

KAJIAN HUKUM KEBIJAKAN UKURAN KAPAL DALAM DEFINISI NELAYAN KECIL

A Legal Study on Vessel Size Policy Within The Definition of Small Scale Fisher

*Radityo Pramoda dan Tenny Apriliani

Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Gedung BRSDM KP I Lt. 4, Jalan Pasir Putih Nomor 1 Ancol Timur, Jakarta Utara, Indonesia
Telp: (021) 64711583 Fax: 64700924

Diterima tanggal: 28 Januari 2019 Diterima setelah perbaikan: 28 Oktober 2019

Disetujui terbit: 22 November 2019

ABSTRAK

Definisi nelayan kecil sebagai sebuah kebijakan publik memiliki arti penting, ketika dihadapkan pada keinginan pemerintah mengelola wilayah perikanan nusantara secara baik dan berkeadilan. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji ukuran kapal yang tepat dalam definisi nelayan kecil. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif yang dijabarkan secara deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ukuran kapal yang paling tepat digunakan nelayan kecil adalah ≤ 5 *Gross Tonnage*/GT. Adanya perbedaan satuan volume kapal untuk definisi nelayan kecil dalam UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, juga memberikan dampak terhadap: 1) rujukan UU yang harus diacu; 2) kewenangan perizinan kapal (dikaitkan UU No. 23/2014); 3) wilayah penangkapan ikan; 4) kemampuan memperoleh hasil tangkapan (teknologi); 5) tata administrasi pencatatan kapal. Rekomendasi yang harus diupayakan pemerintah ialah menyamakan ukuran kapal dalam salah satu rumusan teks definisi nelayan kecil dengan merivisi UU No. 45/2009 atau UU No. 7/2016.

Kata Kunci: kebijakan; ukuran kapal; definisi; nelayan kecil

ABSTRACT

The definition of small scale fisher plays a vital role in public policy, especially as the government attempts to establish a well and fairway managing its national fishery area. The purpose of this study is to determine the appropriate vessel size for small fisher definition. Data were analyzed using a normative juridical method and were described in a narrative description. The results suggest that the most appropriate vessel size for the small scale fishers is less than 5 Gross Tonnage/GT. The difference in unit usage between Constitution No. 45/2009 and Constitution No. 7/2016, has also made impacts towards several aspects, such as: 1) which constitution to refer to; 2) vessel authorization licensing (refer to Constitution No. 23/2014); 3) fishing area; 4) ability to catch fishes (technology); 5) administrative procedures for vessels' recording. Therefore, based on these findings, this study recommends the government to equalize the size of the vessel in at least one of the text that defines small fisher, either Constitution No. 45/2009 or Constitution No. 7/2016.

Keywords: policy; vessel size; definition; small fishers

PENDAHULUAN

Penetapan pengertian nelayan bukanlah pekerjaan mudah, mengingat ada beberapa aspek yang harus diperhatikan seperti apakah definisi nelayan tersebut mengacu pekerjaan, tempat tinggal, ataupun status pekerjaan (Mulyadi, 2005). Istilah nelayan (terutama kategori kecil) saat ini dirasakan belum mempunyai pengertian tunggal dalam kebijakan nasional. Regulasi yang diterbitkan pemerintah semakin mempertegas ketidakjelasan definisi nelayan kecil. Ketidakjelasan definisi nelayan

kecil terlihat untuk besaran *Gross Tonnage*/GT kapal menurut Undang-Undang/UU Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan (UU No. 45/2009) dan UU Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016, tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (UU No. 7/2016). Pasal 1 butir 6, Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2000, tentang Kepelautan, menyebutkan tonase kotor

yang selanjutnya disebut GT yaitu satuan volume kapal. UU No. 45/2009 menyatakan ukuran kapal paling besar 5 GT, sedangkan UU No. 7/2016 paling besar 10 GT.

