf c.

<sup>48</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf b.

<sup>49</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf d.

lapangan masih terdapat berbagai kendala dalam berbagai pola. Dari tujuh lokasi penelitian, studi ini menemukan beberapa pola kondisi yang dapat dipersepsikan sebagai ketidakadilan tenurial yang terkait dengan pemanfaatan laut.

Di Desa Bulutui (Kecamatan Likupang Barat), sebagian wilayah tangkap dipetakan sebagai zona merah (*no take zone*) untuk mendukung Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata. Persepsi nelayan kecil, hal ini akan mengancam keberlanjutan usaha mereka.<sup>50</sup> Padahal, mereka mengalami peningkatan penguasaan aset, termasuk tanah dan bangunan, sebagai hasil dari instrumen pembiayaan nelayan kecil.<sup>51</sup> Di Pulau Tiga, sekalipun berada dalam zona perikanan tangkap, nelayan kecil terancam oleh keberadaan kapal asing dan berkompetisi dengan kapal cantrang Jawa.<sup>52</sup> Di Pulau Pari, wilayah tangkap nelayan mengalami pencemaran berulang dari daratan Jakarta akibat zonasi yang bersisian dengan industri,<sup>53</sup> serta terancam atau telah tereduksi karena perencanaan atau pemanfaatan untuk kegiatan pariwisata.<sup>54</sup> Di Lombok Timur, RZWP3K mengalokasikan ruang untuk tambang pasir besi di dekat wilayah tangkap.<sup>55</sup>

Sekalipun demikian, studi ini juga menemukan perbaikan akses tenurial, dimana nelayan kecil tetap dapat menjalankan penghidupannya sekalipun hidup berdampingan dengan pemanfaatan WP3K yang berbeda. Nelayan kecil di Alor dan Wakatobi hidup berdampingan dengan wilayah konservasi, responden tidak mempersepsikan konservasi sebagai ancaman terhadap wilayah tangkapnya.<sup>56</sup> Di Negeri Akoon, hak kelola masyarakat adat terhadap wilayah tangkapnya telah diakui melalui penetapan wilayah adat dalam keputusan Bupati.<sup>57</sup>

### 3.2. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Manfaat Ekonomi yang Timbul dari Pembangunan Laut

**Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan manfaat ekonomi dalam Naskah Akademik.** Masalah ketimpangan ekonomi yang dialami nelayan kecil telah dipotret dalam naskah akademik UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan. Terutama tingkat kemiskinan yang tinggi di antara penduduk wilayah pesisir berikut masalah sosial ekonomi ikutannya,

<sup>50</sup> Wawancara dengan satu pengepul dan satu nelayan tangkap di Desa Bulutui, 9-10 Desember 2021.

<sup>51</sup> Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021.

<sup>52</sup> Laporan studi kasus Natuna, berdasarkan wawancara dan observasi pada 18-25 Oktober 2021.

<sup>53</sup> Wawancara dengan tiga orang perangkat RT serta dua orang nelayan tangkap di Pulau Pari, 9-11 Juni 2021.

<sup>54</sup> Wawancara dengan tiga orang perangkat RT, satu orang pembudidaya, dan dua orang nelayan tangkap di Pulau Pari, 9-11 Juni 2021.

<sup>55</sup> Wawancara dengan Bidang Pesisir DKP Provinsi Nusa Tenggara Barat, 3 Januari 2022.

<sup>56</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022. Di Wakatobi, nelayan kecil Desa Darawa hanya melakukan penangkapan dan budidaya pada Zona Pemanfaatan Lokal.

<sup>57</sup> Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 189-135 Tahun 2021 tentang Pengakuan Kesatuan MHA Negeri Akoon Kecamatan Nusalaut. Pengakuan dimaksud berupa pengakuan terhadap sejarah Negeri Akoon, wilayah adat Negeri Akoon, harta/kekayaan benda adat, dan kelembagaan atau sistem pemerintahan adat. Selain Negeri Akoon, terdapat tujuh keputusan Bupati Maluku Tengah yang memberikan pengakuan terhadap tujuh masyarakat hukum adat (negeri) di kecamatan Nusalaut. Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.



Aktivas bongkar Lemuru.  
Photo: @djpt\_kkp dan @ppnpengambengan.

seperti kurangnya tingkat pendidikan dan kapasitas pengelolaan finansial.<sup>58</sup> Dalam UU PWP3K, optimalisasi sumber daya WP3K yang tidak merata<sup>59</sup> serta kurangnya pemahaman terhadap nilai sumber daya wilayah pesisir dianggap sebagai akar masalah.<sup>60</sup> Dalam UU Perlindungan Nelayan, kemiskinan struktural dan implikasinya terhadap kapasitas nelayan, orientasi kebijakan perikanan terhadap produktivitas, ketimpangan akses terhadap modal, sarana, prasarana dan pengetahuan/teknologi yang dibutuhkan

untuk mengembangkan usaha, dianggap merupakan beberapa faktor yang secara bersama-sama menyebabkan nelayan kecil terus miskin.<sup>61</sup>

**Kebijakan dalam UU untuk memecahkan masalah.** Kedua undang-undang merespon permasalahan-permasalahan tersebut dengan instrumen serupa yang perlu diperkuat keterhubungannya satu sama lain. Selain melalui perencanaan<sup>62</sup> dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau

<sup>58</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 155; Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 1-3.

<sup>59</sup> Dalam hal ini, pemanfaatan merujuk pemanfaatan optimal keberlimpahan potensi sumber daya pesisir (hayati, non hayati, jasa kelautan – antara lain: perikanan, mangrove, terumbu karang, bahan tambang, energi non-konvensional). Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 16-17.

<sup>60</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 156.

<sup>61</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 2, 7-9, 13, 21-22.

<sup>62</sup> Instrumen perencanaan mencakup Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RSWP3K), Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K), Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RPWP3K) dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Lih: UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 7 sampai dengan 15.

kecil, UU PWP3K juga memuat ketentuan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan;<sup>63</sup> serta pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>64</sup> Sementara itu, UU Perlindungan Nelayan mengamankan rencana perlindungan dan pemberdayaan nelayan yang terintegrasi dalam rencana pembangunan;<sup>65</sup> dan instrumen perlindungan. Khususnya penyediaan prasarana usaha perikanan;<sup>66</sup> instrumen pemberdayaan, baik berupa pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, kemitraan usaha, kemudahan akses ilmu pengetahuan dan teknologi, informasi, dan kelembagaan nelayan;<sup>67</sup> serta instrumen pendanaan dan pembiayaan.<sup>68</sup> Selain itu, UU Pemberdayaan Nelayan juga memuat ketentuan 'penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi' yang membebaskan nelayan kecil dari biaya perizinan dan pungutan baik berupa pajak dan retribusi.<sup>69</sup>

Tujuan regulasi yang relevan dengan kebijakan-kebijakan ini adalah peningkatan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta,<sup>70</sup> tersedianya prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha,<sup>71</sup> serta meningkatnya kemampuan dan kapasitas nelayan dan

kelembagaan[nya] dalam mengelola sumber daya ikan dan sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha.<sup>72</sup>

**Hasil studi.** Secara nasional, nilai ekonomi pada kegiatan nelayan meningkat. Pada lokasi studi kasus ini, instrumen-instrumen sudah diterapkan, dan perbaikan-perbaikan sudah dilakukan. Namun demikian, secara makro di beberapa lokasi masih tercatat angka kemiskinan nelayan yang tinggi dan masih adanya kesenjangan akses terhadap manfaat. Hal ini terlihat dari angka kemiskinan di Kabupaten Lombok Timur dimana persentase penduduk miskin masih tinggi, yaitu 15,24% dan Kabupaten Wakatobi dengan tingkat kemiskinan yang juga tinggi, yaitu 14,31%. (bukan data khusus sektor perikanan, angka kemiskinan tentunya dipengaruhi oleh beberapa faktor lainnya).

### 3.3. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Dampak [Kebijakan] kepada Nelayan Kecil

**Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan dampak kebijakan dalam Naskah Akademik.** UU Perlindungan Nelayan hanya memetakan permasalahan

<sup>63</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 47 sampai dengan 49.

<sup>64</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 63.

<sup>65</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 9-15 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>66</sup> Pasal 18-20; 21-24 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>67</sup> Pasal 9-15 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>68</sup> Pasal 59-69 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>69</sup> Pasal 36 ayat (1) huruf (a) dan (b) UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>70</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 4 huruf d.

<sup>71</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf a.

<sup>72</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf c.



yang timbul dari batas-batas administratif – lintas negara maupun lintas provinsi/kabupaten, yang memicu konflik wilayah tangkap<sup>73</sup> dan membuat nelayan kecil bermasalah hukum.<sup>74</sup> Sementara, UU PWP3K yang tidak menganggap nelayan kecil sebagai subjek khusus,<sup>75</sup> tidak secara khusus mengidentifikasi ketidakadilan dampak kebijakan bagi nelayan kecil.

**Kebijakan dalam UU untuk memecahkan masalah.** UU Perlindungan Nelayan merespon permasalahan ini dengan mandat bagi pemerintah pusat dan daerah untuk membangun ‘sistem perizinan terpadu yang efektif dan efisien’,<sup>76</sup> dikombinasikan dengan pembebasan biaya perizinan. Selain itu, UU Perlindungan Nelayan memandatkan pemerintah pusat dan daerah untuk memfasilitasi dan memberikan bantuan hukum kepada nelayan “yang mengalami permasalahan hukum dalam menjalankan usahanya sesuai peraturan perundang-undangan”,<sup>77</sup> dan “mengalami permasalahan penangkapan ikan di negara lain”.<sup>78</sup> Tujuan regulasi yang relevan dengan kebijakan-kebijakan ini adalah tersedianya jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum bagi nelayan kecil.<sup>79</sup>

**Hasil Studi.** Studi ini tidak secara khusus mendalami responden yang mengalami permasalahan hukum di tujuh lokasi studi kasus, kecuali di Pulau Pari. Sekalipun nelayan bermasalah hukum di Pulau Pari mendapatkan bantuan hukum dari Lembaga Bantuan Hukum, mereka harus mengakses bantuan hukum tersebut secara proaktif dan swadaya. Di sisi lain, penghapusan ekonomi biaya tinggi dalam hal kemudahan perizinan telah terimplementasi di hampir semua wilayah studi,<sup>80</sup> kecuali di Wakatobi. Namun, hingga kini, nelayan kecil di Wakatobi belum mengalami masalah hukum terkait dengan kelengkapan dokumen perizinannya.

### 3.4. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan Terkait Penurunan Jasa Ekosistem

**Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan jasa ekosistem dalam Naskah Akademik.** Permasalahan penurunan jasa ekosistem cukup dominan dalam pembahasan UU PWP3K pada tahun 2007. Pada saat itu, naskah akademik telah mengidentifikasi permasalahan degradasi biogeofisik sumber daya

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 8.

<sup>75</sup> Subjek penerima manfaat dalam UU PWP3K adalah “masyarakat adat” dan “masyarakat lokal yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.” Dengan demikian, nelayan kecil relevan dengan UU PWP3K sebagai salah satu dari kedua subjek tersebut. Lihat Pasal 1 angka 32, 33 dan 34.

<sup>76</sup> Pasal 36 ayat (1) (a) dan Pasal 36 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>77</sup> Pasal 41 UU No. 7 Tahun 2016

<sup>78</sup> Pasal 42 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>79</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf f.

<sup>80</sup> Beberapa perwakilan pemerintah yang diwawancarai mengkonfirmasi bahwa pembuatan TDKP dan PAS kecil tidak dikenakan biaya. Wawancara dengan Kepala Pelabuhan Perikanan Pantai Labuhan Lombok, 11 Januari 2022.



Aktivitas sortir Lemuru.  
Photo: @djpt\_kkp dan @ppnpengembangan.

pesisir yang semakin berkembang dan meluas sejak awal 1990-an, seperti laju kerusakan mangrove dan terumbu karang, pencemaran laut dari darat, eksploitasi berlebih. Kondisi tersebut merusak tempat pemijahan dan daerah asuhan ikan, berkurangnya populasi benur, nener dan produktivitas tangkap udang.<sup>81</sup> Sementara, UU Perlindungan Nelayan juga memetakan pencemaran dan perusakan lingkungan sumber daya pesisir, seperti pencemaran akibat limbah industri atau pertambangan, pencemaran logam berat, perusakan karang dan mangrove karena aktivitas nelayan dan masyarakat pesisir.<sup>82</sup> Selain itu, sekalipun tidak mendiskusikan peningkatan intensitas cuaca ekstrim akibat perubahan

iklim, UU Perlindungan Nelayan mengidentifikasi resiko kecelakaan dan musibah yang tinggi bagi profesi nelayan.<sup>83</sup> Naskah akademik UU Perlindungan Nelayan juga mencatat kondisi cuaca dan alam yang dapat menyebabkan peralatan tangkap nelayan, baik berupa perahu, kapal atau jala rusak sehingga mereka tidak dapat lagi menangkap ikan.<sup>84</sup>

**Kebijakan dalam UU untuk memecahkan masalah.** UU PWP3K merespon masalah ini dengan instrumen perencanaan dan pemanfaatan WP3K dan instrumen pengawasan dan pengendalian. Instrumen itu mencakup kerangka institusi dalam pengawasan dan pengendalian,<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 18, 19.

<sup>82</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 67.

<sup>83</sup> Naskah Akademik UU No. 7 Tahun 2016, halaman 9.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 36.

ketentuan pengawasan,<sup>86</sup> dan ketentuan pengendalian melalui program akreditasi pengelolaan WP3K<sup>87</sup> dan mitra bahari.<sup>88</sup> Sementara itu, UU Perlindungan Nelayan merespon masalah ini dengan instrumen perlindungan, khususnya jaminan kepastian usaha<sup>89</sup> dan jaminan risiko dengan asuransi perikanan dan asuransi jiwa.<sup>90</sup>

Tujuan regulasi yang relevan dengan kebijakan-kebijakan ini adalah penguatan peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau kecil agar tercapai keberlanjutan,<sup>91</sup> serta terlindunginya nelayan kecil dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran.<sup>92</sup>

**Hasil Studi.** Di tujuh lokasi studi kasus, tipologi penurunan jasa ekosistem yang ditemui adalah pencemaran dari kegiatan di darat maupun laut. Di Pulau Pari, pencemaran bersumber dari kegiatan industri di Jakarta Utara dan reklamasi untuk pariwisata.<sup>93</sup> Di Lombok Timur, pencemaran berasal dari peningkatan sampah yang dibuang kapal ferry ke sekitar wilayah tangkap nelayan.<sup>94</sup> Di Alor, risiko melaut meningkat karena perubahan iklim dan penurunan stok ikan.<sup>95</sup> Asuransi

nelayan sudah diberikan, namun perlindungan terhadap risiko pencemaran maupun iklim belum terlingkup dalam program asuransi. Kondisi-kondisi ini menunjukkan pentingnya alternatif mata pencaharian agar ketika masa paceklik dan tangkapan menurun, rumah tangga nelayan bisa tetap memperoleh penghasilan dari usaha-usaha lainnya.

### 3.5. Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan dalam Tata Kelola yang Inklusif dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

**Mitigasi Terhadap Kemungkinan Ketidakadilan tata kelola dalam Naskah Akademik.** UU PWP3K mengidentifikasi masalah kelembagaan terkait konflik pemanfaatan dan kewenangan (dorongan penggunaan sumber daya pesisir tidak terpadu dan efisien). Antara lain terkait ego sektoral dan dikotomi daerah-pusat yang berakibat konflik penggunaan ruang. Pada tahun 2007, pembuat undang-undang menyatakan permasalahan ini 'semakin kerap dan besar skala konfliknya',<sup>96</sup>

<sup>86</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 37 sampai dengan 39.

<sup>87</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 40.

<sup>88</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 41.

<sup>89</sup> Mencakup penataan ruang, penugasan badan, pengembangan sistem pemasaran komoditas perikanan & perikanan, pengaturan perjanjian bagi hasil/perjanjian kerja. Lihat UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 25.

<sup>90</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal [...].

<sup>91</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 4 huruf c.

<sup>92</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf e.

<sup>93</sup> Wawancara dengan tiga orang perangkat RT serta dua orang nelayan tangkap di Pulau Pari, 9-11 Juni 2021.

<sup>94</sup> Perwakilan Lembaga Juang Laut Lestari (JARI) pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>95</sup> Laporan studi kasus Alor, 29-4 Desember 2021, halaman 16.

<sup>96</sup> Naskah Akademik UU No. 27 Tahun 2007, halaman 20.

sekalipun tidak mencantumkan jumlah kasus atau analisis tren pada saat itu.

Sementara itu, naskah akademik UU Perlindungan Nelayan tidak secara eksplisit menyebutkan masalah tata kelola, namun mencatat bahwa definisi nelayan relatif luas dan berbeda-beda.<sup>97</sup> Hal ini berimplikasi pada siapa penerima dampak dan subjek yang diberikan hak dalam tata kelola. Selain itu, UU Perlindungan Nelayan mencatat kurangnya koordinasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana prasarana bagi nelayan,<sup>98</sup> serta belum efektifnya kelembagaan nelayan karena kurangnya partisipasi dan usaha penyeragaman kelembagaan.<sup>99</sup>

**Kebijakan dalam UU untuk memecahkan masalah.** UU PWP3K mencoba mengatasi masalah ini dengan instrumen rencana, serta menegaskan tugas dan kewenangan terkait tiap instrumen dan ketentuan partisipasi masyarakat. Sementara itu, UU Perlindungan Nelayan mencoba mengatasi permasalahan ini dengan mendefinisikan nelayan kecil dan menggunakan batas

ukuran 10 GT,<sup>100</sup> instrumen perencanaan,<sup>101</sup> dan ketentuan partisipasi masyarakat.<sup>102</sup>

Tujuan regulasi yang relevan dengan kebijakan-kebijakan ini adalah penguatan peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberlanjutan,<sup>103</sup> serta peningkatan kemampuan dan kapasitas nelayan dan kelembagaan[nya] dalam mengelola sumber daya ikan dan sumber daya kelautan.<sup>104</sup>

**Hasil Studi.** Nelayan kecil di semua wilayah studi kasus masih belum secara optimal untuk berperan aktif dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mata pencaharian mereka. Permasalahan sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 3.1. sampai dengan 3.4. hampir seluruhnya dikarakterisasikan dengan minimnya pengetahuan nelayan kecil serta minimnya kesempatan atau mekanisme untuk mempengaruhi keputusan. Peran pemerintah daerah pun masih harus terus ditingkatkan.

<sup>97</sup> Antara lain, NA menunjukkan perbedaan definisi pada Undang-undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil *jo.* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.

<sup>98</sup> Naskah Akademik UU Perlindungan Nelayan, halaman 8-9.

<sup>99</sup> Naskah Akademik UU Perlindungan Nelayan, halaman 9.

<sup>100</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 1 angka 4.

<sup>101</sup> Pasal 9-15 UU No. 7 Tahun 2016.

<sup>102</sup> Pasal 72 ayat (1), (2) dan (3).

<sup>103</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 4 huruf c.

<sup>104</sup> UU No. 7 Tahun 2016, Pasal 3 huruf c.

### 3.6. Reviu UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan

Terlihat bahwa undang-undang belum secara optimal memetakan masalah mendasar yang sangat berpengaruh terhadap upaya mitigasi dari kemungkinan ketidakadilan laut. Yaitu kondisi tidak setara nelayan skala kecil dibandingkan pemanfaat ruang laut lainnya<sup>105</sup> dalam pengambilan keputusan yang berdampak terhadap akses tenurial (lahan) nelayan kecil.<sup>106</sup>

Contohnya, kedua UU menempatkan wilayah tangkap nelayan kecil – kecuali untuk masyarakat adat<sup>107</sup> – dalam posisi netral.<sup>108</sup> Artinya, tanpa memberikan prioritas keamanan tenurial dibandingkan alokasi wilayah pesisir dan pulau kecil lain seperti konservasi atau kawasan strategis nasional.<sup>109</sup> Implikasinya, sekalipun UU PWP3K memberikan kepada masyarakat hak untuk memperoleh akses terhadap area yang sudah diizinkan untuk

pemanfaatan pihak lain dan mengusulkan wilayah penangkapan ikan tradisional serta wilayah masyarakat hukum adat ke dalam RZWP3K,<sup>110</sup> ketimpangan pengaruh berbagai aktor tetap menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan.

Selain itu, naskah akademik UU PWP3K maupun UU Perlindungan Nelayan tidak secara eksplisit mengidentifikasi bahwa manfaat ekonomi yang timbul dari pembangunan laut kerap kali terdistribusi secara proporsional kepada aktor tertentu.<sup>111</sup> Implikasinya, tidak ada ketentuan dalam kedua undang-undang yang memungkinkan pendistribusian manfaat yang didapat dari ekosistem laut secara berkeadilan,<sup>112</sup> misalnya melalui instrumen fiskal. ■

<sup>105</sup> *Towards Ocean Equity* menjelaskan bahwa “Ketimpangan muncul dari sejumlah faktor sosial. Ini tidak hanya mencakup berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dan kekuatan yang dapat mereka gunakan, tetapi juga lembaga dan struktur sosial di mana ekonomi beroperasi.” Lihat Österblom, H., *et.al.*, halaman 9, mengutip Ciplet, *et al.* 2015; Crona and Bodin 2010, Felipe-Lucia, *et al.* 2015.

<sup>106</sup> Josse, *et.al.* mencontohkan lemahnya posisi nelayan kecil dalam program COREMAP, yang disebut “secara sistematis mengecualikan organisasi nelayan kecil dari proses pengambilan keputusan dan menghambat akses ke wilayah tangkap tradisional”. Lihat: Josse, *et.al.* (2019), “*Marine Spatial Planning: Resolving or entrenching conflicts over and in ocean space?*”, halaman 8.

<sup>107</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 2014, Pasal 20 dan 21.

<sup>108</sup> UU No. 27 Tahun 2007, Pasal 23 sampai dengan 27. Perikanan skala kecil menjadi bagian dari “usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari”, bersama dengan delapan prioritas lain, yang mencakup konservasi, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan, budi daya laut, pariwisata, usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari, pertanian organik, peternakan, dan/atau pertahanan dan keamanan negara. *Ibid.*, Pasal 23 ayat (2).

<sup>109</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, Pasal 10.

<sup>110</sup> UU No. 1 Tahun 2014, Pasal 1 butir 17 (perubahan Pasal 60 UU No. 27 Tahun 2007).

<sup>111</sup> Österblom, *et.al.*, *Op.Cit.*, halaman 9.

<sup>112</sup> Adanya mekanisme untuk memastikan distribusi manfaat secara berkeadilan merupakan salah satu kesempatan bertindak yang disarankan dalam *Towards Ocean Equity*. *Ibid.*, halaman 33.

Seorang nelayan sedang memindahkan hasil tangkapannya.  
Photo: Salachuddin, IOJI.



## 4 Efektivitas dan Dampak UU PWP3K dan UU Nelayan Kecil

Instrumen-instrumen dalam UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan yang ditujukan untuk memecahkan masalah keadilan laut masih perlu dioptimalkan. Baik dari sisi pemerataan maupun kualitas implementasi.

Beberapa instrumen kunci, seperti Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang terintegrasi dalam rencana pembangunan, serta pendidikan,

pelatihan, penyuluhan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (WP3K) belum terealisasi di seluruh lokasi studi kasus. Beberapa instrumen lain telah terwujud dengan dukungan para pihak, namun efektivitas maupun dampaknya perlu dioptimalkan. Berikut rekapitulasi implementasi instrumen-instrumen yang terkait dengan permasalahan keadilan laut sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 3:

**Tabel 1:**  
**Rekapitulasi Implementasi Kebijakan yang Paling Relevan dengan Keadilan Laut**

KEBIJAKAN	DASAR HUKUM	IMPLEMENTASI
<b>Perencanaan WP3K.</b>	Pasal 7-13 UU No. 27 Tahun 2007; Pasal 14 UU No. 1 Tahun 2014.	Per Januari 2021, ada 27 provinsi sudah mengesahkan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K), sementara 7 provinsi lain masih mem bahas nya. <sup>113</sup>
<b>Mekanisme peran serta dalam perencanaan WP3K.</b>	Pasal 14, 60 UU No. 1 Tahun 2014.	Secara normatif mekanisme peran serta sudah ditentukan dalam PermenKP No. 23 Tahun 2016, <sup>114</sup> yaitu dengan dua kali konsultasi publik. Hasil studi tidak menemukan data yang dipublikasikan mengenai jumlah usulan wilayah penangkapan ikan secara tradisional atau wilayah MHA ke dalam RZWP3K.

<sup>113</sup> Provinsi yang belum menetapkan Perda RZWP3K adalah Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Bali, Provinsi Banten, Provinsi Riau, Provinsi Papua, dan Provinsi DKI Jakarta, lihat: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210119/99/1344756/kkp-baru-27-provinsi-yang-tetapkan-perda-zonasi-pesisir>.

<sup>114</sup> PermenKP No. 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

KEBIJAKAN	DASAR HUKUM	IMPLEMENTASI
<p><b>Izin lokasi dan izin pengelolaan perairan di WP3K, dengan hak akses bagi masyarakat, fasilitasi bagi masyarakat lokal dan tradisional serta pengakuan wilayah kelola adat.</b></p>	<p>Pasal 20, 21 UU No. 1 Tahun 2014.</p>	<p>Ketentuan implementasi sebelum 2019 didasarkan RZWP3K masing-masing daerah, dan bagi yang belum memiliki RZWP3K didasarkan diskresi. Mekanisme penetapan wilayah kelola masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan WP3K sudah ditentukan dalam PermenKP No. 8 Tahun 2018.<sup>115</sup> Tata cara perizinan baru diatur dalam norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) pusat pada 2019 bersamaan dengan tata cara penerbitan izin lokasi dan izin pengelolaan perairan, yang hingga kini telah berubah dua kali.<sup>116</sup></p>
<p><b>Prioritas pemanfaatan WP3K.</b></p>	<p>Pasal 23 ayat (2) dan (3) UU No. 1 Tahun 2014.</p>	<p>Pengendalian terhadap prioritas pemanfaatan WP3K dilakukan KKP melalui [pembinaan teknis] dalam penyusunan RZWP3K, sebagaimana diatur dalam PermenKP No. 23 Tahun 2016.<sup>117</sup> Hasil studi tidak menemukan dokumentasi berapa jumlah pembinaan teknis [atau fasilitasi] yang telah KKP dan Pemda lakukan untuk menertibkan prioritas pemanfaatan WP3K.</p>
<p><b>Pendidikan, pelatihan, penyuluhan WP3K, pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan WP3K.</b></p>	<p>Pasal 47-49, pasal 63 UU No. 27 Tahun 2007.</p>	<p>Belum ada peraturan implementasi untuk pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan WP3K (dimandatkan dalam bentuk PP).<sup>118</sup> Pemberdayaan masyarakat telah diatur dalam PermenKP No. 40 Tahun 2014.<sup>119</sup> Hasil studi tidak menemukan dokumentasi berapa jumlah pendidikan, pelatihan, penyuluhan WP3K dan pemberdayaan masyarakat yang telah diselenggarakan KKP maupun Pemda. Hasil studi tidak menemukan mata anggaran relevan.</p>
<p><b>Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil.</b></p>	<p>Pasal 9-15 UU No. 7 Tahun 2016.</p>	<p>Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan tidak memandatkan pengaturan lebih lanjut, namun memandatkan keluaran berupa Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan. Perencanaan dilakukan melalui mekanisme</p>

<sup>115</sup> PermenKP No. 8 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

<sup>116</sup> PermenKP No. 24 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penerbitan Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di WP-3-K; diubah dengan Permen KKP No. 54/PERMEN-KP/2020 Tahun 2020 tentang Izin Lokasi, Izin Pengelolaan dan Izin Lokasi di Laut; diubah dengan PermenKP 28 Tahun 2021 ttg Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut.

<sup>117</sup> PermenKP No. 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

<sup>118</sup> Pasal 49 UU No. 27 Tahun 2007.

<sup>119</sup> PermenKP No. 40/Permen-KP/2014 tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil



KEBIJAKAN	DASAR HUKUM	IMPLEMENTASI
		perencanaan lima tahunan (RPJMN/Renstra) dan rencana tahunan kementerian (RKP/Renja).
<p><b>Penyediaan fasilitas kunci perikanan (prasarana dan sarana), antara lain: BBM bersubsidi, penyimpanan berpendingin, kapal, mesin kapal dan alat tangkap, pelabuhan perikanan dan TPI.</b></p>	<p>Pasal 18-20; 21-24 UU No. 7 Tahun 2016.</p>	<p>Penyediaan sarana dan prasarana melalui bantuan pemerintah diatur dalam PermenKP No. 2 Tahun 2021,<sup>120</sup> menggantikan peraturan sebelumnya pada 2016 dan 2017. Seluruh provinsi dan kabupaten/kota studi kasus ini telah memprogramkan penyediaan sarana dan prasarana, baik dari dana alokasi khusus (DAK), APBD maupun dana aspirasi.</p> <p>Mekanisme mendapatkan BBM bersubsidi diatur dalam PermenKP No. 29 Tahun 2020,<sup>121</sup> yang menggantikan peraturan tahun 2015.<sup>122</sup></p>
<p><b>Pemberdayaan nelayan kecil (pendidikan, pelatihan, penyuluhan/ pendampingan, kemitraan usaha, kelembagaan nelayan).</b></p>	<p>Pasal 12 ayat (3), 43-58 UU No. 7 Tahun 2016.</p>	<p>Tidak ada ketentuan implementasi yang dimandatkan UU, dan sejauh ini belum ditentukan peraturan yang memperbarui PP No. 50 Tahun 2015,<sup>123</sup> atau yang lebih teknis.</p>
<p><b>Instrumen pendanaan dan pembiayaan nelayan kecil (lembaga perbankan, pembiayaan, penjaminan).</b></p>	<p>Pasal 59-69 UU No. 7 Tahun 2016.</p>	<p>Pembiayaan nelayan kecil melalui kredit usaha rakyat diatur dalam PermenKP No. 73 Tahun 2016<sup>124</sup> dan PermenKP No. 60 Tahun 2020<sup>125</sup>, sementara melalui Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP) dalam PermenKP No. 3 Tahun 2017<sup>126</sup> (diubah per 2022<sup>127</sup>). Realisasi Kredit Usaha Rakyat (KUR) Nelayan pada tahun 2016 sebesar Rp1.140 miliar dan meningkat menjadi Rp2.610 miliar pada tahun 2017.</p>

<sup>120</sup> PermenKP No. 2 Tahun 2021 tentang Penyaluran Bantuan Pemerintah Di Lingkungan Kementerian Kelautan Dan Perikanan.

<sup>121</sup> Permen KKP No. 29/PERMEN-KP/2020 Tahun 2020 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 13/PERMEN-KP/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerbitan Surat Rekomendasi Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Untuk Usaha Perikanan Tangkap.

<sup>122</sup> PermenKP No. 13/PERMEN-KP/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerbitan Surat Rekomendasi Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Untuk Usaha Perikanan Tangkap.

<sup>123</sup> PP No. 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil.

<sup>124</sup> PermenKP No. 73 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat.

<sup>125</sup> PermenKP No. 60/PERMEN-KP/2020 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan.

<sup>126</sup> PermenKP No. 3/PERMEN-KP/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan.

<sup>127</sup> PermenKP No. 2 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3/PERMEN-KP/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan.

KEBIJAKAN	DASAR HUKUM	IMPLEMENTASI
<b>Jaminan risiko dan asuransi nelayan.</b>	Pasal 30-35 UU No. 7 Tahun 2016.	Jaminan perlindungan atas risiko telah diatur dalam PermenKP No. 18 Tahun 2016, <sup>128</sup> yang di dalamnya mencakup asuransi perikanan dan jiwa.
<b>Penghapusan ekonomi biaya tinggi bagi nelayan kecil.</b>	Pasal 36 UU No. 7 Tahun 2016.	Penghapusan ekonomi biaya tinggi melalui pembebasan biaya dan pungutan tidak mensyaratkan peraturan implementasi. Di semua wilayah studi kasus, ketentuan ini telah terimplementasi.
<b>Fasilitasi dan bantuan hukum bagi nelayan kecil.</b>	Pasal 41-42 UU No. 7 Tahun 2016.	Secara umum, pemberian bantuan hukum diatur dalam PP No. 42 Tahun 2013, <sup>129</sup> namun belum ada peraturan spesifik mengenai fasilitasi dan penyaluran bantuan hukum bagi nelayan kecil.
<b>Mekanisme partisipasi masyarakat bagi nelayan kecil.</b>	Pasal 71-72 UU No. 7 Tahun 2016	Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil diatur dalam PermenKP No. 3 Tahun 2019. <sup>130</sup>

Tujuan kedua dari studi ini adalah menjawab pertanyaan dan dampak efektivitas peraturan yang ada saat ini dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan bagi nelayan kecil dan masyarakat pesisir di Indonesia. Untuk menilai efektivitas difokuskan pada kebijakan-kebijakan kunci di **Tabel 1**, yang menjelaskan pencapaian dampak terhadap penuntasan permasalahan-permasalahan keadilan laut. Dalam bagian ini, dampak dan efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan akan diuraikan secara bersama-sama, sehingga terlihat keterhubungannya. Susunan pada Bagian 3 akan menjadi panduan menstrukturkan penilaian dampak dan efektivitas.

Secara umum, implementasi UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan di tujuh lokasi studi menunjukkan dampak ekonomi yang positif, dimana manfaat yang dihasilkan lebih besar dibandingkan biaya yang dikeluarkan. Valuasi biaya manfaat yang dilakukan atas kedua UU di tujuh lokasi studi memperkirakan nilai bersih manfaat pada saat ini sebesar Rp6.165 miliar. Rincian lebih lanjut mengenai valuasi manfaat dan biaya dapat dilihat dalam Lampiran 2: *Laporan Cost-Benefit Analysis Studi Dampak dan Efektivitas UU Perlindungan Nelayan dan UU PWP3K (Lampiran 2)*.

<sup>128</sup> PermenKP Nomor 18/PERMEN-KP/2016 Tahun 2016 Jaminan Perlindungan atas Risiko Kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

<sup>129</sup> PP No. 42 Tahun 2013 tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

<sup>130</sup> PermenKP No. 3/Permen-KP/2019 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

Namun, manfaat dan biaya eksternalitas yang dihasilkan UU ini belum terdistribusi dengan merata, sebagaimana digambarkan dari temuan di lokasi studi kasus yang melengkapi analisis pada Bagian 4.1. sampai dengan 4.5. Selain itu, manfaat dan eksternalitas kebijakan belum diiringi dengan pemahaman, kesempatan, inklusivitas, dan kapasitas serta ketangguhan komunitas terkait dengan kebijakan; kecuali instrumen pembiayaan di mana pengetahuan dan kapasitas penerima manfaat cukup tinggi. Dalam kerangka keadilan laut, dampak kriteria *'equity blind'*, kecuali instrumen pembiayaan di lokasi tertentu, telah memenuhi kriteria *'equity activating'*. Instrumen-instrumen yang dilaksanakan telah menimbulkan dampak di lokasi-lokasi studi kasus, yang dipersepsikan secara dinamis bergantung pada dinamika lokal.

#### 4.1. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Meningkatkan Keadilan Tenurial

Ruang untuk peran serta telah tercipta, setidaknya melalui mekanisme konsultasi publik dalam pembuatan RZWP3K, yang telah dilakukan pada semua lokasi studi kasus. Tiga dari tujuh lokasi, yaitu Nusa Tenggara Timur,<sup>131</sup> Sulawesi Utara,<sup>132</sup> dan Nusa Tenggara Barat,<sup>133</sup> wilayah tangkap responden di zonasi sebagai zona perikanan tangkap sesuai dengan fungsi historisnya, sehingga meningkatkan keamanan tenurial wilayah tangkap nelayan kecil. Pada satu lokasi, kesatuan masyarakat hukum adat telah ditetapkan.

Namun sebagian responden nelayan kecil maupun pelaku usaha perikanan skala kecil

**Tabel 2:**  
**Partisipasi dan Pengetahuan Nelayan Terkait Zonasi WP3K**

LOKASI STUDI KASUS	ZONASI DALAM RZWP3K	PARTISIPASI NELAYAN KECIL DALAM PEMBUATAN RZWP3K	PENGETAHUAN NELAYAN KECIL MENGENAI IMPLIKASI RZWP3K
Pulau Pari, Kepulauan Seribu, DKI Jakarta.	Pariwisata (direncanakan).	Terdapat perwakilan masyarakat yang ikut serta dalam konsultasi publik; sebagian lagi melibatkan diri dengan audiensi dan bersurat ke KKP dan Pemprov DKI Jakarta.	Pengetahuannya beragam. Sebagian masyarakat yang mengusulkan wilayah tangkap tradisional memiliki tingkat pemahaman yang sangat tinggi. Sebagian lain, sekalipun hadir dalam konsultasi publik, memiliki pemahaman rendah.

<sup>131</sup> Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 4 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Tahun 2017-2037.

<sup>132</sup> Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara No. 1 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Utara tahun 2017-2037.

<sup>133</sup> Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 12 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Tahun 2017-2037.

LOKASI STUDI KASUS	ZONASI DALAM RZWP3K	PARTISIPASI NELAYAN KECIL DALAM PEMBUATAN RZWP3K	PENGETAHUAN NELAYAN KECIL MENGENAI IMPLIKASI RZWP3K
<b>Desa Sabang Mawang, Sabang Mawang Barat, Tanjung Batang, dan Pulau Tiga Barat, Kabupaten Natuna, Kepulauan Riau.</b>	Perikanan tangkap (direncanakan).	Tidak ditemukan adanya unggahan dokumen RZWP3K yang dapat diakses publik. Seluruh responden tidak mengetahui dokumen RZWP3K, proses penyusunan maupun konsultasi publik yang dilakukan. <sup>134</sup>	Seluruh responden tidak mengetahui informasi terkait dokumen RZWP3K. <sup>135</sup>
<b>Desa Bulutui, Kecamatan. Likupang Barat, Kabupaten Minahasa Utara, Sulawesi Utara.</b>	Perikanan tangkap, namun berbatasan dengan KEK Pariwisata.	Tidak ada responden yang mengetahui atau turut berpartisipasi dalam proses perumusan atau konsultasi publik RZWP3K, termasuk dalam hal-hal yang berimplikasi langsung terhadap nelayan kecil. <sup>136</sup>	Sebagian besar responden mengetahui rencana zonasi pariwisata di Desa Bulutui dari 'sosialisasi DKP atau Dinas Pariwisata di kecamatan' <sup>137</sup> (atau informasi mengenai sosialisasi tersebut) dan sebagian dari 'desas-desus masyarakat'. <sup>138</sup> Sebagian besar responden nelayan mengetahui 'zona merah' dari interaksi dengan LSM, <sup>139</sup> sekalipun pengetahuan detail mengenai letak dan implikasi zona merah terbatas.
<b>Desa Darawa, Kecamatan Kaledupa Selatan, Kabupaten Wakatobi, Sulawesi Tenggara.</b>	Konservasi.	Seluruh responden tidak mengetahui mengenai RZWP3K maupun proses penyusunannya, serta tidak pernah mengikuti konsultasi publik dalam penyusunan RZWP3K. <sup>140</sup>	Responden memiliki pemahaman yang cukup baik mengenai zonasi taman nasional dan mamahami bahwa penangkapan dan budidaya hanya dapat dilakukan di kawasan zona pemanfaatan lokal. <sup>141</sup>

<sup>134</sup> Laporan studi kasus Natuna berdasarkan wawancara dan observasi pada 18-25 Oktober 2021.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021.

<sup>137</sup> Wawancara dengan dua orang nelayan kecil, satu orang mantan Kepala Desa Bulutui dan dua perangkat Desa Bulutui, 10 Desember 2021.

<sup>138</sup> Wawancara dengan empat orang nelayan kecil Desa Bulutui, 11 Desember 2021.

<sup>139</sup> Wawancara dengan satu orang nelayan pada 11 Desember 2021.

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> Laporan studi kasus Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

LOKASI STUDI KASUS	ZONASI DALAM RZWP3K	PARTISIPASI NELAYAN KECIL DALAM PEMBUATAN RZWP3K	PENGETAHUAN NELAYAN KECIL MENGENAI IMPLIKASI RZWP3K
<b>Desa Labuhan Lombok, Kecamatan Pringgabaya, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.</b>	Perikanan tangkap	Mayoritas responden tidak pernah terlibat dalam perumusan RZWP3K atau menerima sosialisasi ataupun diskusi terbuka lainnya, baik pra maupun pasca pengesahan RZWP3K. <sup>142</sup>	Sebagian besar responden tidak mengetahui implikasi rencana zonasi di wilayah tangkapnya. <sup>143</sup> Sebagian kecil pernah mendengar sepotong informasi terkait keberadaan zona inti di wilayah perairan Sumbawa, semuanya dari diskusi informal, baik dengan staff instansi pemerintahan maupun akademisi. <sup>144</sup>
<b>Desa Akoon, Kecamatan Nusalaut, Kabupaten Maluku Tengah, Maluku.</b>	Konservasi	Responden tidak tahu dan tidak terlibat dalam perumusan RZWP3K. Tetapi, wilayah tangkap tradisional nelayan kecil Negeri Akoon telah ditetapkan sebagai wilayah adat melalui Keputusan Bupati. <sup>145</sup>	Sebagian besar responden memahami bahwa wilayah tangkapnya berada di bawah pengelolaan adat (negeri). Namun, terdapat perbedaan antara zonasi yang dikehendaki negeri (pariwisata) dengan zonasi dalam RZWP3K (konservasi). <sup>146</sup>
<b>Desa Lewalu, Kecamatan Alor Barat Daya, Kabupaten Alor, Nusa Tenggara Timur.</b>	[Konservasi]	Seluruh responden sama sekali tidak mengetahui keberadaan maupun perumusan RZWP3K. <sup>147</sup>	Seluruh responden tidak mengetahui implikasi RZWP3K terhadap wilayah tangkapnya. <sup>148</sup>

menyampaikan bahwa belum mengetahui dan memanfaatkan ruang partisipasi yang tersedia. Pada enam dari tujuh lokasi studi, tidak satupun responden pernah terlibat

langsung dalam kegiatan konsultasi publik tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Sangat sedikit nelayan kecil yang mengetahui

<sup>142</sup> Wawancara dengan empat orang nelayan tangkap pada 3-14 Januari 2022. *Id.*

<sup>143</sup> 4 dari 6 responden mengaku belum pernah mendengar WP3K; RZWP3K; zonasi; pulau-pulau kecil; pemanfaatan laut; zona inti. Lihat: Laporan studi kasus Lombok Timur, berdasarkan wawancara dan observasi pada 3-14 Januari 2022.

<sup>144</sup> Sumber informasi adalah staff CDK (Cabang Dinas Kelautan Wilayah Pulau Lombok) dan Universitas Hamzanwadi Selong. *Id.*

<sup>145</sup> Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 189-135 Tahun 2021 tentang Pengakuan Kesatuan MHA Negeri Akoon Kecamatan Nusalaut. Pengakuan dimaksud berupa pengakuan terhadap sejarah Negeri Akoon, wilayah adat Negeri Akoon, harta/kekayaan benda adat, dan kelembagaan atau sistem pemerintahan adat. Selain Negeri Akoon, terdapat tujuh keputusan Bupati Maluku Tengah yang memberikan pengakuan terhadap tujuh masyarakat hukum adat (negeri) di kecamatan Nusalaut. Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>146</sup> Laporan studi kasus Akoon, berdasarkan wawancara dan observasi pada 3-26 Januari 2022, halaman 10, 22.

<sup>147</sup> Laporan studi kasus Alor, berdasarkan wawancara dan observasi pada 29 November–4 Desember 2021.

<sup>148</sup> Laporan studi kasus Alor, berdasarkan wawancara dan observasi pada 29 November–4 Desember 2021.

## BOX 1

### NELAYAN PULAU PARI DAN KONSULTASI PUBLIK RZWP3K YANG SATU ARAH

Sebagian responden mengatakan bahwa beberapa warga ikut serta dalam membahas RZWP3K untuk mempertahankan wilayah tangkapnya dari pemanfaatan untuk usaha pariwisata skala besar.<sup>149</sup> Oleh karena itu seluruh responden cukup akrab dengan terminologi RZWP3K, sekalipun hanya perwakilan Lembaga musyawarah kelurahan (LMK), RT dan RW yang diundang dalam konsultasi publik RanRZWP3K di tingkat kabupaten.<sup>150</sup> Seluruh responden yang pernah mengikuti konsultasi mengonfirmasi

bahwa dokumen RanRZWP3K tidak diberikan sebelum konsultasi. Selain itu, konsultasi dipersepsikan satu arah, kurang adanya ruang dialog atau alokasi waktu yang cukup untuk menyampaikan penolakan, tanggapan dan masukan.<sup>151</sup> Beberapa responden menerangkan bahwa usaha untuk memahami RanRZWP3K dilakukan secara mandiri. Antara lain dengan mengakses RanRZWP3K melalui permohonan informasi publik, melakukan audiensi dengan KKP, dan membuat dan mengajukan peta wilayah tangkap nelayan kecil untuk dipertimbangkan dalam RanRZWP3K.<sup>152</sup> Responden yang terlibat dalam proses mandiri ini memiliki pemahaman yang cukup tinggi terhadap substansi RZWP3K dan implikasinya bagi wilayah tangkap. Secara kontras, responden yang diundang dalam konsultasi publik yang tidak terlibat dalam proses mandiri, dan mereka tidak dapat menjelaskan isi RZWP3K serta sangat terbatas memberi masukan. ■

Lokasi studi kasus dimana nelayan kecil telah memanfaatkan hak partisipasinya dalam perumusan RZWP3K secara optimal adalah di Pulau Pari, dimana nelayan kecil mengusulkan wilayah tangkap tradisionalnya untuk dipertimbangkan dalam Rancangan Perda RZWP3K (lihat: **Box 1**)<sup>153</sup>. Pelibatan diri ini terjadi dalam konteks konflik tenurial dengan usaha pariwisata, yang memicu nelayan kecil dan

penduduk yang terancam kehilangan hak tenurialnya mengorganisasikan diri untuk menyampaikan aspirasi.

Sebagaimana terlihat dalam studi kasus Pulau Pari, ruang peran serta yang tersedia belum secara optimal memitigasi isu ketimpangan, terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan tenurial yang dapat berimplikasi pada kemungkinan

<sup>149</sup> Laporan studi kasus Kepulauan Seribu, berdasarkan wawancara dan observasi pada 9-11 Juni 2021.

<sup>150</sup> Wawancara dengan responden perangkat RW dan RT di Pulau Pari pada 9-11 Juni 2021.

<sup>151</sup> Wawancara dengan responden perangkat RW dan RT di Pulau Pari pada 9-11 Juni 2021.

<sup>152</sup> Wawancara dengan responden perangkat RW dan RT di Pulau Pari pada 9-11 Juni 2021.

<sup>153</sup> Wawancara dengan responden perangkat RW dan RT di Pulau Pari pada 9-11 Juni 2021

ketimpangan ekonomi nelayan kecil. Dalam kasus Pulau Pari, nelayan kecil berhadapan dengan pariwisata skala besar. Sekalipun telah melakukan berbagai inisiatif untuk melibatkan diri, nelayan kecil tidak mengetahui bagaimana pengambil kebijakan menindaklanjuti masukan yang diberikan. Peraturan yang ada dipandang tidak mewajibkan pengambil keputusan merespon masukan, dan memberikan ruang bagi pengambil keputusan menentukan keputusan akhir.

Sementara, dalam hal pemanfaatan, sebagian besar responden yang mengalami konflik pemanfaatan ruang laut tidak mengetahui bahwa mereka memiliki hak akses sekalipun wilayah pesisir telah diberikan izin lokasi atau izin pengelolaan perairan. Di Alor, nelayan kecil mengalami konflik wilayah tangkap dimana terjadi pembatasan penangkapan ikan di titik-titik selam,<sup>154</sup> larangan melaut di 'kawasan pariwisata privat',<sup>155</sup> dan rencana reklamasi pembangunan villa<sup>156</sup> oleh pemanfaatan untuk wisata bahari. Dalam konflik ini, nelayan tidak mengetahui apakah pemanfaat berizin, dan tidak memahami bahwa sekalipun berizin, mereka tetap memiliki hak akses. Nelayan kecil juga tidak memahami bahwa dalam pemberian izin lokasi, pemberi izin wajib mempertimbangkan hak-hak masyarakat dan nelayan tradisional.<sup>157</sup> Dalam mengelola konflik-konflik seperti

ini, instrumen pemanfaatan masih belum berperan. Contohnya di Minahasa Utara, pembatasan aktivitas perikanan tangkap akibat wisata terkelola dengan adaptasi bersama antara nelayan dengan pelaku wisata bahari. Salah satu responden menuturkan bahwa jika terdapat aktivitas wisata bahari seperti selam dan *snorkeling* di wilayah tangkap, maka nelayan akan menunggu aktivitas wisata selesai, setelah itu mereka mulai menangkap ikan. Hal ini berlaku sebaliknya.<sup>158</sup>

Di sisi lain, instrumen pembiayaan perbankan seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) dapat meningkatkan keamanan tenurial nelayan kecil dengan program kredit yang memungkinkan mereka punya rumah atau tanah. Namun demikian, instrumen ini tidak terkait langsung dengan keamanan tenurial wilayah tangkap. Ketika pelaksanaan UU Perlindungan Nelayan tidak diiringi jaminan keamanan tenurial pengelolaan WP3K, manfaat ekonomi yang didapatkan nelayan kecil tetap terancam keberlanjutannya dan investasi biaya oleh pemerintah menjadi kontraproduktif. Hal ini tampak dalam studi kasus di Desa Bulutui (lihat Bagian 4.2. mengenai elaborasi instrumen pembiayaan di Desa Bulutui). Dari contoh ini, terlihat bahwa manfaat dari kebijakan pembiayaan akan berkelanjutan jika disertai keamanan tenurial.

<sup>154</sup> Wawancara dengan responden nelayan kecil di Kabola dan Pulau Ternate, Alor, pada 29 November–4 Desember 2021; wawancara dengan dua responden nelayan kecil di Desa Bulutui, 10 Desember 2021.

<sup>155</sup> Wawancara dengan satu responden nelayan kecil di Kadelang, 1 Desember 2021.

<sup>156</sup> Wawancara dengan lima responden nelayan kecil di Kabola, Alor pada 30 November 2021.

<sup>157</sup> *Ibid.*, Pasal 34 ayat (5).

<sup>158</sup> Wawancara dengan satu responden nelayan kecil di Desa Bulutui, 11 Desember 2021.

Terbatasnya dampak implementasi instrumen-instrumen UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan di atas disebabkan, antara lain, oleh permasalahan efektivitas sebagai berikut:

### **1. Ruang partisipasi yang telah tersedia masih dirasakan formalistik.**

Dalam wawancara dengan Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) provinsi maupun kabupaten, responden birokrat cenderung mempersepsikan konsultasi publik dapat digantikan dengan acara sosialisasi. Konsultasi dilaksanakan di ibu kota kabupaten, sehingga kesempatan mengikuti acara itu hanya diperoleh subjek yang diundang.<sup>159</sup> Penentuan kelompok nelayan yang dilibatkan dalam konsultasi merupakan kewenangan dari pejabat DKP.<sup>160</sup> Konsultasi publik dilakukan dengan penyampaian materi melalui presentasi, untuk kemudian ditanggapi para peserta. Informasi yang akan disampaikan dalam konsultasi, umumnya tidak dikirim atau diunggah terlebih dulu untuk dapat diakses peserta, begitu pula dokumentasi masukan. Kedua hal ini sangat dipengaruhi oleh ketersediaan anggaran.<sup>161</sup> Beberapa masukan yang tidak cukup detail (misalnya menyangkut lokasi untuk diakomodir dalam zonasi

tertentu) tidak ditindaklanjuti dengan klarifikasi yang rinci, akan tetapi diputuskan berdasarkan rekomendasi konsultan.<sup>162</sup> Dokumentasi masukan juga belum sistematis, sehingga tindaklanjut masukan atau pertanyaan dari peserta KP terkadang terganjal perputaran mutasi yang cepat atau kurangnya pemahaman birokrat yang baru ditunjuk.<sup>163</sup> Sejauh ini, belum ada forum untuk mendapatkan informasi mengenai RZWP3K atau memberikan masukan yang dapat diakses publik di luar konsultasi publik.

### **2. Kesempatan partisipasi belum diiringi pendidikan, pelatihan, penyuluhan WP3K.**

Selama ini pendidikan, pelatihan dan penyuluhan tentang WP3K kepada nelayan kecil belum berjalan secara optimal dan berkelanjutan. Oleh karena itu para nelayan tidak memahami apa yang mereka perjuangkan dalam RZWP3K dan pemanfaatan WP3K. Sekalipun terdapat kesempatan untuk membahas peta rencana zonasi yang dicetak dalam ukuran besar secara bersama-sama,<sup>164</sup> sebagian responden birokrat mempersepsikan umpan balik yang diberikan peserta konsultasi terbatas.<sup>165</sup> Hal ini dapat dipahami,

<sup>159</sup> Wawancara dengan Kabid Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 3 Januari 2022.

<sup>160</sup> Berdasarkan wawancara dengan Direktorat Jenderal PRL KKP, penentuan kelompok nelayan yang dilibatkan dalam konsultasi publik dilakukan berdasarkan rekomendasi dari pemerintah daerah, dalam hal ini DKP setempat. Lih: Wawancara dengan Dirjen PRL KKP, 14 Februari 2022.

<sup>161</sup> Wawancara dengan Kabid Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 3 Januari 2022.

<sup>162</sup> Wawancara dengan Kabid Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 3 Januari 2022.

<sup>163</sup> Asesor IOJI di Wakatobi pada Workshop terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 18 Mei 2022.

<sup>164</sup> Wawancara dengan Dirjen PRL KKP, 14 Februari 2022.

<sup>165</sup> Wawancara dengan Kabid Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 3 Januari 2022.





Nelayan dan masyarakat pesisir di Desa Acoon.  
Photo: Cahyo Widodo, IOJI

mengingat pengetahuan nelayan kecil mengenai wilayah tangkap tradisional tidak selalu terdokumentasi dan konsisten satu sama lain. Para nelayan memerlukan penerjemahan ke format ilmiah dan bahasa kebijakan. Belajar dari Pulau Pari, dibutuhkan aktor yang mampu menjembatani hak-hak ini dengan pengetahuan, pendokumentasian informasi, dan proses pembentukan konsensus di tingkat lokal secara berkelanjutan. Aktor ini yang memungkinkan nelayan kecil berpartisipasi secara lebih bermakna dan memperluas ruang partisipasinya.

#### 4.2. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Meningkatkan Keadilan Manfaat Ekonomi Pembangunan Laut

Manfaat ekonomi yang diterima nelayan meningkat secara agregat, baik dengan indikator rata-rata pendapatan nelayan,<sup>166</sup> nilai produksi perikanan tangkap,<sup>167</sup> maupun realisasi kredit usaha rakyat (KUR) nelayan.<sup>168</sup> Indikator dampak tidak langsung seperti pendapatan domestik bruto nelayan<sup>169</sup> dan nilai ekspor

<sup>166</sup> Rata-rata pendapatan nelayan pada tahun 2015 sebesar Rp 1,93 juta dan meningkat menjadi Rp2,28 juta pada tahun 2017 setelah UU ini disahkan, mengesampingkan tahun-tahun pandemi yang dianggap sebagai *outlier*. Perhitungan ini mengasumsikan nelayan kecil berjumlah 65% dari total jumlah nelayan, berdasarkan data jumlah nelayan kecil yang menerima bantuan premi asuransi nelayan. Lihat: *Social Drive*, Laporan Analisis Biaya-Manfaat Studi Dampak dan Efektivitas Nelayan Kecil dan UU PWP3K, halaman 3.

<sup>167</sup> Nilai produksi perikanan tangkap sebesar Rp 110.050 miliar pada tahun 2015 meningkat menjadi Rp111.360 miliar pada tahun 2017, *Ibid*.

<sup>168</sup> Realisasi KUR Nelayan pada tahun 2016 sebesar Rp1.140 miliar dan meningkat menjadi Rp.2.610 miliar pada tahun 2017, *Ibid*.

<sup>169</sup> PDB sektor nelayan pada tahun 2015 sebesar Rp204.016 miliar meningkat menjadi menjadi Rp226,83 miliar pada tahun 2017, *Ibid*.

hasil perikanan<sup>170</sup> juga menunjukkan peningkatan. Peningkatan ini masih perlu dioptimalkan mengingat angka kemiskinan di sektor perikanan masih cukup tinggi.

Terdapat tiga instrumen kunci yang menggambarkan kontribusi kebijakan terhadap peningkatan manfaat ekonomi. *Pertama*, penyediaan sarana prasarana (sarpras) perikanan bagi nelayan kecil, antara lain *cold storage*, kapal, mesin dan alat tangkap, serta pelabuhan perikanan. *Kedua*, instrumen pembiayaan, khususnya kredit usaha rakyat. *Ketiga*, instrumen pemberdayaan, khususnya peningkatan kemampuan dan kapasitas nelayan. Sementara, terdapat satu instrumen kunci yang belum dapat diobservasi karena belum terimplementasi, yaitu Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil.

Dari perspektif keadilan laut, manfaat dari sarana dan prasarana serta peningkatan kapasitas masih perlu dioptimalkan agar dapat memenuhi indikator-indikator kebijakan yang hasilnya *equity-activating*. Sementara kredit usaha rakyat menunjukkan hasil *equity-activating*. Sekalipun sebagian besar nelayan kecil memahami kebutuhannya, akan tetapi mereka memiliki kesempatan dan kapasitas yang terbatas untuk memengaruhi

keputusan akhir mengenai realisasi sarana prasarana atau fokus pelatihan. Secara umum, sebagian besar responden tidak mengetahui cara meminta pemerintah menghadirkan sarana atau pelatihan yang diperlukan. Pada [tiga] lokasi studi, sumber pengetahuan mengenai cara mengakses bantuan atau pelatihan masih didominasi informasi lisan, terutama dari penyuluh perikanan.<sup>171</sup>

#### 4.2.1. Sarana dan Prasarana

Dalam mengakses bantuan sarana prasarana, nelayan kecil umumnya bergantung ke penyuluh perikanan untuk membantu membuat proposal, dengan tingkat ketergantungan berbeda. Pada satu lokasi, peran penyuluh sangat dominan hingga membuat proposal,<sup>172</sup> di lokasi lain penyuluh memfasilitasi penyerahan proposal dan membantu monitoring tindak lanjut proposal. Dalam hal bantuan yang diminta merupakan benda yang sulit digunakan bersama-sama, penyuluh juga membantu pengambilan keputusan mengenai penguasaan bantuan.<sup>173</sup> Pengetahuan nelayan kecil sangat terbatas terkait tindak lanjut proposal yang mereka ajukan.<sup>174</sup>

<sup>170</sup> Nilai ekspor hasil perikanan pada tahun 2015 sebesar USD3,95 miliar dan meningkat menjadi USD4,52 miliar pada tahun 2019, *Ibid*.

<sup>171</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022; Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021; Laporan studi kasus Lombok Timur, berdasarkan wawancara dan observasi pada 3-14 Januari 2022.

<sup>172</sup> Contoh ini terjadi di Wakatobi, lihat: Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>173</sup> Antara lain, penyuluh membantu pengambilan keputusan mengenai siapa personel yang menerima bantuan, dalam hal kelompok mengajukan proposal atas benda yang digunakan pribadi. Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021.