Hukum adalah salah satu bentuk kebijakan publik dari sisi wujud/produk, proses, atau muatan (Nugroho, 2011). Hukum yang diterjemahkan pemerintah melalui aturan tertulis mempunyai kekuatan mengatur masyarakat yang berada wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sifatnya wajib dipatuhi. Kekuatan mengatur masyarakat secara luas inilah yang menjadikan hukum dapat dikatakan sebagai kebijakan publik. Hadirnya UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 sebagai kebijakan publik, memberikan implikasi kewenangan wilayah aktivitas penangkapan sumber daya ikan (SDI) bagi nelayan kecil. Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), UU Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan (UU No. 31/2004), menyebutkan bahwa nelayan kecil diberikan kebebasan menangkap ikan pada seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Kebebasan melakukan aktivitas penangkapan ikan dibatasi kewajiban mematuhi ketentuan konservasi dan keputusan lain yang ditetapkan oleh menteri, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan maupun keamanan hasil perikanan.

Perbedaan ukuran kapal nelayan kecil yang tercantum dalam UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, menimbulkan perubahan baru. Kawasan penangkapan yang selama ini menjadi hak eksklusif nelayan kapal ≤ 5 GT, sekarang dapat juga dilakukan oleh nelayan dengan kapal 6-10 GT (merujuk UU No. 7/2016). Kapal berukuran 6-10 GT memiliki teknologi alat tangkap lebih baik dan daya muat hasil tangkapannya juga lebih banyak, sehingga memungkinkan pemanfaatan SDI melebihi nelayan kapal ≤ 5 GT di area yang sama (bisa memunculkan kecemburuan). Suatu peraturan yang disahkan idealnya difokuskan pada implikasi pelaksanaannya sebagai titik temu berbagai perbedaan yang ada.

Lahirnya UU No. 7/2016, justru memperlihatkan bahwa pemerintah memberikan definisi yang tidak sama terhadap ukuran kapal (GT) nelayan kecil. Fenomena ini menjadi permasalahan ketika diimplementasikan, karena UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 masing-masing memiliki kekuatan hukum yang sama. Artinya, siapapun berhak/diperbolehkan merujuk salah satu UU sebagai pedoman dalam menginterpretasikan besaran ukuran kapal nelayan kecil. Pertanyaan yang muncul adalah ukuran kapal manakah yang

harus dirujuk dan paling sesuai untuk nelayan kecil (UU No. 45/2009 atau UU No. 7/2016).

Pemerintah menetapkan bahwa nelayan kecil tidak diwajibkan mempunyai Surat Izin Usaha Perikanan/SIUP (Pasal 26 ayat (2), UU No. 31/2004), Surat Izin Penangkapan Ikan (Pasal 27 ayat (5), UU No. 45/2009), serta Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan/SIKPI (Pasal 28 ayat (4), UU No. 45/2009). Materi Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.30/Men/2012, tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (Permen KP No. Per.30/Men/2012), menjelaskan jika nelayan kecil hanya diharuskan mendaftarkan kapalnya (memiliki bukti pencatatan kapal). Kehadiran UU No. 7/2016 berdampak terhadap sistem administrasi perizinan, dimana kewajiban kepemilikan izin (usaha, penangkapan, dan kapal pengangkut) bagi kapal ukuran 6-10 GT akan hilang (karena termasuk nelayan kecil). Saat ini kapal berukuran 6-10 GT bisa/wajib dipersamakan dengan nelayan kecil, karena UU No. 7/2016 sudah mengikat secara hukum.

Keunggulan setiap bangsa ditentukan oleh kesanggupan bangsa tersebut mengembangkan/membentuk kebijakan publik yang unggul (Nugroho, 2011). Ketidakteraturan definisi nelayan kecil merefleksikan kurang mampunya pemerintah mengembangkan/membentuk kebijakan publik yang unggul. Ketidakpastian hukum mengenai disparitas satuan volume kapal pada terminologi nelayan kecil, menyebabkan adanya kendala mengelola potensi KP sebagai aset bangsa. Berdasarkan hal itu, tujuan penelitian ini adalah mengkaji besaran satuan volume kapal (GT) yang tepat untuk mendefinisikan nelayan kecil pada kebijakan tertulis nasional.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui metode *desk study*/kepustakaan. Studi dokumen mengenai materi regulasi difokuskan menggali informasi mengenai pemahaman definisi nelayan kecil. Data yang diperoleh, selanjutnya ditelaah dan diperkuat teori yang relevan serta dihubungkan dengan kondisi pengelolaan KP yang berkembang. Penelitian kualitatif ini menitikberatkan aspek kebijakan peraturan nasional, yang dikaji menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yaitu kajian ilmiah yang mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi maupun mensistematisasi, serta mengevaluasi

hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku, dengan bersaranakan konsep/pengertian, kategori, teori, klasifikasi, dan pembentukan/pengembangan metode untuk menemukan penyelesaian yuridis terhadap persoalan hukum yang terjadi (Irianto & Shidarta, 2009).

Metode yuridis normatif dipilih sebagai upaya mengulas arti nelayan kecil menurut UU No. 7/2016 dan UU No. 45/2009. Kedua UU ini dalam materi pembahasan didukung peraturan nasional lainnya yang juga menterjemahkan pengertian nelayan kecil. Peraturan nasional tersebut diantaranya:

- a. UU Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah/ UU No. 23/2014 (terkait pembagian urusan pemerintahan);
- b. UU Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008, tentang Pelayaran/ UU No. 17/2008 dan PP Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2002, tentang Perkapalan/ PP No. 51/2002 (terkait pengurusan Surat Tanda Kebangsaan Kapal/ STKK).

Peraturan nasional selain UU No. 7/2016 dan UU No. 45/2009, dibutuhkan guna mempertajam/ mengeksplanasi makna kalimat nelayan kecil. Ikhtisar makna teks nelayan kecil, kemudian dianalisis serta dipaparkan secara deskriptif untuk memberikan gambaran komprehensif menjawab tujuan penelitian. Analisis yang dihasilkan, selanjutnya dirangkum menjadi rekomendasi kebijakan bagi penyusunan hukum nasional yang baik (khususnya besaran ukuran kapal (GT) yang tepat pada definisi nelayan kecil).

KEBIJAKAN PENGELOLAAN PERIKANAN

Kebijakan mengekspresikan adanya keputusan kolektif, bahwa masyarakat/unsur yang berkuasa menghendaki agar perilaku mengarah tujuan tertentu (Friedman, 2009). Parsons (2008), menyebutkan bahwa kebijakan adalah seperangkat aksi/rencana yang mengandung tujuan politik. Kebijakan merupakan wujud kehadiran pemerintah selaku penjaga maupun pengendali potensi KP. Upaya memanifestasikan kehadiran pemerintah yang dirumuskan dalam kebijakan sektor KP, salah satunya mengatur tentang perikanan melalui UU No. 31/2004. Pertimbangan lahirnya UU No. 31/2004 menurut Siombo (2010):

“bahwa pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya, dengan

mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup nelayan, pembudidaya ikan, dan/atau pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan perikanan dan bahwa kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya perlu dibina.

Kepastian hukum disahkannya UU No. 31/2004, yakni menciptakan pedoman kebijakan mengelola potensi perikanan supaya tetap lestari.

Kebijakan pengelolaan perikanan diantaranya diperlukan untuk menata kepentingan masyarakat nelayan mengenai ketersediaan SDI, serta meningkatkan perekonomian sebagai entitas kesejahteraan. Menyusun kebijakan yang efektif membutuhkan: 1) perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan, sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; 2) struktur pelaksana dan pembiayaannya jelas; 3) kontrol publik (mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui, apakah pelaksanaan kebijakan ini mengalami penyimpangan atau tidak) (Suharto, 2008).