<sup>174</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

Pada tujuh lokasi studi kasus, seluruh provinsi dan kabupaten/kota telah mengucurkan investasi yang signifikan untuk mewujudkan sarana dan prasarana yang dimandatkan UU Perlindungan Nelayan, baik dari dana alokasi khusus (DAK), APBD maupun aspirasi. Manfaat sarana dan prasarana yang sesuai kebutuhan nelayan kecil perlu diperbaiki agar dapat dinikmati secara merata. Selain itu, pembangunan atau bantuan sarpras harus diiringi pemberdayaan nelayan kecil yang berkelanjutan. Secara umum, nelayan kecil tidak mempersepsikan sarpras berkontribusi optimal terhadap pengembangan usaha nelayan kecil dan belum optimal memperkuat keberdayaan ekonomi.

Berikut gambaran singkat beberapa sarana dan prasarana kunci yang telah terealisasi dan persepsi nelayan kecil yang memanfaatkannya:

#### **a. Cold Storage**

Dari tujuh lokasi studi kasus, unit *cold storage* berukuran besar yang terjangkau responden ditemukan di Kecamatan Pulau Tiga, Kabupaten Natuna. Di empat lokasi, yaitu Bulutui, Alor, Wakatobi, dan Lombok Timur, sebagian besar responden mengetahui adanya bantuan *freezer*

atau *coolbox* yang pernah disalurkan, sekalipun sangat sedikit yang merupakan penerima langsung.<sup>175</sup> Hanya di Negeri Akoon responden mengonfirmasi bahwa belum pernah ada bantuan berupa *coolbox* atau *freezer*.<sup>176</sup>

Sementara itu, pabrik es yang terjangkau, yang memungkinkan rantai pasok dingin, baru ada di Lombok Timur. Kurang terjangkaunya pasokan es tetap menjadi tantangan bagi nelayan yang menerima bantuan *coolbox*. Hanya di satu lokasi, yaitu Bulutui, ketiadaan *cold storage* komersil terkompensasi dengan adanya pendinginan skala kecil (*chest freezer*) yang dimiliki pengepul dan penjualan es rumah tangga, yang sebagian besar responden usahakan secara mandiri.<sup>177</sup> Sementara, di empat tapak lainnya, solusi lokal dalam hal pasokan es tidak tercipta.

Di sisi lain, sebagian besar responden di Pulau Pari dan Desa Akoon tidak memiliki pendinginan,<sup>178</sup> sebagian responden tidak menganggap *cold storage* atau pabrik es diperlukan karena struktur pasar lokal memungkinkan penyerapan penuh<sup>179</sup> atau penjualan pada hari yang sama.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Penerima langsung bantuan *coolbox* di Alor terdiri atas tiga responden nelayan kecil, sumber: Wawancara dengan tiga orang responden nelayan kecil di Desa Lewalu, Alor, 30 November 2021. Di Desa Bulutui, terdapat satu responden yang pernah menerima bantuan *freezer* dari dana aspirasi sebelum 2016. Sumber: Wawancara dengan satu pengepul di Desa Bulutui, 9 Desember 2021.

<sup>176</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>177</sup> Wawancara dengan dua orang pengepul dan satu nelayan kecil di Desa Bulutui, 9-10 Desember 2021.

<sup>178</sup> Di Negeri Akoon, tidak ada nelayan yang menggunakan *coolbox*, sementara penggunaan *freezer* semakin menurun karena ada *freezer* yang rusak. Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>179</sup> Wawancara dengan dua orang responden nelayan kecil di Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>180</sup> Wawancara dengan dua orang responden nelayan kecil di Pulau Pari, 10 Juni 2021.

Situasi bongkar muat hasil tangkapan di suatu pelabuhan di Bitung, Sulawesi Utara  
Photo: Salachuddin, IOJI



#### **b. Kapal, mesin kapal dan alat tangkap**

Pada enam lokasi studi kasus, responden mengetahui adanya bantuan berupa kapal, mesin kapal dan alat tangkap, kecuali di Negeri Akoon dimana rekam jejak penerimaan bantuan masih sangat minim.<sup>181</sup> Sebagian kecil responden pernah secara langsung menerima bantuan kapal atau mesin kapal dari dana aspirasi dewan ataupun DAK yang disalurkan melalui DKP Kabupaten/Provinsi.<sup>182</sup> Setidaknya di satu lokasi, sebagian responden mengetahui ada bantuan kapal yang bersumber dari APBDes.<sup>183</sup> Sebagian besar responden di semua lokasi studi kasus membeli

kapal, mesin dan alat tangkapnya secara mandiri.

Setidaknya pada dua lokasi, distribusi bantuan belum secara optimal mempertimbangkan diversifikasi pencaharian. Dalam hal ini, bantuan di Desa Darawa difokuskan untuk budidaya rumput laut, sementara nelayan kecil mempersepsikan perlunya peningkatan kapal, mesin kapal dan alat tangkap. Sementara itu di Negeri Akoon, bantuan perikanan tangkap<sup>184</sup> pernah dibagikan hanya satu kali dalam bentuk kapal, kemungkinan disebabkan pertanian merupakan pencaharian dominan.<sup>185</sup>

<sup>181</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>182</sup> Wawancara dengan dua responden nelayan kecil di Desa Bulutui, 10 Desember 2021; wawancara dengan satu responden nelayan kecil di Dusun Turingan, 12 Januari 2021.

<sup>183</sup> Wawancara dengan empat responden nelayan kecil di Pulau Ternate, Alor, 2 Desember 2021.

<sup>184</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>185</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

Sesuai dengan hasil diskusi dengan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, KKP (2022), sejak tahun 2015-2022, KKP sudah memberikan bantuan alat tangkap ikan kepada 57.422 unit di 34 provinsi. Di tahun 2022 sendiri, KKP telah memberikan bantuan alat tangkap sebanyak 9.302 di 30 provinsi, 131 kabupaten/kota.<sup>186</sup>

### c. Pelabuhan perikanan dan tempat pelelangan ikan

Sebagian besar pelabuhan di sekitar tapak dibangun sebelum berlakunya UU Perlindungan Nelayan atau merupakan pelabuhan perikanan untuk kapal menengah dan besar, sehingga dikecualikan dari observasi.<sup>187</sup> Setidaknya pada dua lokasi, fasilitas kepelabuhanan dinilai bermanfaat, yaitu Desa Bulutui dan Desa Sabang Mawang Barat, dimana keduanya dibangun dengan dana desa.<sup>188</sup> Di Darawa, nelayan kecil enggan bersandar di pelabuhan yang dibangun karena jauh dari pemukiman dan kurangnya fasilitas dan pembeli.<sup>189</sup> Sementara itu di Pulau Pari, usulan masyarakat melalui Musrenbang untuk membangun tambat labuh belum

direalisasikan walaupun telah diusulkan sejak lama.<sup>190</sup>

Pada empat lokasi studi kasus, yaitu Pulau Pari, Pulau Tiga, Likupang Barat, dan Desa Darawa, belum adanya tempat pelelangan ikan terkompensasi dengan keberadaan pengepul yang membeli dengan harga kompetitif.<sup>191</sup> Di Negeri Akoon, penjual skala kecil (papalele/mamalele) dinilai membantu distribusi penjualan ikan dari nelayan kecil di tingkat lokal,<sup>192</sup> melengkapi peran pelabuhan yang berorientasi pada pasar eksternal. Hal ini tidak terjadi di Alor, dimana nelayan kecil mempersepsikan papalele/mamalele kerap membeli dengan harga yang buruk.<sup>193</sup> Di Alor, nelayan kecil justru mengharapkan adanya pengepul atau tempat pelelangan ikan untuk membuka akses pasar.<sup>194</sup>

### d. Bahan bakar yang terjangkau

Rentang harga BBM non-subsidi per liter adalah Rp10.000 sampai Rp15.000. Hanya di satu lokasi (Desa Darawa, Wakatobi) harga BBM dapat mencapai Rp20.000/liter saat stok minim.<sup>195</sup> Pada semua lokasi, BBM bersubsidi tersedia,

<sup>186</sup> Diskusi dengan Koordinator Kelompok Alat Penangkapan Ikan, Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, 21 September 2022.

<sup>187</sup> Observasi pelabuhan perikanan Likupang pada 12 Desember 2021, pelabuhan Tumumpa di Manado pada 9 Desember 2021,

<sup>188</sup> Wawancara dengan dua orang nelayan tangkap di Desa Sabang Mawang Barat, Natuna, 21 Oktober 2021; observasi di Desa Bulutui, 10-11 Desember 2021.

<sup>189</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>190</sup> Wawancara dengan dua orang nelayan tangkap di Pulau Pari, 10 Juni 2021.

<sup>191</sup> Wawancara dengan enam orang nelayan tangkap dan dua pengepul di Desa Bulutui, 9-10 Desember 2021; wawancara dengan 4 (empat) nelayan kecil di Desa Darawa, 3-31 Januari 2022.

<sup>192</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>193</sup> Wawancara dengan enam orang nelayan tangkap di Kelurahan Kabola, Alor, 30 Desember 2021, dan Kelurahan Kadelang, Alor, 1 Desember 2021.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

## BOX 2

### PENINGKATAN EKONOMI DENGAN KUR NELAYAN DI BULUTUI.

Seluruh responden di Desa Bulutui pernah mengakses pembiayaan produktif dari perbankan, seperti dari Bank BRI, maupun non-perbankan, seperti Jasa Marga.<sup>196</sup> Responden menganggap akses kredit sekarang jauh lebih mudah dan ramah nelayan. Antara lain dengan adanya kredit usaha rakyat tanpa agunan, kemudahan

agunan (seperti alat tangkap, surat kapal, PPKB motor), bunga yang rendah, dan sosialisasi yang gencar di desa yang dilakukan pihak bank.<sup>197</sup> Seluruh responden dapat menjelaskan alasan mereka meminjam, ketentuan pinjaman, dan konsekuensi jika gagal bayar. Menurut responden, pinjaman dilakukan untuk kegiatan produktif (kecuali dalam hal konstruksi rumah) berdasarkan saling contoh di antara keluarga dan kerabat. Sekalipun terdapat koperasi, responden menunjukkan preferensi untuk meminjam ke bank karena jangka penagihan dan bunga yang kompetitif. Pengepul juga hanya berperan untuk memberikan pinjaman atau hibah darurat dengan nilai kecil (di bawah Rp 300.000). ■

namun, tidak satupun responden merupakan penerima manfaat BBM bersubsidi sesuai mekanisme yang ditetapkan. Sekalipun sebagian besar responden mengetahui haknya mendapatkan BBM bersubsidi (kecuali di Wakatobi<sup>198</sup>), namun sedikit yang berniat mengaksesnya.

#### 4.2.2. Pembiayaan Nelayan Kecil

Dari tujuh lokasi studi kasus, baru tiga lokasi, yaitu Desa Bulutui, beberapa desa di Kecamatan Pulau Tiga, serta Desa Labuhan Lombok yang menunjukkan perbaikan signifikan dalam hal akses pembiayaan. Dibandingkan dengan kebijakan lain,

manfaat yang terwujud dari kebijakan ini paling optimal memenuhi indikator *equity-activating*, dimana seluruh responden menunjukkan pemahaman yang tinggi dan terlibat aktif dalam mengakses pembiayaan.

Perbaikan akses pembiayaan juga terjadi di Desa Labuhan Lombok dengan sumber pendanaan yang lebih beragam, yaitu kredit usaha rakyat perbankan, Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP), bahkan BUMDes.<sup>199</sup> Sementara di Desa Sabang Mawang, dimana sebagian responden mempersepsikan akses dana di koperasi bermanfaat.<sup>200</sup> Pada salah satu wilayah studi di mana terdapat opsi pembiayaan

<sup>196</sup> Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021.

<sup>197</sup> Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021.

<sup>198</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>199</sup> Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022.

<sup>200</sup> *Ibid.*

oleh BUMDes, belum ada responden yang memanfaatkan opsi untuk pinjaman dalam jumlah kecil (di bawah Rp10 juta) ke BUMDes sekalipun mengetahui opsi ini. Tidak diketahui persis alasan keengganan ini,<sup>201</sup> padahal, prosesnya lebih cepat dari bank konvensional dan tidak ada agunan yang disyaratkan.<sup>202</sup>

Distribusi manfaat masih harus dioptimalkan agar merata. Di Pulau Pari yang aksesnya sangat dekat dengan Jakarta, seluruh responden justru menyatakan biaya operasional, pemeliharaan atau peningkatan usaha didapatkan dari tabungan hasil usaha.<sup>203</sup> Di Desa Labuhan Lombok,<sup>204</sup> akses pembiayaan formal masih terkonsentrasi di nelayan kelas madya, sementara nelayan ekonomi rendah menggunakan modal pribadi atau meminjam dari pengepul dengan konsekuensi keterikatan penjualan.<sup>205</sup>

Menariknya, bagi sebagian nelayan kecil, meminjam ke pemodal merupakan preferensi utama. Di Kabupaten Natuna, sumber permodalan masih didominasi tabungan pribadi untuk permodalan kecil-menengah (seperti GPS dan operasional kapal) dan pinjaman ke pengepul untuk

kebutuhan modal besar.<sup>206</sup> Sebagian responden pernah mengakses pendanaan perbankan, namun menganggap perbankan merupakan preferensi terakhir 'jika sudah tidak ada opsi lain'.<sup>207</sup> Preferensi meminjam ke pengepul disebabkan tidak adanya persyaratan pinjaman maupun bunga, serta fleksibilitas termin dan jumlah angsuran.<sup>208</sup> Sementara koperasi baru berjalan baik di Desa Sabang Mawang, sementara responden di desa lain menyatakan belum optimalnya koperasi di lokasinya.<sup>209</sup>

### 4.2.3. Peningkatan Kapasitas Nelayan Kecil

Pada tujuh lokasi studi kasus, pemerintah provinsi maupun kabupaten memiliki program pelatihan, sekalipun frekuensi dan jangkauannya terbatas. Seluruh responden di Negeri Akoon mengatakan belum pernah ada pelatihan perikanan tangkap yang diselenggarakan pihak manapun, kemungkinan disebabkan perikanan tangkap bukan merupakan pencaharian utama di Akoon.<sup>210</sup>

Berkebalikan dengan sarana prasarana, acara pelatihan sangat tersebar dan memungkinkan berbagai pihak berpartisipasi, termasuk sebagai

<sup>201</sup> Wawancara dengan tiga nelayan kecil di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022.

<sup>202</sup> Wawancara dengan Kasi Pemerintahan Desa, 11 Januari 2022.

<sup>203</sup> Laporan studi kasus Pulau Pari, Kepulauan Seribu, berdasarkan wawancara terhadap sepuluh responden dan observasi, 9-11 Juni 2021.

<sup>204</sup> Setidaknya tiga orang responden pernah mengakses kredit produktif di bank, namun beberapa responden yang belum pernah mengakses pembiayaan di bank mengetahui rekan-rekan nelayan yang pernah mengakses. Wawancara dengan satu orang pengolah dan dua orang nelayan kecil, 12 Januari 2022.

<sup>205</sup> Tujuh responden tidak pernah mengakses pembiayaan formal. Dari jumlah ini, dua menggunakan modal pribadi, empat orang (satu pengolah dan tiga nelayan kecil) meminjam ke pengepul, dan satu tidak diketahui sumber modalnya. Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022.

<sup>206</sup> Laporan studi kasus Natuna, berdasarkan wawancara dan observasi pada 18-25 Oktober 2021.

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

penyanggah biaya. Setidaknya di tiga lokasi, secara proaktif desa mendesain pelatihan untuk nelayan kecil. Pelatihan yang inisiatifnya muncul dari desa menunjukkan dampak yang lebih berkelanjutan. Di Bulutui, perangkat desa menginisiasi pelatihan pembuatan kapal fiber dengan APBDes, yang kemudian memungkinkan seorang alumni pelatihan merintis usaha pembuatan kapal fiber di desa tersebut.<sup>211</sup> Di ibu kota kecamatan Pulau Tiga, pemerintah desa menyelenggarakan pelatihan membuat bakso ikan untuk istri nelayan.<sup>212</sup> Di Pulau Tiga Sabang Mawang Barat, pemerintah desa menyelenggarakan pelatihan pengelolaan ekonomi, keselamatan nelayan, dan daya saing nelayan.<sup>213</sup> Namun, setidaknya di satu lokasi, yaitu Negeri Akoon, keberadaan badan usaha yang dikelola di tingkat lokal belum tentu menghasilkan inovasi pelatihan yang menjawab kebutuhan lokal, sekalipun nelayan kecil dan pelaku usaha perikanan lokal mengonfirmasi perlunya pelatihan.<sup>214</sup>

Selain itu, setidaknya di dua lokasi, pemerintah berkolaborasi dengan

lembaga swadaya masyarakat atau sektor swasta, seperti di Wakatobi (DKP, Balai Taman Nasional Wakatobi, atau penyuluh perikanan berkolaborasi dengan WWF dan Forkani)<sup>215</sup> atau dengan desa, seperti di Lombok Timur (DKP Kabupaten berkolaborasi dengan pemerintah desa).<sup>216</sup>

Topik pelatihan yang dinilai bermanfaat bagi nelayan kecil sangat bervariasi, kemungkinan besar dipengaruhi oleh tantangan dan kondisi pasar di tingkat lokal. Pelatihan yang bersifat umum (seperti peningkatan SDM nelayan, pelatihan kelembagaan kelompok perikanan)<sup>217</sup> maupun yang terkait dengan ruang (seperti pelatihan pemetaan lokasi, pengelolaan sumber daya pesisir)<sup>218</sup> di beberapa tempat dinilai bermanfaat. Pelatihan keselamatan laut juga dinilai bermanfaat oleh nelayan kecil di Lombok Timur dan Alor.<sup>219</sup> Pelatihan teknis, seperti perawatan mesin kapal,<sup>220</sup> pelatihan penanganan pasca-tangkap dan pengolahan gurita,<sup>221</sup> dan pelatihan kewirausahaan<sup>222</sup> dipersepsikan bermanfaat oleh responden di wilayah tertentu.

<sup>211</sup> Observasi dengan pembuat kapal fiber di Desa Bulutui, 11 Desember 2021.

<sup>212</sup> Wawancara dengan dua nelayan tangkap di ibukota kecamatan Pulau Tiga, 22 Oktober 2021.

<sup>213</sup> Wawancara dengan dua nelayan tangkap di P. Sabang Mawang Barat, 21 Oktober 2021.

<sup>214</sup> Badan Usaha Milik Negeri (BUMNeg) di negeri Akoon masih berfokus pada usaha sewa menyewa tenda dan kursi. Setidaknya satu responden mengekspresikan harapan agar LSM dapat membantu inovasi BUMNeg agar dapat lebih optimal dalam memberikan manfaat bagi nelayan kecil Akoon. Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>215</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>216</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022.

<sup>217</sup> Pelatihan diselenggarakan oleh DKP Wakatobi, baik sendiri maupun secara kolaboratif dengan LSM, seperti WWF. Lihat: Wawancara dengan satu responden nelayan kecil pada 6 Januari 2022; Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022.

<sup>220</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022.

<sup>221</sup> Wawancara dengan dua pengepul dan enam nelayan tangkap di Desa Bulutui, 10-11 Desember 2021.

<sup>222</sup> Wawancara dengan satu responden perangkat RT di Pulau Pari, 10 Juni 2021.



Belum optimalnya dampak implementasi instrumen-instrumen UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan di atas disebabkan, antara lain, oleh hal-hal sebagai berikut:

**1. Belum optimalnya mempertimbangkan keadaan lokal dalam desain program.**

Program perlindungan dan pemberdayaan nelayan belum optimal mempertimbangkan informasi mengenai

pengguna dan dinamika pasar di tingkat lokal, sehingga masih terdapat investasi sarana prasarana yang belum optimal pemanfaatannya. Alasannya, antara lain, manfaat yang dihadirkan kurang sesuai kebutuhan lokal, dinilai kurang kompetitif dengan upaya lainnya, tidak didukung kebijakan lain yang memungkinkan perubahan, atau belum didukung dengan edukasi mengenai manfaat. Contohnya terlihat sebagai berikut:

**Tabel 3:**  
**Persepsi dan Hambatan Nelayan Kecil dalam Mengakses Manfaat**

MANFAAT YANG DIHASILKAN	PERSEPSI NELAYAN KECIL MENGENAI AKSES MANFAAT	CATATAN
<b>Cold storage skala besar (Natuna)</b>	Manfaat dipersepsikan terbatas, <i>cold storage</i> tidak dimanfaatkan.	Alasan tidak optimalnya penggunaan <i>cold storage</i> yang diberikan pemerintah: (a) ada pengepul swasta dengan fasilitas <i>cold storage</i> yang lebih dekat yang membeli dengan harga yang bersaing serta memberikan es secara gratis; <sup>223</sup> (b) tidak memahami cara menjual ikan ke sentra kelautan dan perikanan terpadu (SKPT) atau mengakses fasilitas SKPT. <sup>224</sup>
<b>Coolbox</b>	Manfaat yang diterima dipersepsikan positif, namun di beberapa tempat belum diiringi dengan aksesibilitas dan keterjangkauan es. <sup>225</sup>	Empat lokasi studi pernah menerima bantuan pendinginan, bantuan diajukan melalui proposal secara berkelompok, akan tetapi kepemilikan dan penggunaannya secara pribadi. <sup>226</sup>

<sup>223</sup> Wawancara dengan tiga orang responden nelayan kecil di Desa Sabang Mawang pada 20 Oktober 2021; wawancara dengan dua responden di ibu kota kecamatan Pulau Tiga pada 22 Oktober 2021.

<sup>224</sup> Wawancara dengan dua orang responden nelayan kecil di Desa Sabang Mawang Barat pada 21 Oktober 2021.

<sup>225</sup> Mengingat Desa Darawa yang tidak terhubung dengan jaringan listrik, pendinginan mengandalkan penyimpanan di *coolbox* dengan es batu produksi rumah tangga, dengan kapasitas produksi terbatas pasokan listrik panel surya atap. Lihat: Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022; Sementara di Alor, ketiadaan *cold storage* atau pabrik es yang terjangkau menyebabkan pendinginan bergantung pada es balok yang harus dibeli dalam jumlah besar dengan harga relatif mahal bagi nelayan. Di Kadelang, Alor, es balok dijual minimal per sepuluh balok es, dengan harga Rp20.000,00 per balok. Sumber: Wawancara dengan nelayan pancing di Kadelang, 1 Desember 2021.

<sup>226</sup> Temuan berdasarkan wawancara terhadap responden nelayan kecil dan pelaku usaha perikanan di Natuna, yang dikonfirmasi oleh DKP Kabupaten Natuna; temuan serupa juga didapatkan dari wawancara terhadap responden nelayan kecil dan pelaku usaha perikanan di Minahasa Utara.

MANFAAT YANG DIHASILKAN	PERSEPSI NELAYAN KECIL MENGENAI AKSES MANFAAT	CATATAN
<b>Pabrik es</b>	Manfaat dinilai terbatas karena tidak berfungsi.	DKP Wakatobi membangun pabrik es di kecamatan yang sama dengan lokasi studi kasus, namun pengoperasian pabrik terhambat masalah kesiapan SDM dan akhirnya tetap tidak dirasakan manfaatnya oleh responden. <sup>227</sup>
<b>Kapal dan mesin kapal</b>	Manfaat yang diterima dipersepsikan positif, namun penerima manfaat kerap kali kurang tepat. Dalam kasus tertentu, objek bantuan tidak sesuai kebutuhan.	Permasalahan distribusi bantuan mencakup ketidaktepatan subjek dan objek penerima bantuan. Misalnya, penerima merupakan petani atau non-nelayan, <sup>228</sup> anggota koperasi non-nelayan, <sup>229</sup> keluarga dan relasi pejabat atau personel yang menentukan penerima bantuan, <sup>230</sup> atau nelayan yang tidak mampu mengelola kapal/mesin yang diberikan. <sup>231</sup> Selain itu, terdapat insiden objek bantuan yang tidak sesuai kebutuhan nelayan, misal kapal yang terlalu berat, <sup>232</sup> spesifikasi tidak sesuai karakteristik gelombang di wilayah tangkap, <sup>233</sup> dan ukuran terlalu besar dan tidak sesuai dengan kebiasaan lokal. <sup>234</sup>
<b>Pelabuhan</b>	Persepsi manfaat bervariasi.	Di Darawa, nelayan kecil enggan bersandar di pelabuhan yang dibangun karena jauh dari pemukiman mereka dan kurangnya fasilitas dan pembeli. <sup>235</sup> Pelabuhan yang dipersepsikan bermanfaat di Bulutui dan Sabang Mawang adalah berskala kecil dan dekat tempat tinggal penduduk. <sup>236</sup>
<b>Tempat pelelangan ikan</b>	Manfaat dipersepsikan terbatas, tempat pelelangan ikan di pelabuhan terdekat sudah tidak berfungsi.	Tidak berfungsinya TPI Lombok Timur, Wakatobi dan Bulutui disebabkan transaksi jual-beli dilakukan melalui kontak langsung antara penjual dan pembeli. <sup>237</sup>

<sup>227</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>228</sup> Wawancara dengan lima orang nelayan di Kel. Kabola, Alor, pada 30 November 2021; wawancara dengan tiga responden nelayan tangkap di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2021.

<sup>229</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sabang Mawang, Natuna, 20 Oktober 2021.

<sup>230</sup> Wawancara dengan lima orang nelayan di Kel. Kabola, Alor, pada 30 November 2021.

<sup>231</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sabang Mawang, Natuna, 20 Oktober 2021.

<sup>232</sup> Wawancara dengan satu orang penyuluh perikanan swadaya dan satu orang nelayan kecil yang ditriangulasi dengan observasi, Desa Bulutui, 10-11 Desember 2021.

<sup>233</sup> Wawancara dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Natuna, 19 Oktober 2021.

<sup>234</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sabang Mawang, Natuna, 20 Oktober 2021.

<sup>235</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>236</sup> Wawancara dengan dua orang nelayan tangkap di Desa Sabang Mawang Barat, Natuna, 21 Oktober 2021; observasi di Desa Bulutui, 10-11 Desember 2021.

<sup>237</sup> Observasi di Pelabuhan Perikanan Likupang, 12 Desember 2021; laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022. Di Lombok Timur, nelayan yang mendaratkan ikan di PPP Labuhan Lombok langsung menjual kepada juragan langganan karena keterikatan patron-klien dengan perusahaan pembeli.

MANFAAT YANG DIHASILKAN	PERSEPSI NELAYAN KECIL MENGENAI AKSES MANFAAT	CATATAN
<b>BBM bersubsidi</b>	Manfaat dipersepsikan terbatas, BBM bersubsidi tidak diakses.	Keputusan membeli BBM di pengecer dengan harga yang lebih mahal dipengaruhi faktor: (a) ketiadaan SPBN; (b) tersedianya upaya yang lebih praktis, misal layanan pengantaran BBM langsung ke rumah nelayan; (c) tidak memiliki KUSUKA atau syarat administratif lain yang merupakan syarat rekomendasi DKP <sup>238</sup> ; (d) pembuatan rekomendasi DKP yang kurang praktis (seperti jauh, lama); (e) mendapatkan BBM dari pengepul berdasarkan perjanjian bagi hasil. Margin yang dapat dihemat dengan mengakses BBM bersubsidi (yang dibatasi jumlah maksimal per akses <sup>239</sup> ) tidak sebanding dengan usaha yang harus dikeluarkan untuk mengakses (ongkos perjalanan, waktu mengantri, dan resiko kehabisan BBM <sup>240</sup> ).
<b>Pelatihan</b>	Persepsi manfaat bervariasi.	Persepsi mengenai keterbatasan manfaat dipengaruhi: (a) keikutsertaan dalam pelatihan ditentukan oleh penyelenggara pelatihan sehingga akses pelatihan belum inklusif <sup>241</sup> ; (b) tidak ada pendampingan lanjutan pasca pelatihan; <sup>242</sup> (c) keengganan mengajukan usulan pelatihan ke DKP karena 'sering tidak ditanggapi', <sup>243</sup> 'merasa sudah mahir' <sup>244</sup> , atau sudah menerima pelatihan yang lebih bermanfaat dari LSM; (d) desain pelatihan terlambat beradaptasi dengan perubahan di tingkat lokal; <sup>245</sup>

Hal di atas dapat dijelaskan, antara lain, karena pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan belum secara optimal didiskusikan di antara para pihak. Sebagian besar anggaran

berasal dari dana alokasi khusus (DAK), terutama untuk belanja sarana prasarana. Dalam hal ini, pemerintah daerah berperan mengusulkan, mengidentifikasi dan memverifikasi calon penerima manfaat.<sup>246</sup>

<sup>238</sup> Wawancara dengan tiga responden perangkat desa dan nelayan kecil, Desa Lewalu, 30 November 2021.

<sup>239</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Dusun Turingan, 12 Januari 2021.

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022; Wawancara dengan empat nelayan tangkap di Pulau Ternate, 2 Desember 2021; wawancara dengan satu nelayan tangkap di Kadelang, 1 Desember 2021.

<sup>242</sup> Wawancara dengan lima nelayan tangkap di Kel. Kabola, 30 November 2021.

<sup>243</sup> Wawancara dengan dua nelayan tangkap di Desa Bulutui, 10 Desember 2021.

<sup>244</sup> Wawancara dengan dua nelayan tangkap di Desa Bulutui, 10 Desember 2021.

<sup>245</sup> Di Wakatobi, pelatihan yang diprogramkan DKP Wakatobi yang terbatas pada budidaya rumput laut terlambat beradaptasi dengan realita lokal dimana pembudidaya telah melakukan diversifikasi dengan perikanan tangkap gurita. Lihat: Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>246</sup> Wawancara dengan Dr. Ir. Ridwan Mulyana, M.T., Direktur Perizinan dan Kenelayanan Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, 1 November 2021.