Ciri sumber hukum utama (perundang-undangan): a) bersifat umum dan komprehensif; b) universal; c) mempunyai kekuatan mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri (selalu terdapat klausul yang memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali) (Satjipto Rahardjo (1986) dalam Siombo, 2010). Pernyataan itu dapat diartikan bahwa kualitas suatu kebijakan harus selalu diperhatikan agar memiliki kemampuan: 1) mengantisipasi adanya revisi; 2) menjaga keberlanjutan untuk masa berlaku yang lama; 3) bersinergi dengan peraturan perundangan-perundangan yang lain; 4) menjaga harmonisasi antar norma materi UU yang diciptakan. Hal tersebut tidak terjadi terhadap UU No. 31/2004, karena masa berlakunya relatif pendek dan sudah harus mengalami transformasi. Dinamika ini menunjukkan jika beberapa ketentuan UU No. 31/2004 tidak seluruhnya sanggup menjangkau permasalahan, sehingga perlu dilakukan perbaikan.

Kualitas materi suatu UU termasuk bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan UU (Basyir, 2014). Perancangan kebijakan publik/ pemberlakuan UU terkadang hanya agenda simbolis semata, tanpa berusaha memikirkan bagaimana pelaksanaannya kelak dan persoalan yang akan muncul kemudian hari (Siombo, 2010). Perubahan atas beberapa pasal UU No. 31/2004 diakomodir dengan UU No. 45/2009.

Dasar penyusunan UU No. 45/2009 salah satunya tercantum pada bagian menimbang huruf b:

- b. bahwa pemanfaatan sumber daya ikan belum memberikan peningkatan taraf hidup yang berkelanjutan dan berkeadilan melalui pengelolaan perikanan, pengawasan, dan sistem penegakan hukum yang optimal;

Makna 'pengelolaan perikanan' di atas dapat diartikan sebagai cara pemanfaatan sumber daya KP serta lingkungannya dalam bagian wilayah perairan kedaulatan negara.

KEBIJAKAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT KELAUTAN DAN PERIKANAN

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UU Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang mengatur segala kehidupan serta pedoman bagi masyarakat (Gandyo, Soemarmi & Prihatin, 2016). Amanat ini secara umum harus dikerjakan pemerintah (otoritas tertinggi negara) untuk bertanggung jawab dan melindungi seluruh rakyat Indonesia (diantaranya masyarakat KP: nelayan, pembudidaya, maupun petambak garam). Perlindungan masyarakat KP menjadi salah satu permasalahan yang harus diperhatikan khusus oleh pemerintah, karena masih ada program kebijakan yang belum aplikatif pada saat pelaksanaannya.

Keunggulan kompetitif kebijakan publik dari setiap negara ditentukan seberapa mampu negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi (Nugroho, 2011). Isu yang dijadikan sarana melindungi masyarakat KP erat kaitannya dengan kesejahteraan. Keinginan politik pemerintah menjawab isu kesejahteraan ini disikapi melalui UU Nomor 7 Tahun 2016, tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (UU No. 7/2016). Tujuan disahkannya UU No. 7/2016 (bagian menimbang huruf c):

- c. bahwa Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam sangat tergantung pada sumber daya Ikan, kondisi lingkungan, sarana dan prasarana, kepastian usaha, akses permodalan, ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi sehingga membutuhkan perlindungan dan pemberdayaan;

Kebijakan yang telah disahkan, selayaknya dijabarkan pemerintah sebagai aksi pencapaian misi yang telah ditetapkan. Setiap kebijakan publik prinsipnya selalu ditindaklanjuti implementasi (Akib, 2010). Implementasi UU No. 7/2016, salah satunya melindungi nelayan menggunakan asuransi. Program asuransi yang diberikan pemerintah (Kementerian Kelautan dan Perikanan/KKP) yaitu Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN). BPAN merupakan program prioritas KKP yang juga sejalan Nawacita kelima, yakni meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia (BAPPENAS, 2017). Pertimbangan dibentuknya BPAN karena nelayan subyek determinan pembangunan sektor KP. Nelayan di Indonesia kondisinya belum dapat dikatakan sejahtera dan keberlanjutan hasil produksinya dipengaruhi faktor alam.