## 2. Belum dioptimalkannya mekanisme di tingkat lokal

Mekanisme yang memungkinkan nelayan kecil mengidentifikasi dan proaktif menyuarakan kebutuhannya secara berkelanjutan belum dioptimalkan di tingkat lokal. Salah satunya, penyuluh perikanan yang dapat berperan penting dalam penguatan kelompok dan fasilitasi nelayan kecil untuk menentukan dan mengadvokasi kebutuhannya.<sup>247</sup> Sekalipun demikian, masih ada kesenjangan peran antar penyuluh, seperti yang disampaikan responden di Lombok Timur, dimana pergantian penyuluh dipersepsikan bakal menghadirkan perubahan.<sup>248</sup> Jumlah penyuluh yang ada juga seringkali tidak sebanding dengan jumlah nelayan dan besarnya wilayah penyuluhan. Di Wakatobi, hanya terdapat 5 orang penyuluh yang terdiri dari 2 penyuluh PNS dan 3 penyuluh pembantu. Di Nusalaut hanya ada 1 penyuluh dan di Lombok Timur hanya terdapat 2 penyuluh.<sup>249</sup> Jumlah penyuluh tidak sebanding dengan luasnya wilayah Wakatobi yang memiliki 4 pulau besar.<sup>250</sup> Penyuluh perikanan di Wakatobi juga hanya digaji Rp400 ribu per bulan.<sup>251</sup> Masalah keterbatasan anggaran di tingkat

daerah, khususnya terkait pemberdayaan nelayan, juga mempersulit desain program yang responsif dengan kebutuhan lokal. Beberapa DKP provinsi mengakui minimnya anggaran untuk menyelenggarakan program pemberdayaan nelayan, antara disampaikan DKP Jawa Timur, Jawa Tengah, Papua, NTT, dan Kepulauan Riau.<sup>252</sup>

## 3. Belum optimalnya instrumen Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil.

Kondisi ini menyebabkan rencana perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil masih tersebar dan belum terintegrasi dengan baik. Program yang tersebar mengakibatkan koordinasi kurang optimal dan memungkinkan terjadinya pengulangan atau tumpang tindih. Di tingkat pusat, koordinasi internal maupun eksternal masih menjadi tantangan. Misalnya, kegiatan pengolahan produk perikanan juga terkait dengan Direktorat Pengelolaan Daya Saing Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian UMKM, dan Kementerian Perindustrian. Selain itu, terdapat hal-hal strategis yang berada di luar jangkauan KKP, seperti pendidikan, kesehatan, prasarana

<sup>247</sup> Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022; laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>248</sup> Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022.

<sup>249</sup> Perwakilan Lembaga Juang Laut Lestari (JARI) pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>250</sup> Asesor IOJI di Wakatobi pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>251</sup> Asesor IOJI di Acoon, Nusalaut pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>252</sup> *Focus Group Discussion* dengan Dinas Kelautan dan Perikanan dari 6 Provinsi di Indonesia pada tanggal 29 September 2021 secara daring.

lingkungan dan akses pendanaan.<sup>253</sup> Mengingat karakteristik pelaksanaan instrumen perlindungan dan pemberdayaan nelayan yang tersebar, harmonisasi kebijakan, rencana dan program antar unit dalam kementerian maupun lintas kementerian menjadi sangat krusial.<sup>254</sup>

Instrumen rencana juga didesain untuk memperjelas target penerima manfaat,<sup>255</sup> yang seharusnya menentukan indikator capaian program. Belum ada acuan pasti berapa jumlah nelayan kecil di tingkat pusat,<sup>256</sup> sementara di daerah perkiraan jumlah nelayan kecil baru berupa hitungan persentase.<sup>257</sup> Tersebarunya program dan belum rincinya target penerima manfaat menyebabkan monitoring dan evaluasi manfaat menjadi kurang optimal, sehingga identifikasi manfaat dan biaya kebijakan sulit dilakukan.

Selain itu, rencana juga dirancang untuk menghubungkan program perlindungan dan pemberdayaan nelayan dengan RZWP3K, termasuk strategi pemberdayaan masyarakat untuk memanfaatkan RZWP3K.<sup>258</sup> Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil

perlu diwujudkan salah satunya demi memperkuat keamanan tenurial tempat tinggal atau wilayah tangkap nelayan. Instrumen perlindungan dalam UU Perlindungan Nelayan, terutama asuransi dan bantuan hukum, merupakan instrumen yang mengelola resiko di hilir. Hal ini perlu disinergikan dengan kebijakan pemerintah di sektor lain agar tidak menciptakan resiko lain bagi nelayan, seperti perubahan iklim, pencemaran dan lain-lain.

#### **4.3. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan terkait Dampak [Kebijakan] terhadap Nelayan Kecil**

Pada lima dari tujuh lokasi studi ini, telah terjadi penghapusan ekonomi biaya tinggi dalam hal kemudahan perizinan.<sup>259</sup> Semua responden yang memiliki dokumen kapal (pas kecil dan Tanda Daftar Kapal Perikanan/TDKP) menyatakan pengurusannya gratis, dan izin penangkapan ikan tidak disyaratkan. Pembuatan pas kecil dan TDKP juga relatif terjangkau dengan fasilitas Samsat di pelabuhan.<sup>260</sup>

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Wawancara dengan Dr. Ir. Ridwan Mulyana, M.T., Direktur Perizinan dan Kenelayanan Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, 1 November 2021.

<sup>255</sup> UU Perlindungan Nelayan mensyaratkan perencanaan harus dilakukan berdasarkan jumlah nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam. Lihat: Pasal 9 angka (2) huruf j UU Perlindungan Nelayan.

<sup>256</sup> KKP tidak memiliki data jumlah pasti nelayan kecil, sementara perkiraan jumlah nelayan, yaitu 2,6 juta, mencakup nelayan dengan berbagai ukuran kapal. Sumber: Wawancara dengan Dr. Ir. Ridwan Mulyana, M.T., Direktur Perizinan dan Kenelayanan Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, 1 November 2021.

<sup>257</sup> Wawancara dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Utara, 8 Desember 2021.

<sup>258</sup> Pasal 9 angka (2) huruf e UU Perlindungan Nelayan.

<sup>259</sup> Beberapa perwakilan pemerintah yang diwawancarai mengkonfirmasi bahwa pembuatan TDKP dan PAS kecil tidak dikenakan biaya. Wawancara dengan Kepala Pelabuhan Perikanan Pantai Labuhan Lombok, 11 Januari 2022.

<sup>260</sup> Wawancara dengan Kabid Tangkap DKP Lombok Timur, 10 Januari 2022.

Pengecualian dari praktik baik ini ditemukan di Desa Darawa, dimana seluruh responden belum mengetahui dan memiliki dokumen perizinan apapun, termasuk pas kecil, karena tidak adanya akses pengetahuan mengenai kewajiban dan proses pembuatannya,<sup>261</sup> serta lamanya waktu dan tenaga yang diperlukan untuk pengurusan di provinsi.<sup>262</sup> Sementara, di Alor, nelayan kecil belum memiliki pas kecil.

Pada sisi lain, kebutuhan bantuan hukum untuk advokasi dampak kebijakan terhadap nelayan kecil masih belum terinstitusionalisasi dengan baik. Setidaknya di dua lokasi, akses ke bantuan hukum masih bergantung pada komunitas. Di Pulau Pari, masyarakat didampingi berbagai LSM, antara lain Walhi Jakarta, LBH Jakarta, KNTI dan Kiara, untuk mempertahankan tempat tinggal dan wilayah tangkapnya dalam RZWP3K. Di Bulutui, Yapeka mendampingi advokasi RZWP3K dan asuransi. Di Maluku Tengah, LSM Baileo mendampingi advokasi pembentukan masyarakat hukum adat.<sup>263</sup>

Di dua lokasi lainnya, yaitu Natuna dan Wakatobi, akses terhadap aparat penegak hukum menjadi masalah utama dalam konflik dengan armada perikanan tangkap besar. Syarat bukti dalam bentuk foto,

video, dan bahkan koordinat untuk pelaporan ke kepolisian atau Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) tidak selalu memungkinkan bagi nelayan kecil.<sup>264</sup> Pelaporan ke Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap KKP terkadang memakan waktu yang panjang.<sup>265</sup> Bahkan, dalam kasus Natuna, konflik dengan kapal cantrang merupakan dampak dari kebijakan keamanan laut pemerintah pusat.

Terbatasnya dampak implementasi instrumen-instrumen UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan berakar pada belum diperhitungkannya dampak negatif kebijakan pemerintah pusat terhadap peningkatan resiko nelayan kecil yang bermasalah hukum berikut implikasi biayanya.<sup>266</sup> Selain itu, lokasi prioritas dan besaran investasi bantuan hukum belum menyesuaikan dengan pemetaan potensi konflik atau masalah hukum yang ada, yang dapat diproyeksikan dari kebijakan pembangunan daerah.

#### **4.4. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Memitigasi Kemungkinan Penurunan Jasa Ekosistem**

Instrumen WP3K telah memperjelas pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-

<sup>261</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

<sup>262</sup> Wawancara dengan DKP Provinsi Sulawesi Tenggara, 19 Januari 2022.

<sup>263</sup> Asesor IOJI di Akoon, Maluku Tengah pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>264</sup> Asesor IOJI di Wakatobi pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Focus Group Discussion* dengan Dinas Kelautan dan Perikanan dari 6 Provinsi di Indonesia pada tanggal 29 September 2021 secara daring.

pulau kecil, namun pengelolaannya harus dioptimalkan untuk dapat mengakomodir dan memprioritaskan kepentingan nelayan kecil. Pada dua lokasi studi kasus, nelayan kecil harus berbagi ruang dengan kegiatan yang menurunkan kualitas air laut di wilayah tangkapnya. Di Labuhan Lombok, nelayan berbagi ruang dengan usaha tambak<sup>267</sup> serta transportasi batubara dan operasi PLTU.<sup>268</sup> Dinas Kelautan Provinsi NTB juga mencontohkan zona perikanan tangkap lain yang akan berbagi ruang dengan alur pipa tailing dari tambang tembaga dan emas.<sup>269</sup> Di Pulau Pari, pemanfaatan WP3K berdampak negatif bagi nelayan kecil. Antara lain reklamasi Pulau H untuk kegiatan pariwisata<sup>270</sup> dan limbah tumpahan minyak mentah yang diduga dari lepas pantai<sup>271</sup> – yang keduanya berdampak langsung terhadap kualitas air laut dan perikanan tangkap di Pulau Pari dan Kepulauan Seribu.

Pada kedua lokasi tersebut, kegiatan yang mengakibatkan pencemaran masih bersifat *equity-blind*. Aspirasi nelayan kecil yang meminta pemerintah tidak mengizinkan kegiatan tambak<sup>272</sup> belum terakomodasi melalui mekanisme yang ada. Mereka juga

tidak mengetahui bagaimana penolakannya dipertimbangkan pada level perizinan kegiatan.<sup>273</sup> Di Pulau Pari, dalam reklamasi Pulau H, nelayan kecil dan masyarakat pesisir tidak dapat informasi dan peluang berpartisipasi apapun untuk mempengaruhi ketentuan pemanfaatan. Sebagian besar responden mengetahui kegiatan pemanfaatan setelah aktivitas dimulai, yaitu setelah melihat mobilisasi alat berat.<sup>274</sup>

Di sisi lain, asuransi nelayan telah ada dan meningkat jumlahnya. Namun cakupan pertanggungansian asuransi belum mencakup risiko bencana alam dan perubahan iklim serta pencemaran. Jumlah nelayan kecil yang memiliki asuransi menunjukkan peningkatan di seluruh lokasi studi kasus sejak 2016. Hal ini dipicu investasi insentif premi gratis untuk tahun pertama keanggotaan asuransi melalui program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN).<sup>275</sup> Pada lima dari tujuh lokasi studi, sebagian nelayan pernah atau masih terlindungi asuransi nelayan, namun tidak semua responden memiliki asuransi nelayan yang masih aktif. Hanya ada dua lokasi dimana tidak satupun responden pernah terlindungi asuransi nelayan, yaitu Desa Darawa<sup>276</sup> dan

<sup>267</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil dari Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022; wawancara dengan satu responden pengolah di Dusun Baru pada 13 Januari 2022; wawancara dengan Kasi Pemerintahan Desa di Dusun Padak pada 11 Januari 2022.

<sup>268</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil dari Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022.

<sup>269</sup> Wawancara dengan Kabid Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 3 Januari 2022.

<sup>270</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil di Pulau Pari, 9-11 Juni 2021.

<sup>271</sup> Wawancara dengan enam responden nelayan kecil di Pulau Pari, 9-11 Juni 2021.

<sup>272</sup> Wawancara dengan tiga responden nelayan kecil dari Dusun Karangkapitan dan Dusun Padak, 12 Januari 2022; wawancara dengan satu responden pengolah di Dusun Baru pada 13 Januari 2022; wawancara dengan Kasi Pemerintahan Desa di Dusun Padak pada 11 Januari 2022.

<sup>273</sup> Wawancara dengan Kasi Pemerintahan Desa di Dusun Padak pada 11 Januari 2022.

<sup>274</sup> Laporan studi kasus Kepulauan Seribu, berdasarkan wawancara dan observasi pada 9-11 Juni 2021.

<sup>275</sup> Wawancara dengan JASINDO, 7 Februari 2022.

<sup>276</sup> Laporan studi kasus Kabupaten Wakatobi, 3-31 Januari 2022.

Negeri Akoon.<sup>277</sup> Program asuransi yang tersedia untuk nelayan tangkap belum mencakup kerugian akibat pencemaran maupun hilangnya aset akibat perubahan iklim.<sup>278</sup>

Selain itu, manfaat asuransi yang telah terwujud masih belum sepenuhnya memenuhi indikator kebijakan *equity-activating*. Responden menyatakan tidak pernah mengetahui adanya sosialisasi yang dilakukan penyedia jasa asuransi di desa, yang menurut persepsi responden sangat diperlukan. Hampir seluruh responden yang pernah menerima kartu asuransi nelayan tidak memahami resiko yang dijamin polis asuransinya, ketentuan perpanjangan, pembayaran maupun klaim ketika terjadi resiko yang dijamin,<sup>279</sup> dengan pengecualian di Lombok Timur.

Hanya di satu lokasi, yaitu Lombok Timur, nelayan kecil menunjukkan pemahaman yang tinggi. Hal ini antara lain disebabkan adanya informasi dari sesama rekan nelayan yang berpengalaman mengajukan klaim dan karena pendampingan oleh penyuluh perikanan.<sup>280</sup> Namun, sekalipun paham dan tertarik untuk memperpanjang asuransi, prosesnya perlu disederhanakan agar terjangkau bagi nelayan.

Belum optimalnya dampak implementasi instrumen-instrumen UU PWP3K dan UU

Perlindungan Nelayan di atas disebabkan, antara lain, oleh hal-hal sebagai berikut:

### **1. Eksternalitas kebijakan yang berdampak terhadap lingkungan belum bersinergi dengan tujuan perlindungan nelayan kecil.**

Instrumen WP3K belum dirancang untuk memberikan keamanan tenurial bagi nelayan kecil untuk memanfaatkan wilayah tangkap dari pencemaran, melainkan untuk menyeimbangkan berbagai pemanfaatan. Dalam situasi ini, pengendalian pencemaran bergantung sepenuhnya pada instrumen lingkungan hidup. Misalnya, dalam kejadian tumpahan minyak, Dinas Ketahanan Pangan, Kelautan dan Pertanian Provinsi DKI Jakarta mengonfirmasi bahwa persyaratan pemanfaatan WP3K menggunakan teknologi yang ramah lingkungan ditentukan berdasarkan instrumen Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Selain itu belum ada mekanisme koordinasi khusus bagi Dinas Kelautan selain melalui partisipasi dalam penilaian Amdal. Izin lokasi dan izin pengelolaan belum berperan dalam memberikan pengetahuan atau kesempatan bagi nelayan kecil yang terdampak untuk berpartisipasi.

---

<sup>277</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>278</sup> Wawancara dengan JASINDO, 7 Februari 2022.

<sup>279</sup> Laporan studi kasus Alor, berdasarkan wawancara dan observasi pada 30 November – 3 Desember 2021; Laporan studi kasus Natuna, berdasarkan wawancara dan observasi pada 18-25 Oktober 2021; Laporan studi kasus Minahasa Utara, berdasarkan wawancara dan observasi pada 7-12 Desember 2021; Laporan studi kasus Pulau Pari, Kepulauan Seribu, berdasarkan wawancara terhadap sepuluh responden dan observasi, 9-11 Juni 2021.

<sup>280</sup> Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022.



## **2. Asuransi belum melindungi seluruh nelayan karena masalah administrasi yang belum memenuhi syarat.**

Di Negeri Akoon, ketiadaan asuransi berhubungan erat dengan tidak adanya nelayan kecil yang memiliki KUSUKA. Meskipun nelayan kecil di Akoon tidak mempersepsikan adanya resiko melaut yang tinggi karena wilayah tangkap nelayan hanya sebatas terumbu karang yang tidak jauh dari pesisir,<sup>281</sup> KUSUKA sebagai persyaratan asuransi masih menjadi masalah bagi nelayan yang mengalami tantangan administrasi kependudukan. KKP telah berusaha untuk meringankan persyaratan tersebut dengan hanya mensyaratkan status terdaftar/terregistrasi di aplikasi satudata.kkp.go.id tanpa perlu mencetak kartu fisik kartu KUSUKA.

## **3. Akses nelayan terhadap penyedia asuransi yang masih terbatas.**

Masa pertanggung jawaban kegiatan Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) hanya berlaku satu tahun. Bantuan ini bersifat sebagai stimulus dengan harapan nelayan dapat menjalankan asuransi secara mandiri seterusnya. Namun, di Likupang Barat, Natuna, dan Lombok Timur, sebagian responden yang memiliki asuransi nelayan, termasuk yang premi tahun pertamanya

dibayarkan pemerintah, sudah habis masa penanggung jawabannya.<sup>282</sup> Di Labuhan Lombok dan Pulau Tiga Natuna, responden nelayan kecil memilih tidak memperpanjang asuransinya karena sulit terjangkau lokasi pembayaran premi.<sup>283</sup>

Rendahnya perpanjangan mandiri dikonfirmasi oleh Asuransi Jasindo, salah satu penyedia asuransi, yang memperkirakan hanya 30% nelayan penerima BPAN yang meneruskan keanggotaannya dengan asuransi mandiri, dan sebagian besar masih bergantung bantuan APBD.<sup>284</sup> Selain itu, kebingungan nelayan terkait ketiadaan Asuransi Jasindo di lapangan kemungkinan diakibatkan strategi komunikasi perusahaan asuransi ini yang sangat bergantung pada DKP Kabupaten/Provinsi dan unsur-unsur lainnya (seperti penyuluh dan penyuluh swadaya) dalam implementasi layanannya.<sup>285,286</sup> Dalam rangka menumbuhkan kesadaran nelayan untuk dapat berasuransi secara mandiri dan memberikan pendaftaran kepesertaan pada asuransi nelayan, maka Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap KKP telah melaksanakan kegiatan fasilitasi asuransi nelayan mandiri dan jaminan hari tua bagi nelayan.

<sup>281</sup> Laporan studi kasus Negeri Akoon, 3-26 Januari 2022.

<sup>282</sup> Laporan studi kasus Natuna, berdasarkan wawancara dan observasi pada 18-25 Oktober 2021; Laporan studi kasus Lombok Timur, 3-14 Januari 2022.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Wawancara dengan JASINDO, 7 Februari 2022.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> KKP juga telah menandatangani MoU dengan BPJSTK. Setelah nelayan kecil memiliki mendapatkan BPAN, nelayan dapat memperpanjang asuransi mandiri dengan premi Rp16.800/bulan untuk 2 pertanggung jawaban (kecelakaan kerja dan kematian).

#### **4.5. Dampak dan Efektivitas UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan dalam Memastikan Tata Kelola yang Inklusif dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Secara Berkeadilan**

UU Perlindungan Nelayan mempermudah pemerintah mengidentifikasi penerima manfaat, namun inisiatif nelayan kecil dalam pengelolaan sumber daya pesisir masih belum optimal inklusinya dalam tata kelola. Sebagaimana tampak dalam Bagian 4.1. sampai dengan Bagian 4.4, instrumen yang telah terlaksana masih belum dipahami dengan optimal, terlebih lagi memungkinkan partisipasi aktif nelayan kecil.

Belum optimalnya dampak implementasi instrumen-instrumen UU PWP3K dan UU Perlindungan Nelayan di atas disebabkan, antara lain, oleh hal-hal sebagai berikut:

##### **1. Instrumen kebijakan belum optimal sensitif terhadap informasi lokal.**

Permasalahan utama inklusi bukan pada beragamnya definisi. Pada Bagian 4.1 dipaparkan bahwa masalahnya pada kekuatan dan akses nelayan kecil sebagai kelompok kepentingan dalam pengambilan keputusan. Dalam Bagian 4.2. juga tampak bahwa pada tahap implementasi, pengambilan kebijakan belum optimal

mempertimbangkan informasi-informasi – termasuk informasi sosial ekonomi – di tingkat lokal, yang penting untuk menginformasikan bagaimana kebijakan dapat memperbaiki kehidupan nelayan. Walaupun kegiatan konsultasi kerap dilakukan dalam pembentukan kebijakan, namun konsultasi tersebut harus memastikan bentuk partisipasi yang hakiki dengan pembekalan informasi yang cukup.

##### **2. Perubahan regulasi menjadi kendala bagi penerima manfaat memahami haknya.**

Definisi nelayan kecil pada UU Perlindungan Nelayan diubah UU Cipta Kerja secara bersamaan dengan perubahan definisi di UU lain yang terkait.<sup>287</sup> Selain itu, pembagian kewenangan juga mengalami perubahan yang cukup signifikan, antara lain pada tahun 2014 pasca berlakunya UU Pemerintahan Daerah,<sup>288</sup> serta pada 2020 pasca berlakunya UU Cipta Kerja.<sup>289</sup> Regulasi yang berubah menjadi salah satu kendala penerima manfaat untuk mendapatkan kepastian dalam memahami dan mengadvokasi manfaat yang dijamin, sehingga perlu juga ditingkatkan sosialisasinya.

##### **3. Identifikasi penerima manfaat.**

Ketepatan mengidentifikasi suatu kelompok sebagai penerima manfaat

<sup>287</sup> UU No. 11 Tahun 2020, Pasal 115 butir 1 (Perubahan Pasal 1 angka 4 UU No. 7 Tahun 2016). Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020, Nelayan Kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan.

<sup>288</sup> UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN.2014/No. 244, TLN No. 5587.

<sup>289</sup> UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

juga berpengaruh dalam kesempatan berpartisipasi. Contohnya, di Negeri Akoon, Maluku Tengah, akses nelayan kecil terhadap semua manfaat yang dijamin undang-undang terhambat karena secara administrasi kegiatan menangkap ikan subsisten mereka tidak diidentifikasi sebagai nelayan.<sup>290</sup> Secara administratif, wilayah Negeri Akoon diprioritaskan untuk mendapatkan pelatihan produksi pertanian dan infrastruktur kegiatan nelayan skala kecil tidak dibangun.<sup>291</sup> Contoh lain adalah tidak seragamnya penentuan nelayan kecil, yang di beberapa daerah ditetapkan 5 GT ke bawah,<sup>292</sup> sementara di daerah lain 10 GT sesuai UU Perlindungan Nelayan.<sup>293</sup>

dalam UU Pemberdayaan Nelayan dan UU PWP3K. Contohnya, peran penting masyarakat hukum adat dalam menyelesaikan konflik di daerahnya, seperti di Wakatobi, belum optimal dipertimbangkan dalam desain kebijakan bantuan hukum bagi nelayan. Hukum adat yang berlaku pada berbagai kasus sangat berguna untuk menyelesaikan konflik antar nelayan.<sup>294</sup> ■

#### **4. Belum optimalnya pemanfaatan aset-aset lokal dan instrumen kebijakan lintas sektoral.**

Sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 4.2., mekanisme di tingkat lokal belum secara optimal dirancang untuk secara sistematis mempengaruhi perencanaan, monitoring dan evaluasi kebijakan dan pengambilan keputusan. UU PWP3K dan beberapa RZWP3K telah mengakomodir hak kelola adat, aset-aset lokal seperti aturan, institusi, forum yang sudah ada di tingkat lokal, belum dioptimalkan dan didesain sinerginya dengan implementasi program-program

---

<sup>290</sup> Laporan akhir Penelitian Lapangan Negeri Akoon, Maluku Tengah, 3-26 Januari 2022, halaman 12.

<sup>291</sup> *Ibid.*

<sup>292</sup> Wawancara dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Utara, 8 Desember 2021.

<sup>293</sup> DKP Provinsi Kepri, Papua, dan Nusa Tenggara Timur, pada FGD dengan DKP Provinsi, 29 September 2021.

<sup>294</sup> Asesor IOJI di Wakatobi pada *Workshop* terkait Studi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Nelayan Kecil dan Masyarakat Pesisir, 19 Mei 2022.

Seorang nelayan pulang dari melaut. Pulau Pari, DKI Jakarta.  
Photo: Salachuddin, IOJI



# 5

## Menimbang Manfaat dan Biaya Upaya Perbaikan: Pengarusutamaan Keadilan Laut

Keberlakuan UU Perlindungan Nelayan dan UU PWP3K telah menunjukkan dampak positif dalam perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir. Hal ini ditunjukkan dari hasil perhitungan *benefit-cost analysis* pada nilai *net present value (NPV)* pada 7 lokasi studi sebesar Rp6.165 miliar atau bernilai positif, yang memperlihatkan total valuasi manfaat saat ini lebih tinggi dari total valuasi biaya saat ini. Selain itu BC Ratio juga bernilai 2 atau lebih dari 1, yang artinya lebih besar manfaat dibandingkan dengan biaya. *Internal rate of return (IRR)* juga bernilai lebih besar dari *discount factor*, yang artinya investasi proyek/regulasi ini memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar.

Hal yang perlu dioptimalkan adalah manfaatnya yang diharapkan terdistribusi dengan lebih baik kepada nelayan dan masyarakat pesisir. Manfaat yang telah dirasakan harus disertai pemahaman, kesempatan, pelibatan dan resiliensi nelayan kecil terhadap manfaat tersebut. Berdasarkan telaah dampak dan efektivitas pada Bagian 4, perlu dilakukan berbagai upaya penyempurnaan agar manfaat dapat lebih berkeadilan dan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan laut.

Usaha perbaikan yang dimaksud tidak harus selalu dalam bentuk intervensi pemerintah melalui regulasi, misalnya dengan cara pencabutan, revisi/perubahan, ataupun dengan membentuk regulasi baru. Perbaikan atas suatu kebijakan/regulasi juga dapat dilakukan melalui *alternative to regulation* (cara-cara lain di luar regulasi), misalnya dengan memperbaiki sistem koordinasi antar kementerian/Lembaga (K/L), sistem pengawasan, optimalisasi fungsi dan peran K/L, dan peningkatan kapasitas SDM.

### 5.1. Upaya-upaya perbaikan

Agar dampaknya lebih merata dan berkeadilan, intervensi terhadap perikanan skala kecil perlu dilakukan dengan perubahan secara bertahap dan berkelanjutan. Dalam hal perikanan tangkap, intervensi perubahan sangat terikat pada ruang dimana kelompok nelayan kecil melakukan pencahariannya. Karena itu, intervensi perubahan apapun yang menargetkan individu ataupun kelompok nelayan hanya akan memberikan manfaat yang berkelanjutan jika dibarengi dengan intervensi yang memberikan keamanan tenurial nelayan kecil terhadap wilayah tangkapnya.

Selain itu, agar dampak dapat dinikmati secara berkeadilan, apapun intervensi perubahannya, pengetahuan, kesempatan mempengaruhi keputusan, akses ke sumber daya dan pasar perlu mendapatkan perhatian khusus di setiap kebijakan yang diambil.

### **5.1.1. Memperbaiki mekanisme partisipasi, supaya menjadi proses terus menerus dalam inisiatif-inisiatif pengelolaan sumber daya perikanan di unit-unit terkecil masyarakat.**

Sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 4.1., terkait dengan perencanaan WP3K, ruang partisipasi yang tersedia masih dirasakan terlalu formalistik dan belum diiringi pendidikan, pelatihan, penyuluhan WP3K. Pada Bagian 4.2., pertimbangan keadaan lokal dalam desain program belum optimal, dan mekanisme di tingkat lokal juga belum dioptimalkan. Perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil masih perlu penyempurnaan.

Mengoptimalkan dan memastikan keterhubungan mekanisme-mekanisme ini dapat meningkatkan dampak kebijakan yang bersifat *equity-activating* dan sesuai prinsip inklusi demokratik. Pemerintah perlu mengubah desain mekanisme informasi dan partisipasi, yang kini cenderung bersifat formal dan sekali selesai, menjadi proses perencanaan, monitoring dan evaluasi yang terus menerus oleh penerima dampak. Kesempatan ini telah ada dalam instrumen pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan WP3K dan pemberdayaan nelayan kecil,

yang perlu didesain keterkaitannya dengan mekanisme partisipasi pada penyusunan Perda RZWP3K, Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil.

Alih-alih membentuk institusi baru, sebaiknya mekanisme partisipasi dibangun dari bawah, diintegrasikan dengan aset lokal/sektoral yang sudah ada, seperti kelompok nelayan, penyuluh, desa, kelompok bina usaha perikanan (Lihat: **Box 3**). DKP di tingkat kabupaten perlu mengidentifikasi dan memperkuat *database* mengenai aset-aset institusional ini, dengan transparansi rekam jejak dan pelibatan dalam mekanisme formal. KKP juga dapat mendorong praktik baik melalui peningkatan inisiatif yang sudah ada seperti misalnya mengoptimalkan partisipasi nelayan dan mengintegrasikan informasi dalam program Kampung Nelayan Maju. Keamanan tenurial perlu menjadi arus utama dan menjadi prasyarat dari pelaksanaan program Kampung Nelayan Maju di suatu wilayah.

Fokus meningkatkan kapasitas adalah memungkinkan dan memampukan masyarakat untuk mengakses, mencerna dan bersama-sama mengajukan input yang mendukung inisiatif pengelolaan yang disepakati di unit-unit terkecil. Untuk memungkinkan input yang berarti, KKP dan pemerintah daerah perlu memastikan informasi yang dapat diakses setiap waktu mengenai manfaat-manfaat yang nelayan kecil dapat akses berikut caranya. Informasi ini perlu tersedia dalam bentuk yang mudah dipahami nelayan kecil. Dalam kaitannya dengan manfaat-manfaat

## BOX 3

### PROGRAM DAN INSTITUSI PEMBERDAYAAN NELAYAN YANG SUDAH ADA.

Ada beberapa aset institusional yang dapat dioptimalkan sebagai jalur informasi dan ruang rembuk

bagi nelayan kecil, baik terkait WP3K maupun manfaat-manfaat soal nelayan. Pengembangan kelembagaan pelaku utama perikanan, yang difasilitasi oleh penyuluh perikanan, telah menghasilkan kelompok-kelompok perikanan.<sup>295</sup> Penumbuhan dan pengembangan kelompok usaha bersama yang dipimpin Dirjen Perikanan Tangkap juga sudah menghasilkan kelompok-kelompok usaha di berbagai lokasi.<sup>296</sup> Aset-aset ini telah menjadi ruang rembuk yang melatih nelayan kecil melakukan pengambilan keputusan bersama berdasarkan informasi di tapak, sehingga berpeluang untuk melengkapi ruang partisipasi lain yang lebih formalistik.■

tenurial, perlu informasi yang mencakup rencana kebijakan. Jika terkait konsultasi publik, informasinya mengenai dokumen yang akan dikonsultasikan. Penyebaran informasi sebaiknya mempertimbangkan berbagai upaya selain sosialisasi, misalnya lewat video edukasi, *platform* pengetahuan yang dapat diakses secara *remote* (seperti dalam bentuk *website* atau panduan), atau

integrasi ke dalam panduan dana desa. Yang paling penting, informasi ini harus dapat diakses oleh siapapun, dimanapun, kapanpun, agar penerima manfaat dapat secara mandiri mempelajari cara memperoleh manfaat.

Sementara itu, pada lokasi yang terjangkau metode lisan, produk

<sup>295</sup> Kepmen KP Nomor KEP.14/MEN/2012 tentang Pedoman Umum Penumbuhan dan Pengembangan Kelembagaan Pelaku Utama Perikanan. Kepmen ini mencita-citakan setiap keputusan untuk mengembangkan kelembagaan nelayan merupakan hasil musyawarah dari masyarakat, pemerintah hanya memfasilitasi. Pembinaan teknis bidang usaha kelompok dilakukan melalui bimbingan mengenai: a. Penguatan modal usaha; b. Penangkapan ikan; c. Budidaya ikan; d. Jasa dan industri perikanan; e. Peningkatan kapasitas masyarakat, kelembagaan dan aparat; f. Pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan (konservasi); g. Pembangunan dan pengembangan infrastruktur pendukung kegiatan ekonomi, sosial dan lingkungan; h. Pengolahan dan pemasaran hasil; i. Penguatan kelembagaan usaha; j. Kontribusi pelaku utama kelautan dan perikanan; k. Identifikasi potensi wilayah dan sumberdaya perikanan yang ada di lingkungannya; l. Pemilihan teknologi yang dibutuhkan; dan m. Peningkatan kapasitas produksi dan mutu hasil.

<sup>296</sup> Peraturan DirjenPT No. 06/PER-DJPT/2019 Tentang Petunjuk Teknis Penumbuhan dan Pengembangan Kelompok Usaha Bersama Dirjen Perikanan Tangkap. Kerja-kerja ini antara lain memuat strategi penguatan KUB antara lain: Peningkatan kapasitas sumber daya manusia, melakukan Pembinaan KUB dilaksanakan secara berjenjang dari pusat, provinsi dan kabupaten/kota, mengembangkan skala usaha melalui pengembangan produk, diversifikasi usaha, peningkatan modal, perluasan pasar/mitra usaha, dan lain-lain.

pengetahuan ini bersifat komplementer dan mempermudah transfer pengetahuan kepada penyelenggara sosialisasi, penyuluh, atau aktor lain yang berinteraksi langsung dengan nelayan kecil. KKP juga perlu mempertimbangkan peer sharing antar komunitas nelayan, sehingga pemberdayaan dapat terjadi melalui pertukaran pengetahuan antar sesama nelayan.

Agar dapat mencapai tujuan peningkatan posisi tawar nelayan kecil dalam mengakses dan mempengaruhi pengambilan keputusan, KKP perlu memperjelas bagaimana input yang dihasilkan dari proses deliberatif akan dinilai dalam pengambilan keputusan. Misal, KKP perlu memperjelas apa saja faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam finalisasi RZWP3K ketika nelayan kecil menginformasikan bahwa terdapat wilayah tangkap tradisional di dalam rencana zonasi lainnya (misal pariwisata). Prosedur bagi KKP, Pemprov dan Pemkab dalam merespon dan mempertimbangkan usulan yang terkait realisasi manfaat (baik berupa sarana prasarana, asuransi, bantuan hukum atau manfaat-manfaat lain) juga perlu diperjelas. UU Administrasi Pemerintahan telah memberikan acuan bagi KKP untuk mempertimbangkan desain pengambilan keputusan terkait hal ini.

Optimalisasi mekanisme transparansi dan partisipasi ini tidak hanya memperluas jangkauan dan kesempatan partisipasi, namun juga berpotensi menghemat biaya. Seiring waktu, penyelenggara KP dapat melakukan evaluasi biaya dan manfaat

dari berbagai upaya transparansi dan partisipasi, serta secara bertahap membuat keputusan realokasi sumber daya untuk mekanisme yang lebih efektif.

### **5.1.2. Mengoptimalkan instrumen Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan**

Sebagaimana diuraikan dalam Bagian 4.2., instrumen rencana sudah ada tetapi perlu dioptimalkan. UU Perlindungan Nelayan sudah merancang instrumen ini untuk memastikan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan nelayan menjadi bagian dari kebijakan pembangunan. Instrumen rencana juga diperlukan untuk mengikutsertakan dan menyinergikan kebijakan-kebijakan pemungkin yang dilakukan secara bertahap namun berkelanjutan sebagai satu paket kebijakan. Termasuk merinci penerima manfaat, mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta menyesuaikan dengan RZWP3K dan rencana pembangunan nasional dan daerah. Karena itu, salah satu langkah yang dapat dilakukan KKP adalah melakukan asistensi teknis bagi beberapa daerah sebagai pilot project implementasi Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan.

Rencana perlindungan dan pengelolaan perikanan skala kecil di suatu wilayah perlu merinci ambisi jangka panjang, tujuan beserta indikator keberhasilan yang diharapkan pada wilayah tersebut. Dengan demikian, investasi sarana prasarana, akses pendanaan, pelatihan dan asuransi dapat



## BOX 4

### PELAJARAN LIVELIHOOD APPROACH DARI MOZAMBIQUE

Penerapan *livelihood approach* pernah dilakukan di Mozambique dalam konteks akses masyarakat terhadap berbagai sumber daya.<sup>297</sup> FAO dalam laporannya "*Making rights a reality: Participation in practice and lessons learned in Mozambique*" mengevaluasi dampak undang-undang lama dan menggunakan hasilnya untuk memperkuat dan mengkonsolidasikan pelaksanaan undang-undang terbaru sebagai instrumen yang dapat meningkatkan perlindungan kelompok minoritas melalui partisipasi lokal yang efektif.

Strategi yang dilakukan di Mozambique untuk implementasi efektif peraturan terkait sumber daya alam menggunakan *livelihood approach* terdiri dari enam cara. *Pertama*, penyediaan informasi dan peningkatan kesadaran dilakukan sebagai proses yang berkelanjutan. *Kedua*, menyediakan waktu yang panjang untuk mendengar aspirasi orang lokal. *Ketiga*, dalam negosiasi peraturan, diskusikan semua kemungkinan dalam proses perencanaan bersama. *Keempat*, negosiasi diharuskan adanya perwakilan lokal yang nyata dan sah dari masyarakat secara keseluruhan (termasuk perempuan dan anak muda). *Kelima*, memberikan informasi yang jelas, memprioritaskan kebutuhan untuk meningkatkan pemahaman dan memberitahu masyarakat apa yang terjadi, dan memberikan manfaat yang jelas dan nyata. *Keenam*, kesinambungan, termasuk penjabaran dan implementasi langkah-langkah yang akan menghasilkan perubahan sebagai tujuan inti dari pembangunan lokal yang terorganisir. ■

ditentukan sesuai dengan tujuan dan kondisi masing-masing wilayah. Hal ini juga akan membantu alokasi anggaran yang terbatas agar dapat menghasilkan manfaat yang berkelanjutan.

Sekalipun belum dimandatkan dalam UU Perlindungan Nelayan, KKP dan pemerintah

daerah perlu mengoptimalkan kebijakan untuk mengimplementasikan rencana dengan *livelihood approach*. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa intervensi harus dilakukan berbasis bukti, alih-alih secara *top-down* tanpa pengetahuan yang memadai dari masyarakat.<sup>298</sup> Melalui pendekatan ini, secara ideal, nelayan

<sup>297</sup> Christopher Tanner, et. al. (2006). *Making rights a reality: Participation in practice and lessons learned in Mozambique*. FAO Livelihood Support Programme Working Papers.

<sup>298</sup> Stephen Morse, et. al. (2009). *Sustainable livelihood approach: A critique of theory and practice*. DOI: 189. 1-68. 10.1007/978-94-007-6268-8.

kecil harus memiliki kesempatan untuk mengajukan dan dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan.<sup>299</sup> Dengan demikian, informasi dan kondisi di tingkat lokal, termasuk bagaimana elemen-elemen perikanan skala kecil terhubung dalam suatu sistem, dapat dipertimbangkan dalam perumusan intervensi. Hal ini senada dengan prinsip kepentingan bersama di laut, dimana rasa kepemilikan nelayan kecil terhadap kebijakan dapat tumbuh melalui proses demokratis dan kontribusi aktif. Dalam hal ini, rencana perlu terhubung dengan penguatan informasi dan transparansi sebagaimana diuraikan dalam Bagian 5.1.1.

Selain itu, pengembangan sumber daya manusia, kesempatan berusaha, perbaikan pengelolaan sumber daya dan perbaikan lingkungan perlu terjadi secara bersamaan, bukan secara parsial.<sup>300</sup> Rencana perlindungan setidaknya harus memuat tindakan-tindakan yang diperlukan untuk memastikan *enabling conditions* untuk akses pasar tersedia. Misalnya, akses ke rantai pendinginan, akses ke pembeli atau pasar yang kompetitif, yang sesuai dengan kenyataan dan konteks sosio politik di wilayah tersebut. Rencana juga perlu mengidentifikasi hambatan dalam konteks lokal, sehingga solusi terhadap hambatan tersebut sesuai dengan kebutuhan lokal. Misalnya, intervensi terkait harga di Alor perlu mempertimbangkan keberadaan

papalele dan mamalele sebagai inkumben, yang sangat berbeda konteksnya dengan Natuna dimana peran perantara masih minim sehingga pengepul swasta skala besar dapat masuk tanpa resistensi kuat. Rencana juga dapat memberikan legitimasi bagi kearifan lokal sebagai salah satu intervensi kebijakan pengelolaan perikanan skala kecil. Informasi di tingkat lokal ini juga perlu dipertimbangkan dalam mendesain intervensi yang melibatkan kolaborator dari luar wilayah agar intervensi didasari rasa percaya.

Dalam jangka menengah, KKP perlu memonitor, mengevaluasi dan meningkatkan skala implementasi Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil. Beberapa *pilot project* merupakan modalitas yang cukup bagi KKP untuk merumuskan NSPK sebagai panduan daerah dalam menyusun dan mengimplementasikan rencana. Selain itu, dari sisi anggaran, implementasi rencana perlu diiringi dengan *budget tagging* agar manfaat dan biaya dapat dimonitor dan dievaluasi secara berkala.

Pasal 161 PP Tahun 27 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan sudah mengamanatkan adanya pelatihan pengawakan kapal perikanan untuk nelayan kecil yang merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dengan Sertifikasi

<sup>299</sup> Erika Techera (2020). *Indian Ocean fisheries regulation: exploring participatory approaches to support small-scale fisheries in six States*, *Journal of the Indian Ocean Region*, 16:1, 27-46, DOI: 10.1080/19480881.2020.1704979.

<sup>300</sup> Hidayat, "Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Nelayan", *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*, Vol. XVII, No. 1 (Februari 2013), halaman 43-58 sebagaimana mengutip Brinkerhoff, Derick W, and Arthur A. Goldsmith, "Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy" (World Development, Vol. 20, 1992).

Nelayan Natuna sedang berdiskusi.  
Photo: Salachuddin, IOJI.



Kecakapan Nelayan sebagai buktinya. Pelatihan jangan hanya terbatas pada teknik penangkapan ikan dan pencegahan kecelakaan. Edukasi dan pemberdayaan terkait hak-hak apa saja yang harus dimiliki dan diterima nelayan juga merupakan hal penting. Hal ini perlu dipertimbangkan sebagai syarat kelulusan Sertifikasi Kecakapan Nelayan ke depannya.<sup>301</sup>

### 5.1.3. Mengidentifikasi dan menetapkan wilayah prioritas perikanan skala kecil

Agar dapat mengalokasikan sumber daya yang terbatas dengan optimal, KKP perlu menentukan di mana sumber daya yang ada dapat menghasilkan manfaat yang berkelanjutan, dengan didukung perubahan-perubahan lain yang diperlukan agar perubahan tidak parsial. Salah satu opsi yang dapat dijabari adalah penentuan

wilayah prioritas dan non-prioritas perikanan skala kecil. Penentuan dapat mempertimbangkan beberapa kriteria, antara lain:

- Jumlah nelayan kecil dalam suatu wilayah administrasi;
- Keberadaan wilayah tangkap, baik kini atau secara historis, antara lain dengan mempertimbangkan zonasi pada RZWP3K atau penetapan wilayah kelola adat;
- Daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- Rencana pembangunan daerah. Semua kriteria ini merupakan hal-hal yang telah dimandatkan UU Perlindungan Nelayan untuk dipertimbangkan dalam rencana.<sup>302</sup>

<sup>301</sup> Saat ini, sudah terdapat 4.800 nelayan yang mengikuti bimbingan teknis di Timur. DJPT, 21 September 2022.

<sup>302</sup> Pasal 9 ayat (2) UU Perlindungan Nelayan.

Untuk wilayah-wilayah non-prioritas, Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan memprioritaskan strategi pemberdayaan dengan melibatkan nelayan kecil, LSM dan swasta berupa: (a) peralihan atau diversifikasi pencaharian; (b) kesepakatan akses bersama antar pengguna WP3K (*multi-use*); (c) bantuan hukum bagi kelompok-kelompok nelayan kecil yang keberatan dengan keputusan tersebut.

#### **a. Wilayah prioritas perikanan skala kecil.**

Wilayah prioritas diperlukan untuk menghindari kebijakan yang kontraproduktif, agar pengalokasian sumber daya perlindungan dan pemberdayaan nelayan yang terbatas dapat difokuskan pada wilayah-wilayah prioritas tersebut. Pada wilayah prioritas, seluruh kebijakan, termasuk peruntukan dan zonasi, perencanaan pembangunan, dan anggaran, difokuskan untuk mendukung ekosistem perikanan skala kecil sebagai sektor prioritas. Pemda pada wilayah prioritas perlu merinci indikator keberhasilan berdasarkan target penerima manfaat di wilayahnya yang dinyatakan dalam Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan.

Sebagai langkah awal, KKP dapat mengundang kelompok nelayan kecil, pemerintah desa atau pemerintah daerah mengusulkan wilayah administrasinya sebagai *pilot project* wilayah prioritas. Sebagai bagian dari *pilot*, KKP mengembangkan mekanisme

penelaahan dan pertimbangan kelayakan usulan.

Hal pertama yang perlu dipastikan dalam wilayah prioritas perikanan skala kecil perlu didukung keamanan tenurial. Dalam hal ini, Pemda perlu memastikan jaminan keamanan tenurial lebih dari zonasi, namun juga mempertimbangkan rekomendasi Panduan Sukarela FAO untuk Menjamin Perikanan Skala Kecil Berkelanjutan. Keamanan tenurial bagi nelayan kecil tidak hanya diperlukan di wilayah tangkapnya, namun juga wilayah di sekitarnya.<sup>303</sup> Artinya, rencana perlu memuat mekanisme peningkatan keamanan tenurial yang perlu diprioritaskan, termasuk percepatan pengakuan hak kelola adat, peninjauan kembali rencana zonasi yang berpotensi mencemari atau merusak wilayah tangkap, bahkan peninjauan kembali izin-izin kegiatan yang mencemari.

#### **b. Wilayah non-prioritas**

Apabila kebijakan pembangunan suatu wilayah diarahkan untuk sektor-sektor di luar perikanan skala kecil, maka dokumen rencana memprioritaskan strategi pemberdayaan dengan melibatkan nelayan kecil, LSM dan swasta berupa: (a) diversifikasi usaha; (b) kesepakatan akses bersama antar pengguna WP3K (*multi-use*); (c) bantuan hukum bagi kelompok-kelompok nelayan kecil yang keberatan dengan keputusan tersebut.

<sup>303</sup> FAO (2020) *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*.

Program pengembangan diversifikasi usaha bisa dimulai dari pemberdayaan ibu-ibu nelayan (istri nelayan), yaitu bimbingan teknis, peningkatan keterampilan tambahan, dan pengenalan apa saja jenis-jenis usaha yang dapat dilakukan sebagai alternatif mata pencaharian. Hal ini bertujuan agar ketika paceklik atau cuaca buruk dan tidak bisa melaut, mereka bisa tetap memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Pada wilayah-wilayah ini, Pemda perlu menggunakan strategi dan instrumen perlindungan dan pemberdayaan secara berbeda dibandingkan wilayah prioritas, dengan fokus utama transisi berkeadilan. Dalam hal ini, Pemda perlu memfasilitasi perencanaan *bottom-up* dan memfasilitasi nelayan kecil untuk menentukan tujuan pasca transisi yang ingin dicapai dalam Rencana Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil. Untuk mencapai tujuan tersebut, rencana perlu memprioritaskan implementasi instrumen akses pendanaan, pemberdayaan lintas sektoral (transisi atau diversifikasi pencaharian) dan bantuan hukum. Sebagai bagian dari transisi, rencana juga dapat memuat kesepakatan penggunaan ganda yang memungkinkan akses bersama.

Pemda, dalam penyusunan rencana bersama nelayan kecil, perlu menempatkan diri sebagai fasilitator agar nelayan kecil dapat menentukan bagaimana transisi pencaharian yang dikehendaki. Dalam hal ini, rencana pembangunan dapat membantu nelayan kecil memproyeksikan skenario masa depan, namun idealnya tidak membatasi opsi transisi pencaharian yang tersedia. Pemda perlu memastikan akses pendanaan

ini disinergikan dengan program-program pemberdayaan di sektor yang dikehendaki masyarakat, seperti UMKM, pariwisata, atau industri. Selain itu, sinergi dengan sektor pendidikan untuk mengamankan akses pendidikan bagi anak nelayan perlu menjadi perhatian khusus, untuk memastikan risiko ekonomi dari transisi tidak berdampak negatif pada akses pendidikan anak-anak dari keluarga nelayan.

Akses pendanaan perlu memberikan sinyal kemudahan perubahan pencaharian bagi nelayan kecil yang terdampak dan mulai memikirkan strategi diversifikasi pencaharian. Dalam hal ini, DKP Provinsi dan Kabupaten perlu menghimpun institusi pendanaan di wilayah terdampak untuk mendapatkan masukan mengenai bagaimana instrumen pendanaan yang tersedia (seperti KUR) dapat memberikan insentif bagi nelayan kecil untuk mulai mencoba melakukan diversifikasi pencaharian. Terkait dengan pendidikan, rencana juga perlu menjamin akses pendanaan untuk mendukung pendidikan anak-anak nelayan terdampak.

Pada akhirnya, investasi berupa bantuan hukum utamanya perlu diperkuat di wilayah ini untuk memastikan kelompok-kelompok masyarakat yang tidak sekuat dengan rencana pemanfaatan dapat menempuh mekanisme banding dalam setiap tahapan yang tersedia. Selain itu, dalam hal terjadi konflik, bantuan hukum dapat memitigasi kerentanan nelayan yang terjerat masalah hukum agar dapat diperlakukan secara adil.

#### 5.1.4. Mengimplementasikan asuransi nelayan sesuai mandat undang-undang dan menyinergikan pengelolaan risiko dengan kebijakan di hulu

Beberapa risiko utama, seperti pencemaran dan perubahan iklim, memerlukan intervensi pada tingkat hulu. Karena itu, prinsip keberlanjutan dan kehati-hatian perlu sungguh-sungguh diimplementasikan, terutama di wilayah-wilayah prioritas perikanan skala kecil. Sesuai mandat undang-undang, instrumen rencana perlu mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang diperlukan untuk mendukung perikanan berkelanjutan. Hal ini juga harus menginformasikan kebijakan sektor lainnya dalam perencanaan pembangunan daerah.

Secara paralel, kebijakan pusat perlu memperhitungkan eksternalitas yang harus ditanggung nelayan kecil atas proyek-proyek yang mencemari atau merusak lingkungan, atau berkontribusi terhadap perubahan iklim. Upaya kebijakan dengan beban biaya terkecil bagi nelayan perlu dipublikasikan agar dapat diakses nelayan kecil dan publik.

Agar konsisten dengan prinsip distribusi manfaat dan biaya secara adil dan transisi berkeadilan, maka KKP dan Kemenkeu juga perlu mempertimbangkan instrumen-instrumen ekonomi yang dapat dikenakan pada aktor-aktor yang mendapatkan

manfaat dan menghasilkan eksternalitas terbesar bagi laut. Instrumen ekonomi seperti pajak atau pungutan perlu dikenakan secara progresif, menargetkan penerima manfaat terbesar, dan dana yang didapatkan digunakan untuk meningkatkan dukungan pendanaan bagi program-program perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil serta pengelolaan WP3K. Salah satunya, KKP dapat memprioritaskan memfasilitasi nelayan kecil yang terdampak perubahan iklim untuk mengakses mekanisme pendanaan lingkungan yang dikelola Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD).

Sebagai jejaring pengaman, Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu memastikan penyedia asuransi untuk merealisasikan mandat undang-undang dalam hal ruang lingkup,<sup>304</sup> dengan dukungan upaya pembiayaan yang perlu ditelaah (seperti *earmarking* dari dana lingkungan). Untuk meningkatkan jumlah konversi ke asuransi mandiri dan peningkatan pemahaman manfaat, Kementerian Kelautan dan Perikanan dapat mengoptimalkan instrumen informasi dan partisipasi, sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 5.1.1. Peningkatan dan percepatan konversi ke mandiri juga perlu melibatkan pihak-pihak yang bekerja sama dengan pemerintah, seperti mendukung keterlibatan BRI Life dan BPJS di daerah, agar keberlanjutan program asuransi mandiri dapat lebih terjamin.■

<sup>304</sup> Ruang Lingkup salah satunya mencakup usia nelayan. Banyak nelayan tidak bisa ikut asuransi karena terkendala batas maksimal usia. Oleh sebab itu, Jaminan Hari Tua (JHT) patut dipertimbangkan sebagai alternatif asuransi bagi nelayan yang usianya sudah melewati batas maksimal asuransi lainnya karena tidak ada batasan umur dalam JHT. Kementerian Kelautan dan Perikanan sudah mulai mendorong pelaksanaan program JHT melalui penajakan kerjasama dengan BRI. Kedepannya program JHT perlu disosialisasikan dengan lebih luas.

# DAFTAR PUSTAKA

- Ariansyach, Ifan. 2017. "Fisheries Country Profile: Indonesia". *SEAFDEC*.  
<http://www.seafdec.org/fisheries-country-profile-indonesia/>
- Armstrong, Chris. 2022. *A Blue New Deal: Why We Need a New Politics for the Ocean*.  
New Haven: Yale University Press.
- Bisnis.com. 2021. "KKP: Baru 27 Provinsi yang Tetapkan Perda Zonasi Pesisir".  
<https://ekonomi.bisnis.com/read/20210119/99/1344756/kkp-baru-27-provinsi-yang-tetapkan-perda-zonasi-pesisir>
- Brinkerhoff, Derick W, dan Arthur A. Goldsmith. "Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy". *World Development*.
- Conway, Tim, *et. al.* 2002. "Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions". *Natural Resources Perspectives*. London: ODI.
- Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. *Keputusan Peraturan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap tentang Petunjuk Teknis Penumbuhan dan Pengembangan Kelompok Usaha Bersama Dirjen Perikanan Tangkap*. Peraturan DirjenPT No. 06/PER-DJPT/2019.
- Ertör, Irmak. 2021. "'We are the oceans, we are the people!': fisher people's struggles for blue justice". *Journal of Peasant Studies*.
- FAO. 2020. *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*. Rome: FAO.
- Hidayat. 2013. "Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Nelayan". *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*.
- Surat Sekretariat Jenderal DPR RI. 2021. "Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Sebagaimana telah Diubah Terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja".  
<https://berkas.dpr.go.id/puspanlakuu/kajian/kajian-public-158.pdf>.
- Indonesia. *Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Pedoman Umum Penumbuhan dan Pengembangan Kelembagaan Pelaku Utama Perikanan*. Kepmen KP Nomor KEP.14/MEN/2012.

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Izin Lokasi, Izin Pengelolaan dan Izin Lokasi di Laut.* PermenKP No. 54 Tahun 2020. BN. 2020 No. 1167

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Jaminan Perlindungan atas Risiko Kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, aan Petambak Garam.* PermenKP Nomor 18/PERMEN-KP/2016. BN.2016 No. 907

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan.* PermenKP No. 3/PERMEN-KP/2017. BN. 2017 No. 154.

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.* PermenKP No. 3/Permen-KP/2019. BN.2019 No. 13.

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat.* PermenKP No. 73 Tahun 2016. BN. 2016 No. 2156.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil.* PP No. 50 Tahun 2015. LN. 2015 No. 166, TLN No. 5719

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 13/PERMEN-KP/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerbitan Surat Rekomendasi Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Untuk Usaha Perikanan Tangkap.* Permen KKP No. 29/PERMEN-KP/2020. BN. 2020 No. 1060

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penyaluran Bantuan Pemerintah Di Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan.* PermenKP No. 2 Tahun 2021. BN 2021 No 20.

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut.* PermenKP 28 Tahun 2021. BN. 2021 No. 701

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.* PermenKP No. 40 Tahun 2014. BN.2014 No. 1369

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Tata Cara Penerbitan Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di WP-3-K.* PermenKP No. 24 Tahun 2019. BN.2019 No. 758

Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerbitan Surat Rekomendasi Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Untuk Usaha Perikanan Tangkap.* PermenKP No. 13/PERMEN-KP/2015. BN. 2015 No. 718



- Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan Dan Perikanan*. PermenKP No. 60/PERMEN-KP/2020. BN. 2016 No. 1374.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum*. PP No. 42 Tahun 2013. LN. 2013 No.98. TLN No. 5421
- Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*. PermenKP No. 23 Tahun 2016. BN. 2016 No. 1138.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. PermenKP No. 8 Tahun 2018. BN. 2018 No. 330
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020. LN Nomor 245 Tahun 2020, TLN No. 6573
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. LN.2014/No. 244, TLN No. 5587.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007. LN No. 84 Tahun 2007. TLN No. 4739
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Undang-Undang No. 1 Tahun 2014. LN No. 2 Tahun 2016. TLN No. 5490
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam*. UU No. 7 Tahun 2016. LN Nomor 68 Tahun 2016. TLN No. 5870.
- Josse, *et.al.* 2019. *"Marine Spatial Planning: Resolving or entrenching conflicts over and in ocean space?"*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kabupaten Maluku Tengah. Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 189-135 Tahun 2021 tentang Pengakuan Kesatuan MHA Negeri Akoon Kecamatan Nusalaut.
- Morse, Stephen. *et. al.* 2009. *Sustainable livelihood approach: A critique of theory and practice*. London: Springer.

Österblom, H., C.C.C. Wabnitz, D. Tladi, *et al.* 2020. *Towards Ocean Equity*. Washington DC: World Resources Institute.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Nomor Putusan MK No. 3/UU-VIII/2010. Mahkamah Konstitusi. 16 Juni 2011.

Provinsi Nusa Tenggara Barat. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 12 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Tahun 2017-2037.

Provinsi Nusa Tenggara Timur. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 4 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Tahun 2017-2037.

Provinsi Sulawesi Utara. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara No. 1 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Utara tahun 2017-2037.

Susiyanti, *et al.* *Laporan Analisis Biaya-Manfaat Studi Dampak dan Efektivitas Nelayan Kecil dan UU PWP3K*. Social Drive.

Tanner, Christopher. *et. al.* 2006. *Making rights a reality: Participation in practice and lessons learned in Mozambique*. Rome: FAO Livelihood Support Programme Working Papers.

Techera, Erika. 2020. "Indian Ocean fisheries regulation: exploring participatory approaches to support small-scale fisheries in six States". *Journal of the Indian Ocean Region*.

# LAMPIRAN 1

## Metodologi

### 1.1. Memetakan keadilan laut dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K

Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran keadilan laut dalam menentukan permasalahan kebijakan, dampak dan efektivitas perundang-undangan yang dikaji. Dalam pemetaan masalah dan tujuan kebijakan, kerangka keadilan laut diintegrasikan ke dalam metode *ex-post* RIA dengan merujuk temuan Bennet (2021) terkait sepuluh tipologi ketidakadilan yang diakibatkan pembangunan biru.<sup>1</sup> Studi ini memilih lima tipologi ketidakadilan utama yang paling relevan dengan sejarah pembahasan dan instrumen kebijakan yang sudah ada dalam UU PWP3K dan UU Nelayan Kecil, sebagaimana diuraikan dalam Bagian 3.