Profesi para nelayan ketika menangkap ikan mempunyai tingkat resiko yang cukup tinggi dan bisa mengancam jiwa/keselamatan. Kegiatan mereka pada saat mencari ikan seringkali menghadapi cuaca yang tidak bersahabat (dapat mengakibatkan kecelakaan) (BAPPENAS, 2017). Program jaminan perlindungan (asuransi) atas resiko yang dimaksud UU No. 7/2016 dijabarkan pemerintah melalui Peraturan Menteri KP Republik Indonesia Nomor 18/Permen-KP/2016, tentang Jaminan Perlindungan atas Resiko kepada Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (Permen KP No. 18/Permen-KP/2016).

Menteri KP (Susi Pudjiastuti) menyatakan: "*selain sebagai bentuk kehadiran negara, asuransi nelayan juga menjadi bentuk apresiasi pemerintah memberikan hak-hak perlindungan bagi mereka*" (BAPPENAS, 2017). Disahkannya UU No.7/2016 seperti yang dikemukakan pimpinan tertinggi KKP memiliki niat baik, mengingat belum adanya kepastian hukum penjamin keselamatan pelaku penangkap ikan (termasuk anak buah kapal/ABK serta buruh) yang sedang melaut.

Terbitnya UU No. 27/2016, mengakibatkan nelayan yang memiliki kapal 10 GT saat ini bisa mendapatkan asuransi dengan subsidi pemerintah. Nelayan yang memiliki kapal ukuran tersebut seharusnya mampu mempunyai asuransi sendiri (baik mengasuransikan ABK maupun kapalnya). Hal ini disebabkan investasi dan operasional kapal 10 GT bisa dikatakan besar dan tidak dapat digolongkan sebagai nelayan kecil. Berdasarkan hasil kajian PPSEKP¹ (2016), diketahui bahwa alasan pemilik tidak mengasuransikan ABK karena mereka bekerja tidak hanya menetap pada satu pemilik kapal saja (berpindah-pindah).

DEFINISI NELAYAN KECIL

Aplikasi kontinum kebijakan tergantung interaksi diantara pelaku di lingkungan lokal untuk menjabarkan arah kebijakan yang dibuat (Brynard, 2007). Kebijakan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial dan kearifan lokal suatu masyarakat. Hal ini disebabkan proses pembangunan erat kaitannya dengan siklus kehidupan masyarakat yang terekspresikan dalam budaya, sosial, dan ekonomi mereka. Pada konteks pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan yang tidak berskala komersial sering disebut dengan mata pencaharian (*livelihood*). Salah satu mata pencaharian yang populer di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah nelayan. UU No. 31/2004 (Pasal 1, butir 10) mendefinisikan nelayan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. Penggolongan nelayan berdasarkan segi sosialnya menurut Suyanto (2013), yaitu:

- a. Penguasaan alat produksi/peralatan tangkap (perahu, jaring, serta perlengkapan lainnya): strukturnya dikategorikan sebagai pemilik (mempunyai alat produksi) serta buruh (tidak memiliki alat produksi, kegiatan produksi pada sebuah unit perahu, dan hanya menyumbangkan tenaganya dengan memperoleh hak terbatas);
- b. Skala investasi modal usaha: strukturnya yaitu nelayan besar (investasi modal relatif banyak) dan nelayan kecil;
- c. Tingkat teknologi peralatan tangkap ikan: strukturnya terbagi menjadi nelayan modern (teknologi penangkapannya canggih) dan nelayan tradisional.