Lima tipologi permasalahan prioritas yang menjadi kerangka pikir studi ini yaitu: (a) ketidakadilan tenurial yang terkait dengan pemanfaatan ruang laut; (b) ketidakadilan manfaat ekonomi yang timbul dari pembangunan laut; (c) ketidakadilan dampak [kebijakan] kepada nelayan kecil; (d) ketidakadilan terkait penurunan jasa ekosistem; dan (e) ketidakadilan dalam tata kelola yang inklusif dan pelanggaran hak asasi manusia. Kelima tipologi permasalahan ini merupakan panduan dalam menentukan permasalahan kebijakan serta mengukur dampak dan efektivitas kedua UU, serta dasar penyusunan pertanyaan dalam instrumen.

---

<sup>1</sup> Sepuluh tipologi permasalahan ketidakadilan laut yang timbul akibat pembangunan biru menurut Bennet adalah:

1. Perampasan (dispossession), pemindahan (displacement) dan ocean grabbing;
2. Keadilan lingkungan dari pencemaran dan limbah;
3. Degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan layanan ekosistem;
4. Dampak mata pencaharian bagi nelayan skala kecil;
5. Hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan;
6. Distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata;
7. Dampak sosial dan budaya dari pembangunan laut;
8. Marginalisasi perempuan;
9. Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan masyarakat lokal; dan
10. Pengecualian dari pengambilan keputusan dan tata kelola.

## 1.2. Mengukur dampak dan efektivitas dengan *Regulatory Impact Assessment* (RIA)

### 1.2.1. *Ex-post* RIA

Untuk menjawab pertanyaan penelitian di atas, penelitian ini mengacu pada alat analisis kebijakan yang disebut *Regulatory Impact Assessment (RIA)* atau Analisis Dampak Regulasi. Sebagai alat bantu pengambilan kebijakan, RIA bertujuan untuk menilai secara sistematis pengaruh positif (manfaat) dan negatif (biaya) regulasi yang sedang diusulkan (*ex-ante RIA*), yang telah selesai dilakukan (*ex-post RIA*) ataupun yang sedang berjalan (*in media res RIA*). Dalam studi ini, sekalipun RIA sesungguhnya dilakukan terhadap kebijakan yang sedang berjalan, namun untuk alasan praktis maka kerangka RIA yang digunakan adalah *ex-post* RIA. Dengan demikian, perubahan-perubahan UU PWP3K dan UU Nelayan Kecil dalam UU Cipta Kerja tidak termasuk dalam lingkup *ex-post* RIA ini, karena belum dapat diamati implementasinya.

Dalam perspektif penelitian, RIA merupakan studi empiris<sup>2</sup> dengan metodologi yang tidak baku, metode yang fleksibel,<sup>3</sup> dan dapat dimodifikasi bergantung pada ketentuan dan sumber daya yang tersedia.<sup>4</sup> Metodologi yang digunakan penelitian ini dalam memprakirakan [menghitung] dampak regulasi dan membandingkan pilihan-pilihan alternatif regulasi adalah *partial equilibrium analysis* dengan [*cost-benefit analysis*].<sup>5</sup> Artinya, analisis hanya mempertimbangkan dampak dari kebijakan di pasar yang secara langsung terdampak, dan tidak mempertimbangkan interaksi ekonomi dari berbagai pasar dalam sebuah ekonomi tertentu.<sup>6</sup> Dalam menganalisis biaya dan manfaat, studi ini hanya akan memonetisasi manfaat dan biaya (yang terpenting) terkait semua alternatif yang ada sepanjang acuan monetisasi telah tersedia,<sup>7</sup> sementara manfaat dan biaya lain akan disebutkan secara kualitatif.

---

<sup>2</sup> [http://www.arthapedia.in/index.php?title=Regulatory\\_Impact\\_Analysis\\_\(RIA\)](http://www.arthapedia.in/index.php?title=Regulatory_Impact_Analysis_(RIA))

<sup>3</sup>

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en&csp=619a2d489e8b70731fae862e094facd9&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e2004>

<sup>4</sup> CUTS International, "Regulatory Impact Assessment Toolkit: A Practitioner's Guide in Developing Countries," hlm. 3.

<sup>5</sup> OECD, *Op.Cit.*, Box. 2.3.

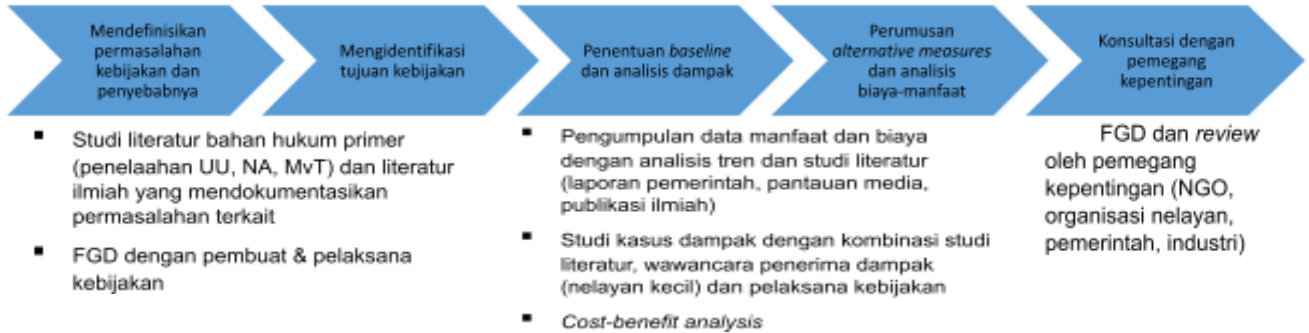
<sup>6</sup>

<https://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/Content/SMART/Rationale%20for%20Partial%20Equilibrium.htm#:~:text=Definitions%3A%20partial%20equilibrium%20implies%20that,markets%20in%20a%20given%20economy.>

<sup>7</sup> Dalam bentuk yang paling sering, CBA mengabaikan dampak tersebar (*distributed impact*) dan hanya berfokus pada pemilihan alternatif peraturan yang menunjukkan manfaat bersih masyarakat (*societal net-benefit*) tertinggi. *Lih:* OECD, *Op.Cit.*

Penelitian ini menggunakan metode campuran (kualitatif-kuantitatif), dengan alat pengumpul data menyesuaikan dengan setiap tahapan pada proses RIA, sebagai berikut:

Gambar 1: Proses RIA



*Baseline* yang digunakan dalam analisis dampak adalah tahun berlakunya Undang-undang, yaitu 2016 (UU Nelayan Kecil) dan 2007 (UU PWP3K). Data *baseline* utamanya merujuk pada data yang tersedia dan dirujuk dalam naskah akademik dan dokumen historis pembahasan undang-undang.

### 1.2.2. Mengukur dampak dan efektivitas regulasi

Dalam menganalisis dampak regulasi, penelitian ini memformulasikan kriteria dampak berdasarkan tujuan yang dimuat dalam Undang-undang. Penilaian dampak didasarkan hubungan korelasi, bukan sebab-akibat (*causation*), dengan membandingkan keadaan sebelum dan sesudah berlakunya masing-masing kebijakan. Penelitian ini juga akan menentukan apakah dampak bersifat *equity-activating* atau *equity blind* berdasarkan kerangka keadilan laut (Gambar 2).



Sebagai bagian dari analisis dampak, penelitian juga akan menganalisis efektivitas regulasi, dengan kriteria: (a) tingkat kepatuhan; (b) kemampuan hukum dalam memperbaiki rasa ketidakadilan atau

menyelesaikan sengketa yang terjadi (keselarasan hukum dengan kehendak masyarakat); (c) sarana prasarana penegakan hukumnya.

Dalam mengukur dampak dan efektivitas, penelitian ini melakukan studi literatur, diskusi grup terfokus (FGD) dan wawancara terhadap pemegang kepentingan di tingkat nasional, yang dikombinasikan dengan studi kasus sebagaimana dijelaskan pada bagian 2.2.3. Dalam studi kasus, data yang dikumpulkan adalah data manfaat dan biaya pada tingkat desa dengan kombinasi studi literatur, wawancara dan observasi. Khusus untuk nelayan kecil, pasca wawancara dilakukan validasi temuan dengan metode *participatory rural appraisal*, dimana pewawancara melaporkan kembali rancangan temuan kepada responden dan memperbaikinya bersama-sama dengan responden dalam diskusi grup terfokus. Rincian pengumpulan data primer studi kasus dapat dilihat pada Lampiran 1.

### 1.2.3. Studi kasus

Studi kasus analisis dampak dilakukan di tujuh kabupaten, yaitu Kab. Kepulauan Seribu (Kec. P. Pari), Kab. Natuna (Kec. Pulau Tiga), Kab. Wakatobi (Kec. Kaledupa Selatan), Kab. Alor (Kec. Alor Barat Laut), Kab. Maluku Tengah (Kec. Nusalaut), Kab. Lombok Timur (Kec. Pringgabaya), dan Kab. Minahasa Utara (Kec. Likupang Barat). Studi kasus dilakukan untuk memahami secara mendalam mengenai dampak dan memahami perubahan dan bagaimana terjadinya perubahan dari kacamata penerima manfaat atau dampak (nelayan kecil dan masyarakat pesisir) serta pelaksana kebijakan (pemerintah kabupaten).

Tapak yang dipilih sebagai lokasi studi kasus ditentukan berdasarkan kriteria: (a) keterwakilan region untuk mencerminkan dinamika yang berbeda-beda yang terjadi di berbagai region; (b) relevansi isu keadilan laut dengan lima tema keadilan laut yang menjadi prioritas fokus dan salah satu/lebih instrumen hukum dalam UU PWP3K atau UU Nelayan Kecil; dan (c) adanya organisasi tapak yang telah mendampingi masyarakat dalam advokasi isu-isu pada poin b. Permasalahan ketidakadilan laut dalam poin b merujuk pada kerangka pemikiran Bennet (2021) sebagaimana diuraikan di atas.

### 1.2.4. *Cost benefit analysis*

*Cost benefit analysis* digunakan dalam penelitian ini untuk menginformasikan usulan perbaikan regulasi. Dalam *cost benefit analysis*, penelitian ini menggunakan metode penilaian rasio beban dan manfaat pelaksanaan perundang-undangan sebagaimana dimuat dalam pedoman evaluasi perundang-undangan yang diterbitkan BPHN (2020).<sup>8</sup> Secara garis besar, manfaat dan biaya kualitatif maupun kuantitatif dimonetisasi, untuk kemudian dinilai

---

<sup>8</sup> [https://www.bphn.go.id/data/documents/bphn\\_pedoman\\_evaluasi\\_puu\\_2020.pdf.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/bphn_pedoman_evaluasi_puu_2020.pdf.pdf)

rasio beban dan manfaatnya.<sup>9</sup> Penilaian rasio beban dan manfaat mensyaratkan perhitungan manfaat lebih besar daripada beban/biaya, atau nilai rasio manfaat terhadap biaya harus di atas angka 1.<sup>10</sup>

### 1.3. Keterbatasan studi

Penelitian ini tidak menilai dampak seluruh ketentuan yang ada dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K. Dalam kaitannya dengan UU Nelayan Kecil, penilaian dampak hanya berfokus pada nelayan tangkap skala kecil sebagai target penerima kebijakan, dengan ketentuan yang ditelaah ditentukan berdasarkan relevansi dengan daerah studi kasus sebagaimana ditentukan dalam Profil Tapak. Dalam kaitannya dengan UU PWP3K, penilaian dampak hanya berfokus pada RZWP3K dan izin pemanfaatan WP3K (izin lokasi dan izin pemanfaatan).

Dalam mendefinisikan permasalahan, penelitian ini hanya berfokus pada lima dari sepuluh tipologi permasalahan ketidakadilan laut sebagaimana dijabarkan pada Bagian 2.1. Pertimbangan utama dalam pembatasan ini adalah kaitan permasalahan dengan ketentuan yang telah ada dalam UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K, mengingat penelitian ini menggunakan kerangka *ex-post* RIA. Dengan demikian, beberapa permasalahan lain seperti marginalisasi perempuan, dampak sosial-budaya pembangunan laut, serta ketidakadilan lingkungan dari pencemaran dan limbah, sekalipun sangat penting, tidak dipelajari dampaknya dalam studi ini secara langsung karena lebih sulit dalam operasionalisasi pengukuran dampak. Selain itu, studi ini tidak melakukan monetisasi *cost-benefit analysis* secara tuntas, melainkan hanya menentukan temuan awal mengenai manfaat dan biaya yang diterima oleh masyarakat sebagai akibat dari [beberapa] kebijakan prioritas yang telah berjalan dan alternatif perbaikan kebijakan tersebut. Beberapa dari manfaat dan biaya tersebut dapat dimonetisasi, namun manfaat dan biaya lainnya yang memerlukan acuan monetisasi yang belum tersedia hanya akan disebutkan secara kualitatif.

---

<sup>9</sup> *Id.*, Tabel 6: Penilaian Rasio Beban dan Manfaat Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 44.

<sup>10</sup> *Id.*, Tabel 5., hlm. 41.

# LAMPIRAN 2

## *Cost-Benefit Analysis (CBA)* Studi Dampak dan Efektivitas UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K

Penulis dan Penanggungjawab:

Susiyanti

Dwi Mahroji

Amalia Falah Alam



Ditugaskan oleh Indonesia Ocean Justice Initiative dan didukung oleh Yayasan Pesisir Lestari



## Ringkasan Eksekutif

- Cost-Benefit Analysis (CBA) merupakan bagian dari “Studi Dampak dan Efektivitas UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K” yang sedang dilakukan oleh Indonesian Ocean Justice Initiative (IOJI). Studi dampak telah mengumpulkan data dari berbagai wilayah seperti Maluku Tengah, Minahasa Utara, Sulawesi Tenggara, Kepulauan Riau, Lombok Timur dan DKI Jakarta. Studi tersebut lebih berfokus kepada data kualitatif yang diperoleh dari wawancara dan studi literatur. CBA diharapkan dapat memberikan perhitungan biaya dan manfaat berdasarkan data kuantitatif yang diperoleh dari indikator-indikator ekonomi.
- Proses penyusunan laporan CBA dilakukan selama 1 (satu) bulan pada Juli 2022 dengan mengacu pada data sekunder juga laporan IOJI yang merupakan hasil temuan data primer dari lapangan. Hasil akhir dari CBA adalah opsi atau *alternative measures* yang dapat menjadi rekomendasi bagi Pemerintah dalam mengambil keputusan. Kegiatan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana perundang-undangan yang telah ada telah berperan dalam mendorong kesejahteraan nelayan kecil dan masyarakat pesisir dalam konteks keadilan laut (*ocean equity*); memahami dampak keberlakuan dan efektivitas keberlakuan peraturan perundang-undangan terkait perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir; dan merumuskan usulan perbaikan pengaturan dan strategi pelaksanaan perlindungan terhadap nelayan kecil dan masyarakat pesisir agar lebih berdampak dan efektif.
- Cost – benefit analysis (CBA) adalah metode evaluasi ekonomi dimana moneter nilai sumber daya yang dikonsumsi oleh intervensi (biaya) dibandingkan dengan nilai moneter dari hasil (manfaat) yang dicapai oleh intervensi. Teknis analisis yang digunakan dalam CBA adalah teknik discounting, yaitu teknik perbandingan antara nilai biaya dan manfaat di masa yang akan datang dengan nilai biaya dan manfaat saat ini. Indikator yang digunakan yaitu NPV, BCR, IRR dan payback analysis. NPV dihitung dengan manfaat dikurangi biaya intervensi. Ketika manfaat lebih besar dari biaya, manfaat bersih akan lebih besar dari nol, atau dapat disimpulkan bahwa nilai manfaat lebih besar daripada nilai sumber daya yang digunakan oleh intervensi, sehingga intervensi dikategorikan sebagai “bermanfaat”. Metode ini merupakan metode yang memperhitungkan pola *cash flows* keseluruhan dari suatu investasi, dalam kaitannya dengan waktu, berdasarkan discount rate tertentu. Keputusan menerima kebijakan jika  $NPV \geq 0$ . IRR merupakan metrik yang digunakan dalam untuk memperkirakan manfaat atau keuntungan dari investasi. IRR dihitung berdasarkan tingkat suku bunga yang akan menyebabkan nilai ekuivalen investasi sama dengan nilai ekuivalen penerimaan. IRR digunakan untuk memproyeksikan tingkat pengembalian manfaat dari intervensi dengan menghitung semua potensi nilai manfaat dengan mempertimbangkan nilai uang berdasarkan waktu (efektivitas). Pilihan akan ditunjukkan kepada alternatif dengan IRR tertinggi. Jika IRR tinggi maka NPV akan mendekati nol. *Payback analysis* merupakan metode untuk mengetahui periode waktu pengembalian investasi (payback period).
- Berdasarkan hasil identifikasi variabel manfaat dan biaya untuk selanjutnya dilakukan pengumpulan data. Karena keterbatasan data maka variabel manfaat dan biaya yang digunakan dibatasi pada data-data yang berhasil dikumpulkan. Periode data yang digunakan tahun 2015-2019. Data dan sumber data yang berhasil dikumpulkan dalam kajian ini adalah manfaat regulasi didekati dengan kesejahteraan Nelayan diproksi Pendapatan Nelayan (BPS), Kontribusi terhadap ekonomi nasional digambarkan PDB sektor Nelayan (BPS), Akses modal bagi nelayan kecil diproksi Realisasi penyaluran kredit sektor perikanan(OJK) serta Akses modal berbunga rendah digambarkan oleh Realisasi KUR Nelayan data dari Kemenko Perekonomian. Sedangkan biaya regulasi didekati dengan biaya penyediaan sarana dan prasarana yang diproksi dengan anggaran bantuan alat penangkapan ikan, anggaran bantuan mesin kapal perikanan, anggaran bantuan sarana pengembangan usaha nelayan dari Kementerian KKP. Terdapat juga biaya pemeliharaan sarana dan prasarana, anggaran pengembangan

pelabuhan perikanan, subsidi energi, asuransi perikanan yang diproksi dengan anggaran bantuan premi asuransi serta anggaran pendidikan dan pelatihan.

- Berdasarkan data dari Kementerian KKP bahwa rata-rata pendapatan nelayan pada tahun 2015 sebesar Rp 1,93 juta dan meningkat menjadi Rp 2,28 juta pada tahun 2017 setelah UU ini disahkan. Sementara data jumlah nelayan kecil diperoleh dari jumlah bantuan premi asuransi nelayan (BPAN) pada tahun 2019 sebanyak 1.198.177 orang nelayan. Dengan berasumsi bahwa jumlah nelayan kecil adalah nelayan yang mendapat bantuan premi asuransi maka dapat diketahui persentase nelayan kecil terhadap jumlah nelayan sebesar 65%. Selain peningkatan pendapatan nelayan, dampak atau manfaat tidak langsung dari UU ini adalah kontribusi sektor perikanan terhadap PDB yang akan diukur dari PDB nelayan. PDB sektor nelayan pada tahun 2015 sebesar Rp 204.016 miliar meningkat menjadi Rp 226,83 miliar pada tahun 2017. Nilai ekspor hasil perikanan pada tahun 2015 sebesar USD 3,95 miliar dan meningkat menjadi USD 4,52 miliar pada tahun 2019. Nilai ekspor hasil perikanan ini merupakan dampak tidak langsung dari UU ini. Sementara dampak langsung dari UU ini diantaranya nilai produksi perikanan tangkap sebesar Rp 110.050 miliar pada tahun 2015 meningkat menjadi Rp 111.360 miliar pada tahun 2017. Sehingga dampak langsung yang dapat dirasakan oleh nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan adalah adanya peningkatan pendapatan. Pembiayaan nelayan ini diukur dari realisasi nilai Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang disalurkan oleh pemerintah. Realisasi KUR Nelayan pada tahun 2016 sebesar Rp 1.140 miliar dan meningkat menjadi Rp. 2.610 miliar pada tahun 2017. Peningkatan akses terhadap pembiayaan tentunya akan dapat meningkatkan pendapatan nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan melalui penambahan atau peningkatan alat tangkap ataupun modal usaha.
- Hasil perhitungan *benefit-cost analysis* menunjukkan bahwa nilai NPV sebesar Rp 6.165 miliar atau bernilai positif, hal ini dapat dijelaskan bahwa total valuasi manfaat saat ini lebih tinggi dari total valuasi biaya saat ini. BC Ratio juga bernilai 2 atau lebih dari 1 yang artinya lebih besar manfaat dibandingkan dengan biaya. Selain itu, internal rate of return (IRR) juga lebih besar dari discount factor yang artinya investasi proyek/regulasi ini memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar. Total valuasi (NPV) yang dihasilkan merupakan hasil perhitungan yang didasari dari beberapa asumsi. Asumsi-asumsi yang digunakan tentu memiliki ketidakpastian baik itu kaitannya dengan dampak ataupun perhitungan uang terhadap setiap dampak tersebut. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap distribusi total valuasi yang diestimasi maka diperlukan analisis sensitivitas.
- Keberlakuan kedua Undang-undang efektif kaitannya dengan perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir; keefektifan ditunjukkan oleh hasil perhitungan *benefit-cost analysis* pada nilai NPV sebesar Rp 6.165 miliar atau bernilai positif, yang menunjukkan total valuasi manfaat saat ini lebih tinggi dari total valuasi biaya saat ini. Selain itu BC Ratio juga bernilai 2 atau lebih dari 1 yang artinya lebih besar manfaat dibandingkan dengan biaya. Internal rate of return (IRR) juga bernilai lebih besar dari *discount factor* yang artinya investasi proyek/regulasi ini memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar. Kedua Undang-undang sudah dinilai efektif namun tetap masih perlu dilakukan perbaikan, tetapi usaha perbaikan yang dimaksud tidak harus selalu dalam bentuk intervensi Pemerintah melalui regulasi, misalnya dengan cara pencabutan, revisi/perubahan, ataupun dengan membentuk regulasi baru. Perbaikan atas suatu kebijakan/regulasi juga dapat dilakukan melalui *alternative to regulation* (cara-cara lain di luar regulasi), misalnya dengan memperbaiki sistem koordinasi antar K/L, sistem pengawasan, optimalisasi fungsi dan peran K/L, dan peningkatan kapasitas SDM.

# Bab 1. Pendahuluan

## 1.1 Latar Belakang

Cost-Benefit Analysis (CBA) merupakan bagian dari “Studi Dampak dan Efektivitas UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K” yang sedang dilakukan oleh Indonesian Ocean Justice Initiative (IOJI). Studi dampak telah mengumpulkan data dari berbagai wilayah seperti Maluku Tengah, Minahasa Utara, Sulawesi Tenggara, Kepulauan Riau, Lombok Timur dan DKI Jakarta. Studi tersebut lebih berfokus kepada data kualitatif yang diperoleh dari wawancara dan studi literatur.

Cost-Benefit Analysis diharapkan dapat memberikan perhitungan biaya dan manfaat berdasarkan data kuantitatif yang diperoleh dari indikator-indikator ekonomi. Data tersebut diperoleh dari berbagai Lembaga pemerintah seperti BPS, Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian/Lembaga lainnya. CBA diperlukan untuk mendukung data kualitatif yang telah dikumpulkan dan dianalisis dengan menggunakan Regulatory Impact Analysis (RIA) oleh IOJI. CBA mewakili salah satu langkah dalam proses RIA yang diperlukan sebelum sampai ke tahapan konsultasi dengan pemangku kepentingan.

Proses penyusunan laporan CBA dilakukan selama 1 (satu) bulan pada Juli 2022 dengan mengacu pada data sekunder juga laporan IOJI yang merupakan hasil temuan data primer dari lapangan. Hasil akhir dari CBA adalah opsi atau *alternative measures* yang dapat menjadi rekomendasi bagi Pemerintah dalam mengambil keputusan.

## 1.2 Tujuan penelitian

- a. Mengetahui bagaimana perundang-undangan yang telah ada telah berperan dalam mendorong kesejahteraan nelayan kecil dan masyarakat pesisir dalam konteks keadilan laut (*ocean equity*);
- b. Memahami dampak keberlakuan dan efektivitas keberlakuan peraturan perundang-undangan terkait perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir; dan
- c. Merumuskan usulan perbaikan pengaturan dan strategi pelaksanaan perlindungan terhadap nelayan kecil dan masyarakat pesisir agar lebih berdampak dan efektif.

## 1.3 Rumusan masalah penelitian

- a. Bagaimana peraturan perundang-undangan terkait perlindungan nelayan kecil dan masyarakat pesisir berperan dalam mendorong keadilan laut (*ocean equity*)?
- b. Bagaimana dampak dan efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan bagi nelayan kecil dan masyarakat pesisir di Indonesia?
- c. Bagaimana rekomendasi kebijakan yang dapat mengoptimalkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait agar dapat secara efektif melindungi dan memberdayakan nelayan kecil dan masyarakat pesisir serta mendorong keadilan laut?

## Bab 2. Tinjauan Pustaka tentang UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K

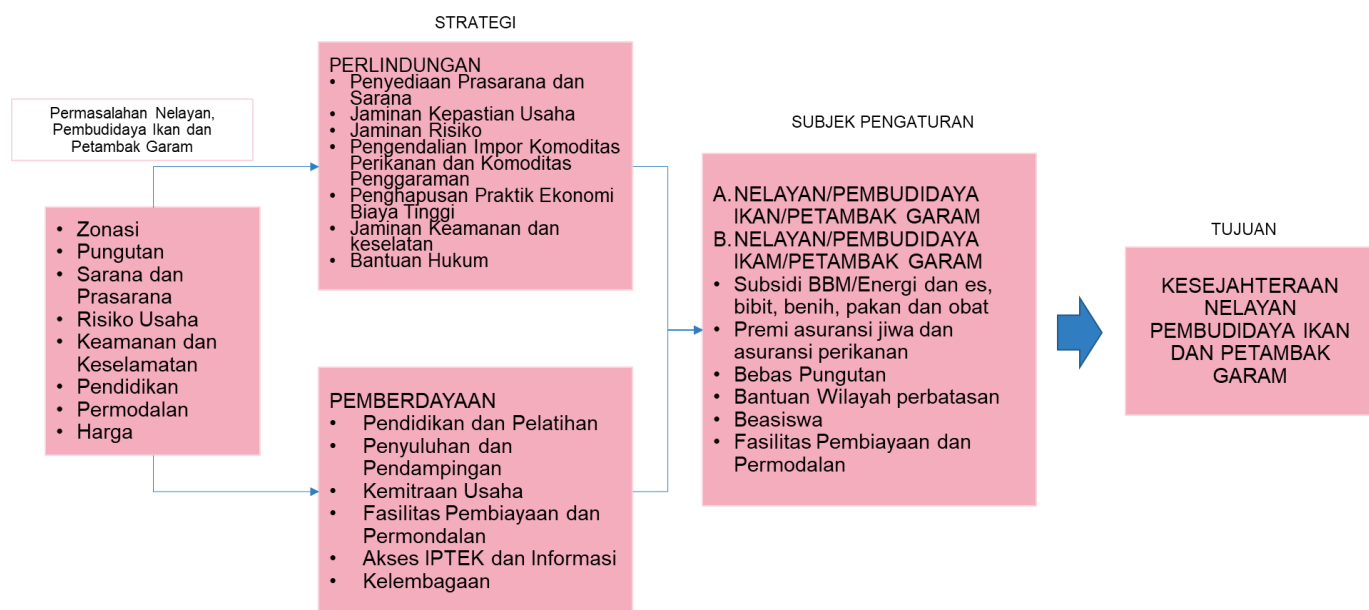
Bab ini akan merangkum tinjauan Pustaka dari UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K yang relevan bagi perhitungan CBA. Bab ini juga akan mengidentifikasi manfaat dan biaya, sekaligus mengidentifikasi penerima manfaat dan pihak yang menanggung biaya.

### 2.1 UU Nelayan Kecil

UU No. 7/2016 tentang “Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam” atau UU Nelayan Kecil bertujuan untuk meningkatkan taraf penghidupan nelayan kecil, pembudidaya ikan, dan petambak garam, serta untuk memperbesar kontribusi mereka terhadap target sektoral dalam bentuk investasi infrastruktur pendukung, kepastian usaha, kapasitas untuk mengelola sumber daya dan usaha perikanan, serta akses ke bantuan finansial, asuransi, dan hukum.

UU Nelayan kecil memiliki 9 dimensi dalam mencapai tujuan dari UU tersebut yaitu: 1) Kesejahteraan nelayan; 2) Struktur pasar; 3) Akses modal bagi nelayan kecil; 4) Sarana dan prasarana serta aksesnya; 5) Penghapusan ekonomi biaya tinggi 6) Pengelolaan risiko; 7) Jaminan keamanan dan keselamatan; 8) Akses ke pemberdayaan termasuk Pendidikan, pelatihan, penyuluhan, kemitraan usaha, akses IPTEK dan penguatan kelembagaan; 9) Bantuan hukum.

Bagan 1. Pola Pikir UU Nelayan Kecil



Terkait dengan kepastian usaha, UU ini menegaskan kewajiban Pemerintah Daerah untuk memberi nelayan kecil ruang dan akses dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K). UU ini membagi nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam dalam kategori yang berbeda dalam rangka memberdayakan serta memfasilitasi masing-masing industri. Pasal 1 ayat (4) UU No. 7/2016 mendefinisikan nelayan kecil sebagai “orang yang menangkap ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari menggunakan kapal penangkap ikan maupun tidak menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 gross ton”.

Dalam mencapai tujuan utama dari UU Nelayan Kecil yaitu kesejahteraan nelayan pembudidaya ikan dan petambak garam, pemerintah memiliki dua strategi, yaitu:

1. Strategi Perlindungan, yang mencakup penyediaan sarana dan prasarana, jaminan kepastian usaha, jaminan risiko, pengendalian impor komoditas perikanan dan komoditas penggaraman, serta penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, jaminan keamanan dan kesehatan dan bantuan hukum.
2. Strategi Pemberdayaan, yang mencakup Pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, kemitraan usaha, fasilitas pembiayaan dan permodalan, akses IPTEK dan informasi serta kelembagaan.

### 2.1.1 Identifikasi Manfaat dan Penerima Manfaat

UU Nelayan kecil mengatur hak-hak nelayan kecil dan pelaku usaha. Manfaat tersebut dapat dibagi menjadi empat, yaitu:

- 1) Manfaat ekonomi termasuk sarana dan prasarana, kemudahan perizinan, pengurangan biaya impor, perlindungan risiko usaha, jaminan usaha dan asuransi perikanan. Pemerintah juga menjanjikan subsidi, manfaat pendanaan, sistem pemasaran dan akses terhadap teknologi.
- 2) Manfaat peningkatan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan, juga penyuluhan dan pendampingan.
- 3) Manfaat sosial, yaitu pelibatan perempuan dan rumah tangga nelayan untuk memperoleh akses terhadap peningkatan keterampilan.
- 4) Manfaat jaminan keselamatan penangkapan ikan melalui bantuan hukum bagi nelayan kecil dan asuransi jiwa.

Uraian tentang pasal-pasal terkait manfaat terdapat pada [Tabel 1].

*Tabel 1. Jenis dan Penerima Manfaat dalam UU Nelayan Kecil*

Nomor Pasal	Jenis Manfaat	Penerima Manfaat
18	Hak mendapatkan sarana	Nelayan Kecil
18	Hak mendapatkan prasarana	Nelayan Kecil
19	Sarana dan Prasarana usaha dari pelaku usaha	Nelayan Kecil
21	Kemudahan memperoleh sarana usaha perikanan dan usaha penggaraman	Nelayan Kecil
22	Sarana Usaha Perikanan dan Usaha Penggaraman dari Pelaku Usaha	Nelayan Kecil
24	Subsidi dari pemerintah	Nelayan Kecil, Pelaku Usaha
25	Keuntungan dari kondisi usaha yang pasti	Nelayan Kecil
27	Sistem pemasaran yang lebih baik	Nelayan Kecil
30	Perlindungan risiko usaha	Nelayan Kecil, Pelaku Usaha

30	Asuransi perikanan	Nelayan Kecil
31	Jaminan usaha nelayan kecil	Nelayan Kecil
34	Asuransi perikanan	Nelayan Kecil
36	Hilangnya Praktik Ekonomi Biaya tinggi	Nelayan Kecil
36	Perizinan terpadu	Nelayan Kecil
37	Impor yang rendah	Nelayan Kecil
40	Jaminan keselamatan penangkapan ikan	Nelayan Kecil
41	Bantuan Hukum untuk Nelayan kecil	Nelayan Kecil
45	Pelibatan perempuan dan rumah tangga nelayan	Nelayan Kecil
46	Pendidikan dan pelatihan	Nelayan Kecil
47	Meningkatkan keahlian dan keterampilan nelayan	Nelayan Kecil
49	Penyuluhan dan pendampingan terhadap nelayan	Nelayan Kecil
50	Kemitraan Usaha perikanan	Nelayan Kecil
52	Akses teknologi	Nelayan Kecil
57	Kelembagaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan	Nelayan Kecil
60	Memperoleh manfaat pendanaan	Nelayan Kecil
61	Kemudahan memperoleh pendanaan	Nelayan Kecil
70	Pengawasan kinerja	Nelayan Kecil
71	Partisipasi dalam perlindungan dan pemberdayaan	Nelayan Kecil

## 2.1.2 Identifikasi Biaya dan Penanggung Biaya

Berdasarkan identifikasi manfaat dan penerima manfaat yang telah diulas pada sub-bab sebelumnya maka dilakukan identifikasi terhadap biaya dan penanggung biaya. Secara umum, biaya dapat dibagi menjadi empat yaitu:

- a. Biaya tata kelola pemerintahan termasuk biaya perencanaan perlindungan dan pemberdayaan, juga biaya koordinasi, biaya menjalankan lembaga yang menangani komoditas perikanan dan penggaraman, biaya pengawasan
- b. Biaya ekonomi termasuk biaya penyediaan, pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, biaya kemudahan perizinan, biaya penghapusan biaya tinggi, biaya pengurangan biaya impor, biaya perlindungan risiko usaha, jaminan usaha dan asuransi perikanan. Pemerintah juga bertanggung jawab untuk mengeluarkan biaya subsidi, biaya jaminan kredit, sistem pemasaran dan biaya akses terhadap teknologi.
- c. Biaya untuk peningkatan kapasitas termasuk biaya pendidikan dan pelatihan, juga biaya pemberdayaan, penyuluhan dan pendampingan, biaya kampanye dan sosialisasi
- d. Biaya jaminan keselamatan termasuk biaya bantuan hukum bagi nelayan kecil dan asuransi jiwa.

Keempat kategori biaya di atas sebagian besar merupakan tanggung jawab dari pemerintah pusat dan daerah. Hanya sebagian dari biaya pemeliharaan sarana dan prasarana serta biaya biaya pelaku usaha yang dibebankan kepada nelayan dan pelaku usaha.

*Tabel 2. Jenis dan Penanggung Biaya dalam UU Nelayan Kecil*

Nomor Pasal	Jenis Biaya	Penanggung Jawab Biaya
9	Biaya Perencanaan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam	Pemerintah Pusat dan Daerah
16	Biaya Koordinasi dengan Pemerintah Daerah	Pemerintah Pusat dan Daerah
18	Biaya Penyediaan Sarana dan Prasarana	Pemerintah Pusat, Daerah serta Pelaku Usaha
19	Biaya Pengelolaan Sarana Prasarana oleh Pelaku Usaha	Pemerintah Pusat, Daerah serta Pelaku Usaha
20	Biaya Pemeliharaan Sarana dan Prasarana	Pemerintah Pusat, Daerah, Pelaku Usaha serta Nelayan
21	Biaya Kemudahan NPP dalam memperoleh Sarana Usaha Perikanan	Pemerintah Pusat
22	Biaya Pelaku Usaha Sarana Usaha Perikanan	Pelaku Usaha
24	Biaya Subsidi	
25	Biaya Jaminan Kepastian Usaha serta Pemberian ruang dan akses bagi nelayan kecil	Pemerintah Pusat dan Daerah
26	Biaya menjalankan lembaga yang menangani komoditas perikanan/penggaraman	Pemerintah Pusat
27	Biaya Pengembangan sistem pemasaran	Pemerintah Pusat dan Daerah
28	Biaya pembuatan perjanjian Penangkapan atau pembudidayaan Ikan serta perjanjian produksi garam	Pelaku Usaha dan Nelayan
30	Biaya Perlindungan terhadap Risiko (Asuransi Perikanan) dan Asuransi Jiwa	Pemerintah Pusat
31	Biaya Fasilitasi Akses Peningkatan Kapasitas Usaha Perikanan dan Penggaraman	Pemerintah Pusat
34	Biaya Perlindungan terhadap risiko penangkapan dan pembudidayaan ikan serta usaha penggaraman	Pemerintah Pusat

Nomor Pasal	Jenis Biaya	Penanggung Jawab Biaya
36	Biaya Penghapusan Praktik Ekonomi Biaya Tinggi	Pemerintah Pusat
37	Biaya Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Penggaraman	Pemerintah Pusat
39	Biaya Jaminan Keselamatan Pembudidaya Ikan dan Usaha Penggaraman	Pemerintah Pusat
41	Biaya Bantuan Hukum untuk Nelayan	Pemerintah Pusat
43	Biaya Pemberdayaan	Pemerintah Pusat
46	Biaya Pendidikan dan Pelatihan	Pemerintah Pusat
47	Biaya Peningkatan Keahlian Nelayan dan Keluarganya	Pemerintah Pusat
48	Biaya Peran Serta Pelaku Usaha dalam Pemberdayaan	Pemerintah Pusat
49	Biaya Fasilitas Penyuluhan dan Pendampingan	Pemerintah Pusat
50	Biaya Fasilitasi Kemitraan Usaha Perikanan dan Usaha Penggaraman	Pemerintah Pusat dan Daerah
52	Biaya Kemudahan akses Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Informasi	Pemerintah Pusat
54	Biaya Pembinaan Pusat Data dan Informasi Perikanan melalui Pembentukan Lembaga Pusat Data dan Informasi Perikanan	Pemerintah Pusat
61	Bantuan Pendanaan dan Bantuan Pembiayaan	Pemerintah Pusat dan Lembaga Pembiayaan
69	Biaya Jaminan Kredit	Pemerintah Pusat
70	Biaya Pengawasan	Pemerintah Pusat
71	Biaya Kampanye dan Sosialisasi	Pemerintah Pusat dan Daerah

## 2.2 UU PWP3K

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 27 tahun 2007 tentang "Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWP3K)" tidak disebutkan secara khusus dan eksplisit definisi ataupun batasan mengenai "nelayan" dan "masyarakat pesisir". UU PWP3K lebih menekankan pada "pengelolaan wilayah pesisir" sebagai pengelolaan tata ruang (zonasi).

Ketentuan dalam UU PWP3K belum sepenuhnya sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, misalnya pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) terkait dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selain itu, masih ditemukan kurang efektif mengingat masih adanya peraturan pelaksana yang belum ada, hingga adanya perubahan menjadi UU No.1 Tahun 2014. Selain itu, hingga



2016 masih banyak Pemerintah Provinsi yang belum memiliki Perda tentang Perencanaan Zonasi. Peran serta masyarakat dalam UU PWP3K telah diatur dalam Permen Nomor 23 tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, namun sosialisasi Permen tersebut sangat kurang memadai.

Tujuan dari UU PWP3K antara lain:

1. Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya secara berkelanjutan;
2. Menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan;
3. Memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga Pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberlanjutan;
4. Meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan

Kajian CBA akan berfokus kepada tujuan UU PWP3K nomor 3 dan 4.

Bagan 2. Pola Pikir UU PWP3K



Hak-hak masyarakat dalam UU PWP3K adalah sebagai berikut:

1. Hak memperoleh akses perairan,
2. Hak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil,
3. Hak memperoleh manfaat atas pelaksanaan pengelolaan,
4. Hak untuk melaporkan, mengadu bahkan mengajukan keberatan, serta;
5. Gugatan jika merasa dirugikan

Tabel 3. Jenis dan Penerima Manfaat dalam UU PWP3K

Nomor Pasal	Manfaat	Penerima Manfaat
20	Fasilitasi Pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat	Pengusul Pengguna
21	Pemanfaatan Wilayah Adat	Masyarakat Adat

Nomor Pasal	Manfaat	Penerima Manfaat
22A	Izin lokasi untuk pribadi dan koperasi	Pribadi dan Anggota Koperasi
23	Kepentingan Pemanfaatan pulau-pulau kecil untuk budidaya laut	Masyarakat
60	Hak Pengelolaan Pesisir bagi masyarakat	Masyarakat
63	Pemberdayaan untuk Masyarakat	Masyarakat

### 2.2.1 Identifikasi Manfaat dan Penerima Manfaat

UU PWP3K memberikan manfaat secara umum kepada masyarakat dan pribadi (perorangan). Selain itu, secara khusus mencantumkan masyarakat adat dan anggota koperasi sebagai penerima manfaat [Tabel 3].

### 2.2.2 Identifikasi Biaya dan Penanggung Biaya

Untuk memberikan manfaat kepada masyarakat, pribadi dan lainnya sebagaimana dijelaskan pada [Tabel 3], diperlukan biaya, yang dapat disajikan pada [Tabel 4]. Sebagian besar elemen dari biaya ditanggung oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

*Tabel 4. Jenis dan Penanggung Jawab dalam UU PWP3K*

Nomor Pasal	Jenis Biaya	Penanggung Jawab Biaya
14	Biaya Penyebaran Konsep RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP3-K, dan RAPWP-3-K oleh Pemda	Pemerintah Daerah
14	Biaya Penyampaian Konsep RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP3-K, dan RAPWP-3-K oleh Bupati	Pemerintah Daerah
14	Biaya Penyampaian Konsep RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP3-K, dan RAPWP-3-K oleh Gubernur	Pemerintah Daerah
16	Biaya Pengurusan Izin Pemanfaatan Ruang	Pengusul
20	Biaya Fasilitas Pemberian Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Tradisional	Pemerintah Pusat
26A	Biaya Pemberian Izin Investasi	Pemerintah Pusat dan Daerah
26	Biaya Rekomendasi Bupati	Pengusul Pengelola
30	Biaya Penelitian Terpadu	Pemerintah Pusat dan Daerah
51	Biaya Penerbitan dan Pencabutan Izin	Pemerintah Pusat dan Daerah

Nomor Pasal	Jenis Biaya	Penanggung Jawab Biaya
51	Biaya Program Pengelolaan Wilayah oleh Masyarakat	Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Masyarakat
63	Biaya Pemberdayaan Masyarakat	Pemerintah Daerah

## Bab 3. Metodologi

### 3.1 Konsep Cost – Benefit Analysis (CBA)

Cost – benefit analysis (CBA) adalah metode evaluasi ekonomi dimana moneter nilai sumber daya yang dikonsumsi oleh intervensi (biaya) dibandingkan dengan nilai moneter dari hasil (manfaat) yang dicapai oleh intervensi. Sedangkan orang awam arti dari 'manfaat' adalah 'sesuatu yang baik', dalam CBA itu berarti 'nilai moneter hasil ' yang dicapai dengan intervensi (Bagan 3),

*Bagan 3. Konsep Cost-Benefit Analysis*



Dalam kajian ini kerangka konsep yang dikembangkan adalah menganalisis tentang Cost Benefit Analysis dari UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K, dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap manfaat langsung dan manfaat tidak langsung apa yang akan diperoleh dengan adanya regulasi ini. Selanjutnya akan diidentifikasi biaya-biaya yang dikeluarkan dari program dan amanat yang ada dalam UU tersebut. Pada tahap akhir, akan dilakukan perhitungan selisih antara manfaat dan biaya dalam rupiah dengan diimplementasikannya regulasi.

CBA dilakukan ketika pengambil keputusan ingin mencari tahu “Apakah satu atau sejumlah kebijakan atau intervensi layak untuk diterapkan? Atau Apakah dampak dari kebijakan atau intervensi memberi manfaat lebih besar daripada biaya?”. Dalam praktiknya, penilaian moneter dari keuntungan dalam CBA tidak mudah (Fox-Rushby dan Cairns 2005). Keunggulan dari CBA ialah bahwa CBA juga dapat digunakan untuk membandingkan intervensi dengan berbagai hasil yang berbeda. Intervensi ini dapat saling berhubungan dengan berbagai sektor ekonomi.

CBA digunakan dalam penelitian ini karena metode ini merupakan salah satu metode analisis kelayakan investasi yang bersandar rasionalitas ekonomi. CBA memperhitungkan sisi efisiensi dari program yang telah lama berjalan. Dengan kata lain, suatu pilihan akan dilaksanakan manakala manfaat yang ditimbulkan lebih tinggi dari biaya yang dikeluarkan. Dan sebaliknya berdasarkan perhitungan CBA, suatu pilihan akan dihindari manakala manfaat yang dihasilkan tidak sebanding (lebih kecil) dengan biaya yang dikeluarkan.

CBA membandingkan antara biaya (cost) dari regulasi dengan output atau keuntungan (benefit) dari regulasi tersebut. Pada kajian ini, *cost* mencerminkan biaya dari investasi regulasi UU Nelayan dan UU PWP3K, sedangkan keuntungan mencerminkan hasil dari regulasi UU Nelayan dan UU PWP3K. Benefit yang dimaksud disini dapat bersifat netral, positif atau negatif tergantung hasil dari capaian. Dalam CBA, input (biaya) dan output (hasil program) dikuantifikasi berdasarkan nilai uang. Dengan demikian, akan mudah menentukan apakah hasil dari sebuah program (output) sebanding dengan investasi yang dilakukan.

Proses CBA dilakukan untuk semua alternatif (opsi) yang sudah dirumuskan, dengan pertanyaan kunci yang akan dijawab adalah solusi manakah yang paling optimal dalam memberikan manfaat bagi nelayan kecil dan masyarakat pesisir dengan biaya paling rendah. Masing-masing opsi akan dilakukan analisis terkait manfaat apa saja yang akan diperoleh dan biaya apa saja yang harus dikeluarkan apabila opsi tersebut dilaksanakan. Setelah opsi dianalisis manfaat dan biayanya, kemudian dilakukan perbandingan antar alternatif sehingga dapat diketahui opsi mana yang mempunyai manfaat bersih paling besar. Sub-bab berikut akan menjelaskan tentang teknis analisis.

## 3.2 Teknis Analisis

Teknis analisis yang digunakan dalam CBA adalah teknik discounting, yaitu teknik perbandingan antara nilai biaya dan manfaat di masa yang akan datang dengan nilai biaya dan manfaat saat ini. Indikator yang digunakan yaitu NPV, BCR, IRR dan payback analysis. Berikut ini penjelasan dari masing-masing indikator.

### 3.2.1 Nett Present Value

Nilai sekarang bersih (NPV): hasil ini dinyatakan sebagai angka tunggal dengan unit moneter. NPV dihitung dengan manfaat dikurangi biaya intervensi. Ketika manfaat lebih besar dari biaya, manfaat bersih akan lebih besar dari nol, atau dapat disimpulkan bahwa nilai manfaat lebih besar daripada nilai sumber daya yang digunakan oleh intervensi, sehingga intervensi dikategorikan sebagai "bermanfaat". Metode ini merupakan metode yang memperhitungkan pola cash flows keseluruhan dari suatu investasi, dalam kaitannya dengan waktu, berdasarkan discount rate tertentu. Keputusan menerima kebijakan jika  $NPV \geq 0$

$$NPV = \sum_{t=1..n} \frac{A}{(a+r)^t}$$

dimana t = cash flow pada tahun ke, A = jumlah cashflow tiap tahun dan r = discount rate.

### 3.2.2 Rasio Manfaat Biaya (BCR)

Rasio manfaat-biaya (BCR) merupakan rasio manfaat terhadap biaya. Semakin tinggi BCR artinya intervensi semakin bermanfaat. Dapat juga disimpulkan bahwa jika BCR tinggi maka beberapa intervensi sebenarnya dapat menghemat biaya, dengan kata lain, pelaksanaannya dapat menghemat uang untuk layanan kesehatan atau untuk masyarakat secara keseluruhan. Dari perspektif masyarakat, selama manfaat bersih lebih besar dari nol, atau manfaat melebihi biaya (BCR lebih besar dari "1" maka intervensi harus dilaksanakan.

$$BCR = \frac{\sum Benefit}{\sum Cost}$$

### 3.2.3 Internal Rate of Return (IRR)

IRR merupakan metrik yang digunakan dalam untuk memperkirakan manfaat atau keuntungan dari investasi. IRR dihitung berdasarkan tingkat suku bunga yang akan menyebabkan nilai ekivalen investasi sama dengan nilai ekivalen penerimaan. IRR digunakan untuk memproyeksikan tingkat pengembalian manfaat dari intervensi dengan menghitung semua potensi nilai manfaat dengan mempertimbangkan nilai uang berdasarkan waktu (efektivitas). Pilihan akan ditunjukan kepada alternatif dengan IRR tertinggi. Jika IRR tinggi maka NPV akan mendekati nol

$$IRR = i_1 + \frac{(i_2 - i_1) \times NPV_1}{(NPV_1 - NPV_2)}$$

### 3.2.4 Payback Analysis

Payback analysis merupakan metode untuk mengetahui periode waktu pengembalian investasi (payback period). Dengan kata lain, analisis ini menghitung berapa lama waktu yang dibutuhkan agar investasi memberikan keuntungan. Dalam konteks kajian, berapa lama waktu yang diperlukan agar intervensi kebijakan dapat memberikan nilai manfaat kepada kelompok target yaitu nelayan kecil. Payback analysis dihitung dengan membagi investasi awal dengan nilai manfaat pertahun.

*Bagan 4. Tahapan Teknis Analisis CBA*



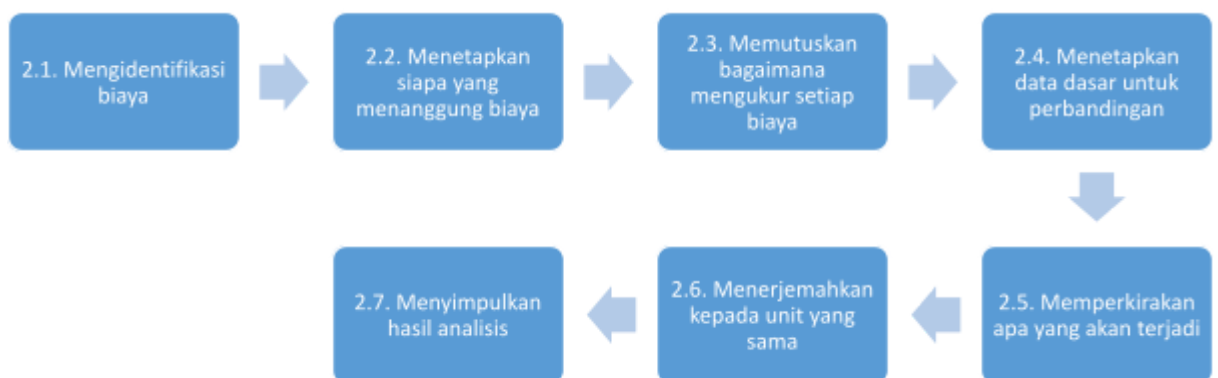
### 3.3 Tahapan CBA

Dalam melakukan CBA terdapat lima tahap yang harus dilakukan [Bagan 4]. Berikut ini penjelasan dari tiap tahap.

#### Tahap 1. Mengidentifikasi manfaat dan penerima manfaat



#### Tahap 2. Mengidentifikasi biaya dan penanggung jawab biaya



#### Tahap 3. Menghitung nilai manfaat dalam rupiah

Semua manfaat yang diterima akan dikuantifikasi dalam rupiah, misalnya dengan menggunakan pendapatan nelayan.

#### Tahap 4. Menghitung nilai biaya dalam rupiah

Sedangkan nilai biaya yang dikeluarkan juga akan dikuantifikasi dalam rupiah. Sebagai contoh, dengan menggunakan anggaran yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tahap 5. Menghitung selisih antara manfaat, biaya dan kelayakan dengan menggunakan metode NPV, IRR dan BCR.

Pada tahap 5 akan dilakukan identifikasi berbagai alternatif, yaitu:

- a. Alternatif dalam bentuk regulasi, yang terdiri atas:
  - 1) *Direct product control*: meliputi kebijakan terhadap harga, jumlah, perlengkapan produk, standar teknis, dan standar daya guna.
  - 2) *Supplier entry and exit control*: meliputi kebijakan dalam bentuk technical standards dan/atau performance standards
  - 3) *Production process controls*: meliputi kebijakan dalam bentuk technical standards dan/atau performance standards

- 4) *Information control*: meliputi kewajiban perusahaan mempublikasikan informasi tertentu, seperti kewajiban mempublikasikan laporan keuangan
  - 5) *Marketable rights*: pemberian jatah atau kuota tertentu.
- b. Alternatif dalam bentuk non regulasi.  
Instrumen non-regulasi dapat berupa perpajakan, pengeluaran pemerintah (termasuk subsidi), pinjaman dan penjaminan pinjaman, tarif, kepemilikan oleh negara, persuasi, dan asuransi.
  - c. Alternatif "do-nothing".  
Kondisi yang terjadi ketika *alternative measures* yang lain tidak diimplementasikan. Alternatif "do-nothing" dijadikan patokan (baseline) untuk menilai alternatif regulasi dan non-regulasi.

Berdasarkan Tahap 5, yaitu membandingkan antara manfaat, biaya dan kelayakan maka disusun peringkat. Alternatif dengan manfaat paling besar dapat menjadi pilihan terbaik bagi Pemerintah. Meskipun demikian, untuk melihat sejauh mana daya lenting alternatif tersebut terhadap perubahan, maka analisis sensitivitas mesti dilakukan. Analisis sensitivitas dibutuhkan untuk mengetahui sejauh mana parameter-parameter investasi yang telah ditetapkan sensitif terhadap beberapa hal seperti investasi, *benefit*, biaya pengeluaran, suku bunga. Analisis sensitivitas dilakukan dengan mengubah nilai dari suatu parameter pada waktu tertentu, untuk selanjutnya dilihat bagaimana pengaruhnya terhadap suatu alternatif investasi. Analisis sensitivitas dihitung dengan indikator nilai pengganti atau *switching value*, yaitu variasi untuk mengukur perubahan maksimum dari perubahan komponen *inflow* atau *outflow*, yang masih dapat ditoleransi agar suatu bisnis masih tetap layak, dengan penghitungannya mengacu pada berapa besar perubahan terjadi sampai dengan  $NPV = 0$ . Parameter-parameter investasi yang memerlukan analisis sensitivitas antara lain:

1. Investasi;
2. *Benefit*/pendapatan;
3. Biaya/pengeluaran;
4. Suku bunga ( $i$ ).

Berdasarkan tahapan perhitungan CBA diatas maka rekomendasi akan disusun. Rekomendasi final merupakan rekomendasi terkait dengan hasil analisis BC Ratio. Alternatif terbaik yang terpilih dirumuskan, yang menjadi solusi paling optimal dalam memberikan manfaat bagi nelayan kecil dan masyarakat pesisir dengan biaya paling rendah. Opsi terpilih memberikan manfaat terbanyak apabila dilaksanakan.

### 3.4 Data dan Sumber Data

Berdasarkan hasil identifikasi variabel manfaat dan biaya untuk selanjutnya dilakukan pengumpulan data. Karena keterbatasan data maka variabel manfaat dan biaya yang digunakan dibatasi pada data-data yang berhasil dikumpulkan. Periode data yang digunakan tahun 2015-2019. Data dan sumber data yang berhasil dikumpulkan dalam kajian ini adalah sebagai berikut,

*Tabel 4. Data dan Sumber Data*

No	Variabel	Indikator	Sumber Data
1.	Manfaat Regulasi		
	Kesejahteraan Nelayan	Pendapatan Nelayan	BPS
	Kontribusi terhadap ekonomi nasional	PDB sektor Nelayan	BPS

	Akses modal bagi nelayan kecil	Realisasi penyaluran kredit sektor perikanan	OJK
	Akses modal berbunga rendah	Realisasi KUR Nelayan	Kemenko Perekonomian
2	Biaya Regulasi		
	Penyediaan sarana dan prasarana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggaran bantuan alat penangkapan ikan</li> <li>• Anggaran bantuan mesin kapal perikanan</li> <li>• Anggaran bantuan sarana pengembangan usaha nelayan</li> </ul>	Kementerian KKP
	Pemeliharaan sarana dan prasarana	Anggaran Pengembangan Pelabuhan perikanan	Kementerian KKP
	Subsidi energi	Anggaran subsidi energi	Kementerian KKP
	Subsidi benih	Anggaran subsidi benih	Kementerian KKP
	Asuransi perikanan	Anggaran bantuan premi asuransi	Kementerian KKP
	Pendidikan dan pelatihan	Anggaran Pendidikan dan pelatihan	Kementerian KKP

## Bab 4. Hasil dan Pembahasan

### 4.1 Asumsi dan Keterbatasan Penelitian

Sebelum melakukan perhitungan terhadap analisis manfaat-biaya maka akan dijelaskan beberapa asumsi yang digunakan dalam perhitungan. Asumsi disusun berdasarkan proxy yang digunakan oleh peneliti dalam menghitung indikator. Khusus untuk biaya penyusunan Undang-undang, digunakan perhitungan dari LSM Fitra yang juga pernah dimuat di akun resmi Kementerian Keuangan [Tabel 5].

Tabel 5. Asumsi Perhitungan Analisis Manfaat Biaya (CBA)

Deskripsi	Keterangan
Pendapatan Nelayan Kecil	Perhitungan pendapatan nelayan kecil diperoleh dari rata-rata pendapatan nelayan dikalikan dengan jumlah nelayan tangkap kecil.
Nelayan tangkap kecil	Data nelayan tangkap kecil diperoleh dari jumlah nelayan yang mendapat bantuan premi asuransi
Biaya-biaya	Biaya-biaya diambil dari anggaran program prioritas Kementerian KKP yang relevan dengan amanat UU No 7 Tahun 2017 khususnya untuk nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan. Dalam perhitungan ini tidak memperhitungkan biaya yang dikeluarkan oleh Pemda dan juga program CSR BUMN dan Swasta.
Nilai Discount Rate	Berdasarkan panduan yang dikeluarkan Office of Management and Budget di Amerika Serikat bahwa nilai diskon social (social discount rate) dianjurkan sebesar 7%. Discount rate ini digunakan untuk menghitung diskon manfaat dan biaya dengan jangka waktu umur proyek/kebijakan. Manfaat dan biaya di diskon relative ke



		perhitungan manfaat dan biaya saat ini. Hal ini dikarenakan beberapa faktor misalnya : ketidaksabaran individu untuk menerima sesuatu sekarang dibanding beberapa tahun lagi, risiko program tidak sesuai rencana, inflasi atau opportunity cost dari anggaran untuk digunakan kepentingan lain.
Biaya Undang-undang	Penyusunan	Biaya untuk Menyusun Undang-undang diasumsikan Rp 20 miliar untuk tiap Undang-Undang

Kajian ini memiliki keterbatasan yaitu:

1. Data-data sekunder yang diperoleh hanya sampai tahun 2020 sedangkan program sudah masih berjalan sampai saat ini yaitu tahun 2022. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan terhadap akses data.
2. Beberapa data seperti jumlah nelayan tangkap kecil menggunakan proxy, sementara biaya-biaya program menggunakan data agregat dari program yang terkait.
3. Kontribusi dari UU Nelayan dan UU PWP3K terhadap manfaat hanya menggunakan data anggaran dari Kementerian Kelautan dan Perikanan dan tidak memasukkan program dari kementerian lainnya seperti Kementerian BUMN dan Kementerian UKM.
4. Kajian tidak dapat memisahkan antara manfaat yang diterima nelayan dari kedua undang-undang dengan manfaat yang diterima dari faktor lain.

#### 4.2 Analisis Manfaat

Tujuan secara umum yang ingin dicapai dengan diterbitkannya UU No 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak garam (UU Nelayan) dan UU No 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K) adalah untuk menyejahterakan rakyat khususnya nelayan, pembudidaya ikan, petambak garam serta meningkatkan nilai sosial, ekonomi dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

*Tabel 6. Identifikasi Indikator Manfaat dari UU Nelayan dan UU PWP3K*

Tujuan	Manfaat Regulasi	Indikator Manfaat Regulasi
Kesejahteraan Nelayan	Peningkatan Produksi Perikanan	Pendapatan Nelayan (Rp Juta)
		Pendapatan Rumah Tangga Nelayan (Rp Juta)
	Kontribusi terhadap ekonomi nasional	PDB sektor Nelayan (Rp miliar)
Peningkatan Kapasitas Nelayan, Pembudidaya ikan dan petambak garam	Peningkatan jangkauan pasar	Nilai Ekspor hasil perikanan (Rp miliar)
	Peningkatan daya saing	Nilai Ekspor hasil perikanan (USD miliar)
	Peningkatan Produksi perikanan tangkap	Nilai produksi perikanan tangkap (Rp Triliun)
		Volume produksi perikanan tangkap (juta ton)
	Peningkatan produksi perikanan budidaya	Nilai produksi perikanan budidaya (Rp Triliun)
		Volume produksi perikanan budidaya (juta ton)
Peningkatan produksi garam	Nilai produksi garam (Rp Triliun)(asumsi harga Rp 200/kg)	
	Volume produksi garam (juta ton)	

Peningkatan Pembiayaan Nelayan	Akses modal bagi nelayan kecil	Nilai pembiayaan usaha hasil kelautan dan perikanan dari lembaga keuangan Bank dan Non-Bank (Rp Triliun)
	Akses modal berbunga rendah	Realisasi KUR Nelayan
Perlindungan risiko bencana, perubahan iklim dan pencemaran	Memberikan proteksi dari risiko ketidakpastian	Jumlah klaim yang diterima nelayan

Sumber: UU No 7 Tahun 2016 dan UU No 1 Tahun 2014

Pada pasal 3 UU Nelayan menyebutkan bahwa UU tersebut bertujuan untuk:

- a. Menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha;
- b. Memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan;
- c. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya Ikan dan sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan; dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan;
- d. Menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha;
- e. Melindungi dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran; dan
- f. Memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

Sementara UU PWP3K bertujuan untuk mewujudkan keberlanjutan pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Berdasarkan hasil identifikasi manfaat terhadap UU No 7 Tahun 2016 dan UU No 1 Tahun 2014, maka indikator manfaat yang digunakan dalam kajian ini meliputi 4 dimensi, yaitu:

- 1) Tingkat kesejahteraan nelayan kecil;
- 2) Peningkatan kapasitas nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam;
- 3) Akses terhadap pendanaan dan pembiayaan; dan
- 4) Perlindungan terhadap risiko bencana, perubahan iklim dan pencemaran.

Indikator dari perhitungan manfaat Secara rinci indikator manfaat dari UU ini disajikan pada [Tabel 6]. Sedangkan perhitungan indikator manfaat disajikan pada [Tabel 7]. Berikut penjelasan dari masing-masing dimensi manfaat.

#### Dimensi 1 Peningkatan Kesejahteraan

Tujuan dari UU Nelayan dan UU PWP3K adalah untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Manfaat yang akan diperoleh masyarakat dengan adanya UU adalah peningkatan produksi perikanan tangkap nelayan. Hal tersebut akan berdampak pada peningkatan pendapatan nelayan dan berkontribusi pada perekonomian nasional.

Indikator yang digunakan untuk mengukur manfaat dari sisi pendapatan nelayan kecil adalah rata-rata pendapatan nelayan dikalikan dengan jumlah nelayan kecil. Berdasarkan data dari Kementerian KKP, rata-rata pendapatan nelayan per bulan pada tahun 2015 sebesar Rp 1,93 juta dan meningkat menjadi Rp 2,28 juta pada tahun 2017

setelah kedua UU tersebut disahkan. Sementara data jumlah nelayan kecil diperoleh dari jumlah bantuan premi asuransi nelayan (BPAN) pada tahun 2019 sebanyak 1.198.177 orang nelayan. Dengan berasumsi bahwa jumlah nelayan kecil adalah nelayan yang mendapat bantuan premi asuransi maka dapat diketahui persentase atau proporsi nelayan kecil terhadap jumlah nelayan secara total ialah sebesar 65%.

#### Dimensi 2 Peningkatan Kapasitas Nelayan, Pembudidaya ikan dan Petambak Garam

Manfaat yang diperoleh masyarakat terkait peningkatan kapasitas nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan diantaranya peningkatan jangkauan pasar, peningkatan daya saing, dan peningkatan produksi perikanan tangkap. Dengan asumsi bahwa pelatihan dan pendampingan kepada penerima manfaat telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Indikator yang akan digunakan untuk mengukur manfaat peningkatan kapasitas adalah nilai ekspor hasil perikanan dan nilai produksi perikanan tangkap.

Nilai ekspor hasil perikanan pada tahun 2015 sebesar USD 3,95 miliar dan meningkat menjadi USD 4,52 miliar pada tahun 2019. Nilai ekspor hasil perikanan ini merupakan dampak tidak langsung dari UU. Sementara dampak langsung dari UU ini diantaranya nilai produksi perikanan tangkap sebesar Rp 110.050 miliar pada tahun 2015 meningkat menjadi Rp 111.360 miliar pada tahun 2017. Sehingga dampak langsung yang dapat dirasakan oleh nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan adalah adanya peningkatan pendapatan.

*Tabel 7. Perhitungan Indikator Manfaat*

Uraian	Keterangan	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total Pendapatan Nelayan	Rp miliar	5,211.00	5,649.60	6,087.60	8,923.20	10,466.800	9,690.000
Total Pendapatan Nelayan Tangkap Laut	Rp miliar	4,400.40	4,857.80	5,107.20	7,740.20	6,990.60	6,879.90
Total Pendapatan Nelayan Kecil	Rp miliar	2,860.26	3,157.57	3,319.68	5,031.13	4,545.80	4,471.935
Pendapatan Nelayan	Rp Juta/orang	1.93	2.14	2.28	3.38	3.82	3.40
Jumlah Nelayan	Juta Orang	2.70	2.64	2.67	2.64	2.74	2.85
Jumlah Nelayan Tangkap Laut	Juta Orang	2.28	2.27	2.24	2.29	1.83	2.02
Jumlah Nelayan Kecil	Juta Orang	1.48	1.48	1.46	1.49	1.19	1.32
PDB Sektor Nelayan	Rp miliar	204,016.80	214,596.60	226,833.20	238,616.20	252,278.60	254,112.30
Nilai Ekspor Hasil Perikanan	Rp miliar	54,490.25	56,028.12	61,236.96	70,377.66	68,670.94	-
Nilai Ekspor Hasil Perikanan	USD miliar	3.95	4.17	4.52	4.86	4.94	0.00
Nilai kurs tengah	Rp	13,795	13,436	13,548	14,481	13,901	14,649
Nilai Produksi Perikanan Tangkap	Rp miliar	110,050	111,360	184,620	196,110	202,040	50
Realisasi KUR	Rp miliar		1,140	2,610	2,730	3,370	5,210

Sumber: BPS, Kementerian KKP

#### Dimensi 3 Akses terhadap Pendanaan dan Pembiayaan

Selain kedua manfaat diatas, UU ini juga memberikan manfaat terhadap peningkatan pembiayaan nelayan. Pembiayaan nelayan diukur berdasarkan realisasi nilai Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang disalurkan oleh pemerintah. Realisasi KUR Nelayan pada tahun 2016 sebesar Rp 1.140 miliar dan meningkat menjadi Rp. 2.610 miliar pada tahun 2017. Peningkatan akses terhadap pendanaan dan pembiayaan tentunya dapat meningkatkan pendapatan nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan melalui penambahan atau peningkatan alat tangkap ataupun modal usaha.

Selain peningkatan pendapatan nelayan, dampak atau manfaat tidak langsung dari kedua UU adalah kontribusi sektor perikanan terhadap PDB yang akan diukur dari PDB nelayan. Berdasarkan pada Tabel 5 diatas terlihat bahwa dengan adanya implementasi UU Nelayan Kecil dan UU PWP3K terjadi peningkatan PDB nelayan dari yang sebelumnya (tahun 2015) sebesar Rp 204.016 miliar dapat meningkat 24% menjadi Rp 252.278 miliar pada tahun 2019. Bahkan pada masa pandemi COVID-19, PDB nelayan tetap mengalami pertumbuhan menjadi Rp 254,11 miliar.

*Tabel 8. Perhitungan Indikator Manfaat*

Indikator Manfaat	2015	2016	2017	2018	2019
Nilai Tukar Nelayan/NTN (%)	106,14	108,24	111,02	113,28	113,74
Nilai Tukar Pengolah Hasil Perikanan/NTPHP (%)	100	102,5	102,9	103	103,53

Sumber: BPS, Kementerian KKP

Dengan adanya UU Nelayan Kecil, produksi perikanan mengalami peningkatan dari sebelumnya (tahun 2015) sebanyak 22,3 juta ton menjadi 23,8 juta ton tahun 2019 sehingga memberikan dampak terhadap rata-rata pendapatan nelayan dari sebelumnya (tahun 2015) sebesar Rp 1.934.390 meningkat hampir dua kali lipat (99%) menjadi Rp 3.852.000. Selain itu beberapa indikator seperti Nilai tukar Nelayan (NTP) dan Nilai Tukar Pengolah Hasil Perikanan (NTPHP) juga mengalami peningkatan.

Nilai Tukar Nelayan (NTN) merupakan indikator yang menggambarkan kemampuan tukar ikan hasil tangkapan terhadap barang/jasa yang diperlukan untuk produksi dan konsumsi rumah tangga nelayan. Indikator ini dihitung dari rasio antara indeks harga yang diterima (LT) dan yang dibayar (LB) nelayan yang dinyatakan dalam bentuk persentase. [Tabel 8] menunjukkan bahwa NTN semakin baik dari tahun ke tahun sejak 2015 sampai 2019. Meskipun demikian, secara umum kondisi nelayan secara ekonomi cukup rentan terhadap *shock* termasuk ketika mereka tidak dapat bekerja karena kondisi kesehatan dan kondisi alam. Sebagai contoh, pada tahun 2019 rata-rata pendapatan nelayan adalah Rp 3,852,000 dengan NTN 113.74%. Artinya dengan asumsi bahwa nelayan merupakan satu-satunya sumber pendapatan, maka pengeluaran keluarga nelayan rata-rata perbulan adalah Rp 3,386,671 atau memiliki tabungan sebesar Rp 465,328 per bulan. Dengan kondisi NTN seperti itu, maka kelompok nelayan sangat rentan terjerat utang oleh rentenir. Contoh kasus yang pernah diliput media yaitu kasus 90% nelayan kecil di Cirebon yang terjerat utang pada tahun 2016 dan liputan media Gatra di Cilacap pada tahun 2020 (lihat referensi). Selain itu, data menunjukkan bahwa sektor perikanan termasuk sektor dengan proporsi tingkat kemiskinan cukup tinggi [Tabel 9]. Dengan kata lain, analisis manfaat secara makro juga memerlukan analisis lebih mendalam terkait dengan keadilan dalam distribusi manfaat dan daya lenting (*resilience*) nelayan dalam menghadapi situasi tidak terjuga dan kemalangan.

Tabel 9. Indeks Kemiskinan Indonesia Berdasarkan Sektor, 2021

No.	Lapangan Pekerjaan	Indeks Head Count (RT)	Distribusi RT Miskin		Distribusi Penduduk	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1	Kehutanan dan pertanian lainnya	17.12%	148,247	1.4%	866,166	0.7%
2	Pertanian tanaman padi dan palawija	15.42%	3,372,797	30.9%	21,878,564	17.1%
3	Peternakan	13.89%	426,455	3.9%	3,069,421	2.4%
4	Hortikultura	13.80%	568,882	5.2%	4,122,267	3.2%
5	Perkebunan	11.34%	1,225,618	11.2%	10,804,582	8.4%
6	Perikanan	10.66%	272,180	2.5%	2,552,231	2.0%
7	Konstruksi	9.70%	806,241	7.4%	8,310,644	6.5%
8	Pengelolaan air, air limbah, daur ulang sampah, dan aktivitas	9.06%	42,693	0.4%	471,303	0.4%
9	Pertambangan dan penggalian	7.80%	116,781	1.1%	1,497,612	1.2%
10	Aktivitas jasa lainnya	7.72%	642,722	5.9%	8,330,217	6.5%
11	Industri pengolahan	6.73%	1,003,017	9.2%	14,899,089	11.6%
12	Aktivitas rumah tangga sebagai pemberi kerja	6.53%	39,259	0.4%	601,220	0.5%
13	Pengangkutan dan pergudangan	5.82%	295,111	2.7%	5,072,367	4.0%
14	Penyediaan akomodasi dan makan minum	5.71%	433,302	4.0%	7,585,970	5.9%
15	Perdagangan besar dan eceran, reparasi dan perawatan mobil d	5.20%	1,121,255	10.3%	21,574,022	16.8%
16	Pengadaan listrik, gas, uap/air panas, dan udara dingin	5.07%	22,689	0.2%	447,348	0.3%
17	Aktivitas penyewaan dan sewa guna tanpa hak opsi, ketenagakerjaan	3.57%	16,364	0.2%	458,794	0.4%
18	Kesenian, liburan dan rekreasi	3.29%	14,267	0.1%	434,037	0.3%
19	Pendidikan	3.13%	164,855	1.5%	5,265,156	4.1%
20	Aktivitas badan internasional dan ekstra internasional lainnya	2.43%	270		11,103	
21	Informasi dan komunikasi	2.20%	17,230	0.2%	784,674	0.6%
22	Administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wa	1.86%	83,003	0.8%	4,452,441	3.5%
23	Aktivitas kesehatan manusia dan sosial	1.80%	35,956	0.3%	1,992,757	1.6%
24	Aktivitas keuangan dan asuransi	1.18%	18,464	0.2%	1,566,603	1.2%
25	Real estate	1.76%	8,205	0.1%	465,741	0.4%
26	Aktivitas profesional, ilmiah, dan teknis	1.27%	8,600	0.1%	677,261	0.5%
	Total	8.51%	10,904,464	100.0%	128,191,588	100.0%

## 4.2 Analisis Biaya

Analisis biaya dilakukan untuk melihat seberapa besar konsekuensi biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengimplementasikan UU. Hasil identifikasi komponen biaya disajikan pada [Tabel 10].

Tabel 10. Identifikasi Biaya

Tujuan	Biaya
Prasarana dan sarana pengembangan usaha	Penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana
Peningkatan kapasitas nelayan	Pelatihan dan pendampingan
Perlindungan risiko bencana, perubahan iklim dan pencemaran	Asuransi nelayan
Kesejahteraan Nelayan	Pemberian bantuan dan subsidi
Peningkatan akses pembiayaan nelayan	Penyaluran KUR Nelayan

Sumber: UU No 7 Tahun 2016

Komponen biaya yang diperlukan dalam implementasi UU diantaranya penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, peningkatan kapasitas nelayan melalui program pelatihan dan pendampingan, perlindungan risiko bencana, perubahan iklim dan pencemaran melalui program bantuan premi asuransi nelayan dan peningkatan akses pembiayaan nelayan dilakukan melalui penyaluran KUR nelayan. Implementasi UU Nelayan dan UU PWP3K dituangkan dalam program prioritas Kementerian KKP melalui 4 program diantaranya program pengelolaan perikanan tangkap, program penguatan daya saing produk kelautan dan perikanan, program pengawasan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, dan program pengelolaan ruang laut. Karena UU Nelayan disahkan pada tahun 2016 maka penganggaran program baru dilakukan pada tahun 2017 [Tabel 11].

Tabel 11. Anggaran Biaya Program

Biaya	Keterangan	2017	2018	2019	2020
Program Pengelolaan perikanan tangkap	Rp miliar	1,215.73	827.46	624.29	492.01
program penguatan daya saing	Rp miliar	645.86	785.00	363.46	205.41
Program pengawasan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan	Rp miliar	564.18	813.45	646.52	678.70
Program Pengelolaan ruang laut	Rp miliar	355.00	72.59	378.21	666.92
Total Investasi/Biaya	Rp miliar	2,780.77	2,498.50	2,012.48	2,043.04

Sumber: LKPP Kementerian KKP 2017, 2018, 2019, 2020

## 4.3 Rasio Manfaat Biaya (BCR)

Analisis BCR atau manfaat biaya mengidentifikasi dan membandingkan antara manfaat dan biaya suatu program atau kebijakan. Salah satu fungsi dari BCR adalah untuk evaluasi penggunaan sumber-sumber ekonomi agar dapat digunakan secara efisien. Berdasarkan metode ini, suatu program/kebijakan akan direkomendasi untuk tetap berjalan atau dilaksanakan apabila  $BCR > 1$ . Metode BCR akan memberikan hasil yang konsisten dengan metode NPV, apabila  $BCR \geq 1$  dan  $NPV > 0$ .

Manfaat yang akan diperoleh nelayan tangkap kecil dan pengolah hasil perikanan dihitung dari pendapatan nelayan tangkap kecil. Dampak peningkatan pendapatan nelayan tangkap kecil dengan diberlakukannya UU No 7 Tahun 2016 dapat dilihat mulai tahun 2017. Sementara biaya dihitung dari anggaran KKP untuk 4 program yang dilakukan pada tahun 2017 sampai dengan tahun 2020. Tahap selanjutnya adalah menghitung seluruh manfaat dengan seluruh biaya yang telah dikonversi dengan valuasi saat ini (Net Present Value). Hasil perhitungan disajikan pada [Tabel 12].

Tabel 12. Hasil Perhitungan Rasio Manfaat dan Biaya (BCR)

No	Deskripsi	Satuan	2016	2017	2018	2019	2020
1	Total Manfaat	miliar Rp	0	3,319.68	5,031.13	4,545.80	4,471.94
2	Investasi	miliar Rp	40.00	2,780.77	2,498.50	2,012.48	2,043.04
3	Net-Cash Flow	miliar Rp	-40.00	538.91	2,532.63	2,533.32	2,428.90
4	Faktor Diskonto		1	0.93	0.87	0.82	0.76
5	PV-Manfaat	miliar Rp	0.00	3,102.50	4,394.38	3,710.73	3,411.62
6	PV-Biaya	miliar Rp	40.00	2,598.85	2,182.29	1,642.78	1,558.63
7	Cumulative Cash Flow	miliar Rp	-40	464	2,676	4,744	6,597
8	E-Nett Present Value	miliar Rp	6,165				
9	E-Benefit Cost Ratio		2				
	IRR		16				

Sumber: Hasil perhitungan per Agustus 2022

Berdasarkan perhitungan terhadap manfaat biaya dari UU Nelayan dan UU PWP3K, maka didapatkan hasil BCR > 1 yaitu 2 dan NPV > 0, yaitu Rp. 6.165 miliar. Sehingga Kebijakan UU No 7 tahun 2016 dan UU No 1 Tahun 2014 dikatakan layak untuk tetap dilanjutkan. Hasil BCR juga mewakili rasionalitas ekonomi karena kriteria sebagian besar ditentukan dengan penggunaan efisiensi ekonomi secara global. Kebijakan UU No 7 tahun 2016 dan UU No 1 Tahun 2014 menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi nelayan tangkap kecil daripada biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam membiayai program yang diamanatkan dari UU tersebut. Dengan demikian, Undang-undang dan program layak untuk dilanjutkan dan ditingkatkan kualitasnya. Kebijakan program yang ada di Kementerian KKP ini memberikan manfaat dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan khususnya nelayan tangkap kecil.

Selain itu, internal rate of return (IRR) juga lebih besar dari *discount factor* yang artinya investasi dari UUi memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar. NPV yang dihasilkan merupakan hasil perhitungan yang didasari dari beberapa asumsi, yang mana asumsi tersebut memiliki unsur ketidakpastian baik dari segi dampak maupun nilai dari dampak tersebut. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap estimasi distribusi total valuasi maka diperlukan analisis sensitivitas yang akan dijelaskan pada sub-bab berikutnya.

#### 4.4. Analisis Sensitivitas

Analisis sensitivitas dilakukan dengan 4 pendekatan yaitu mengukur tingkat sensitivitas terhadap investasi, benefit/pendapatan, biaya/pengeluaran dan suku bunga. Hasil analisis sensitivitas menunjukkan bahwa UU Nelayan dan UU PWP3K sangat sensitif terhadap

perubahan pendapatan/manfaat, peningkatan biaya dan investasi tapi kurang sensitif terhadap suku bunga [Tabel 12].

Tabel 13. Hasil Analisis Sensitifitas

Uraian	Hasil Perhitungan		
	NPV (Rp miliar)	BC Ratio	IRR
<b>Investasi</b>			
Naik 10%	6161	2	15
Naik 20%	6158	2	14
Naik 30%	6154	2	13
<b>Pendapatan</b>			
Turun 10%	4799	2	10
Turun 20%	3433	1	4
Turun 30%	2066	1	2
<b>Biaya</b>			
Naik 10%	5419	2	11
Naik 20%	4673	2	6
Naik 30%	3927	1	4
<b>Suku Bunga</b>			
10%	5550	2	16
12%	5185	2	16
15%	4694	2	16

Sumber: hasil perhitungan Agustus 2022

Berikut ini adalah simulasi dari analisis sensitifitas.

1. Sensitifitas Program/Kebijakan terhadap pendapatan/Manfaat
  - a. Pada saat pendapatan turun sebesar 10% maka nilai NPV menjadi Rp 4.799 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 10%.
  - b. Pada saat pendapatan turun sebesar 20% maka nilai NPV menjadi Rp 3.433 miliar, BC ratio sebesar 1 dan IRR sebesar 4%
  - c. Pada saat pendapatan turun sebesar 30% maka nilai NPV menjadi Rp 2.066 miliar, BC ratio sebesar 1 dan IRR sebesar 2%
2. Sensitifitas Program/Kebijakan terhadap Biaya
  - a. Pada saat biaya naik sebesar 10% maka nilai NPV menjadi Rp 5.419 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 11%.
  - b. Pada saat biaya naik sebesar 20% maka nilai NPV menjadi Rp 4.673 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 6%
  - c. Pada saat biaya naik sebesar 30% maka nilai NPV menjadi Rp 3.927 miliar, BC ratio sebesar 1 dan IRR sebesar 4%
3. Sensitivitas Program/Kebijakan terhadap Investasi
  - a. Pada saat investasi naik sebesar 10% maka nilai NPV menjadi Rp 6.161 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 15%.
  - b. Pada saat investasi naik sebesar 20% maka nilai NPV menjadi Rp 6.158 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 14%
  - c. Pada saat investasi naik sebesar 30% maka nilai NPV menjadi Rp 6.154 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 13%
  - d. Sensitivitas Program/Kebijakan terhadap Suku Bunga
  - e. Pada saat suku bunga sebesar 10% maka nilai NPV menjadi Rp 5.550 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 16%.
  - f. Pada saat suku bunga sebesar 12% maka nilai NPV menjadi Rp 5.185 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 16%



- g. Pada saat suku bunga sebesar 15% maka nilai NPV menjadi Rp 4.694 miliar, BC ratio sebesar 2 dan IRR sebesar 13%

Berdasarkan analisis sensitivitas, dapat disimpulkan bahwa UU Nelayan dan UU PWP3K memiliki total nilai saat ini (NPV) yang lebih tinggi. Hal ini berarti kebijakan/program memiliki alokasi sumber daya yang lebih efisien dibandingkan dengan alternatif lainnya, namun bukan berarti yang paling efisien.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Cost and Benefit Analysis (CBA) merupakan salah satu bagian/proses dalam *Regulatory Impact Analysis* (RIA), oleh karena itu kegiatan CBA harus dilaksanakan melalui tahapan-tahapan RIA, mulai dari identifikasi akar masalah, penetapan tujuan dan kendala, merumuskan *alternative to regulation*, serta pemberian usulan rekomendasi.

### KESIMPULAN

- a. Undang-undang Nomor 7 tahun 2016 dan Undang-undang No 1 Tahun 2014 menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi nelayan tangkap kecil dari pada biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Kedua Undang-undang tersebut telah berkontribusi kepada kesejahteraan nelayan kecil dan masyarakat pesisir. Manfaat ditunjukkan dengan jumlah peningkatan pendapatan nelayan yang naik dari tahun ke tahun sejak 2015-2020. Meskipun demikian, perlu dikaji lebih lanjut sejauh mana keadilan laut (*ocean equity*) telah tercapai mengingat angka kemiskinan di sektor perikanan masih diatas 10% dan NTN masih di angka 113%.
- b. Tingkat efektifitas dari implementasi kedua Undang-undang ditunjukkan oleh hasil perhitungan *benefit-cost analysis* pada nilai NPV sebesar Rp 6.165 miliar atau bernilai positif, yang menunjukkan total valuasi manfaat saat ini lebih tinggi dari total valuasi biaya saat ini. Selain itu BC Ratio juga bernilai 2 atau lebih dari 1 yang artinya lebih besar manfaat dibandingkan dengan biaya. Internal rate of return (IRR) juga bernilai lebih besar dari *discount factor* yang artinya investasi proyek/regulasi ini memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar.

### REKOMENDASI

- a. Kedua Undang-undang sudah dinilai efektif namun masih perlu dilakukan perbaikan terkait dengan infrastruktur perikanan dan akses terhadap permodalan. Hal ini penting untuk mengurangi biaya produksi nelayan sekaligus menghindari mereka dari jeratan hutang yang membawa mereka sulit untuk keluar dari kemiskinan.
- b. Kolaborasi dengan BUMN, swasta dan *multi-stakeholders initiative* dalam membantu peningkatan kapasitas nelayan agar lebih cakap dalam memenuhi permintaan ekspor mesti diperkuat. Misalnya dengan memberikan pelatihan dan bimbingan teknis tentang cara menangkap ikan yang ramah lingkungan.
- c. Penguatan terhadap hilirisasi harus dilakukan untuk meningkatkan nilai tambah (value added) supaya ekspor bukan sekedar hasil laut yang mentah namun berupa produk yang telah diproses.
- d. Terkait dengan anggaran, direkomendasikan agar pemerintah dalam menambah *budget tagging* agar mempermudah monitoring dan evaluasi.
- e. Mengingat bahwa kondisi ekonomi nelayan sangat rentan terhadap shocks, diperlukan mata pencaharian alternatif bagi nelayan, baik itu di sektor yang sama ataupun berbeda, misalnya pariwisata dan konservasi lingkungan.
- f. Dengan kondisi alam yang semakin tidak menentu, diperlukan skema perlindungan sosial dan perlindungan pendapatan bagi nelayan yang lebih komprehensif, berdasarkan analisis risiko.

- g. Perbaikan mesti dilakukan dalam hal sinkronisasi anggaran antar Kementerian/Lembaga yang memiliki program untuk nelayan kecil. Sehingga anggaran dapat lebih terkoordinir dan tepat sasaran.

## Referensi Lampiran 2

Badan Pusat Statistik, Data Susenas 2015

Badan Pusat Statistik, Data Susenas 2016

Badan Pusat Statistik, Data Susenas 2017

Badan Pusat Statistik, Data Susenas 2018

Badan Pusat Statistik, Data Susenas 2019

Program Prioritas Kementerian Kelautan dan Perikanan 2017

DIPA APBN-P Kementerian Kelautan dan Perikanan 2017

DIPA APBN-P Kementerian Kelautan dan Perikanan 2020

John Cairns and Julia Fox-Rushby (2005). *Economic Evaluation*. McGraw-Hill Global Education Holdings, LLC. Published on 1 January 2005. Diunduh melalui McGraw-Hill Education eBook Library:

<https://mhebooklibrary.com/doi/book/10.1036/9780335225064?contentTab=true#/doi/book/10.1036/9780335225064>

Dinas Kelautan dan Perikanan Aceh Selatan, Permen Kelautan dan Perikanan. Diakses melalui <https://www.dkp.acehselatankab.go.id/dokumen/permen-kelautan-dan-perikanan>

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dashboard Pelaku Utama Sektor Kelautan dan Perikanan: Target Pemutakhiran KUSUKA. Diakses melalui <http://statistik.kkp.go.id/kusuka-new/dashboard.php>

Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, Kementerian Kelautan dan Perikanan. 105,000 Nelayan Terima Bantuan Premi Asuransi Nelayan, 2 Oktober 2019. Diakses melalui <https://kkp.go.id/djpt/artikel/14535-105-000-nelayan-terima-bantuan-premi-asuransi-nelayan>

Gatra, Jerat Tengkulak Ikan Masa Pandemi Covid-19, 21 Juli 2020. Diakses melalui <https://www.gatra.com/news-485247-ekonomi-jerat-tengkulak-ikan-di-masa-pandemi-covid-19.html>

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Laporan Setahun Kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan Periode Oktober 2014-Oktober 2015, November 2015.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Laporan Tahunan Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun, Februari 2017.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2017 *Audited, April 2018*

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2018 *Audited, April 2019*

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2019 *Audited*, 20 Mei 2020

*Kementerian Keuangan, Presentasi berjudul "Menuju Kebangkitan Sektor Kelautan dan Perikanan sebagai Prime Mover Pembangunan Nasional". Disampaikan dalam acara Forum Bisnis Perikanan di Jakarta, 31 Januari 2019*

*Kementerian Keuangan, Memangkas Biaya Regulasi, 24 November 2021. Diakses melalui <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/memangkas-biaya-regulasi>*

Republika, 90 Persen Nelayan Kecil di Cirebon dalam Jerat Rentenir, 12 Februari 2016. Diakses melalui <https://m.republika.co.id/amp/o2esbj365>

**Nelayan dan Keadilan Laut:  
Kajian Pelaksanaan UU Pemberdayaan Nelayan dan  
UU Pengelolaan Pesisir di Tujuh Lokasi.**

Jakarta: IOJI, 2022

© Indonesia Ocean Justice Initiative, 2022