Istilah nelayan kecil dibutuhkan guna merepresentasikan standar pelaku perikanan yang paling sederhana. Standar itu diperlukan agar pemerintah mampu mensejahterakan masyarakat KP. Nelayan dalam subyek perikanan

skala kecil dianggap penting karena berperan meningkatkan ketersediaan gizi makanan dari ikan untuk pasar lokal, nasional, dan internasional. Perikanan skala kecil menyumbang sekitar separuh ikan global di negara berkembang (FAO, 2015). Memberdayakan nelayan kecil harus direalisasikan melalui pedoman kebijakan publik yang tepat.

Pekerjaan nelayan merupakan kegiatan turun temurun yang pada umumnya tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Jenis kelas masyarakat nelayan meliputi:

a. Pemilik

Kelas pemilik digolongkan sebagai juragan yang berkehidupan relatif lebih baik, karena menguasai faktor produksi (kapal, mesin alat tangkap, dan pendukungnya).

b. Pekerja

Kelas pekerja termasuk kelompok mayoritas (kalaupun mereka memakai alat produksinya sendiri, maka tidak dilengkapi teknologi tangkap ikan yang baik maupun kecukupan modal usaha). Situasi ini menyebabkan hasil tangkapan tidak banyak, mempengaruhi pendapatan, serta selalu diidentikkan kemiskinan (Slampack, 2017).

Masalah sosial budaya kehidupan nelayan antara lain: a) rendahnya tingkat pendidikan, b) miskin pengetahuan dan teknologi penunjang pekerjaannya, c) kurang tersedianya wadah pekerjaan informal; d) kurangnya daya kreativitas, e) belum adanya perlindungan terhadap nelayan dari jeratan para tengkulak (Slampack, 2017). BAPPENAS (2017), menyebutkan: "*skala usaha nelayan kecil masih belum efisien serta memiliki produktivitas usaha yang rendah*".

Rumusan tata bahasa definisi nelayan kecil yang tercantum pada UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Definisi Nelayan Kecil.
Table 1. Small Scale Fishers Definition.

Regulasi/ Regulation	Pasal/ Article	Definisi/Definition
UU No. 45/2009 Constitution No. 45/2009	1 butir 11/ 1 point 11	Orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) <i>gross ton</i> (GT)/Person whose livelihoods do fishing to fulfilled their daily needs using fishing boats are at most 5 (five) gross tons (GT)
UU No. 7/2016/ Constitution No. 7/2016	1 butir 4/1 point 4	Nelayan yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) <i>gross ton</i> (GT)/Fishers who do fishing to fulfilled their daily needs, both those who do not use fishing vessels and those that use fishing vessels with a maximum size of 10 (ten) gross tons (GT)

Tabel 1, menjelaskan bahwa distingsi pengertian nelayan kecil menurut UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 yang paling signifikan yaitu besaran satuan volume kapal serta aktivitas penggunaan kapal. Kedua definisi di atas menunjukkan, apabila pembuat UU belum mampu menciptakan kebijakan yang konsisten untuk membangun sektor KP secara berkelanjutan. Rahardjo¹ (2010), menyatakan:

“Berhukum yang didasarkan pada teks memiliki kecenderungan kuat untuk berhukum secara kaku dan regimentatif. Cara berhukum yang demikian itu, apalagi yang sudah bersifat eksekutif, menimbulkan berbagai persoalan besar, khususnya dalam berhubungan dengan pencapaian keadilan”.

Diferensiasi besaran satuan volume kapal bisa dipahami, mengingat nelayan kecil yang dikemukakan UU No. 45/2009 pada umumnya tidak memiliki ABK. Kapasitas ukuran kapal ≤ 5 GT tidaklah terlalu besar dengan daerah penangkapan/*fishing ground* yang tidak jauh. Pengelolaan perikanan yang ditargetkan UU No. 31/2004 *juncto* UU No. 45/2009 tidak saja perairan laut, melainkan juga wilayah perairan umum daratan/PUD (nelayan PUD mayoritas memiliki kapal ≤ 5 GT). Hal ini dilakukan karena cakupan pengaturan UU bersifat nasional, serta harus menjangkau pengelolaan seluruh wilayah perairan kedaulatan negara tanpa terkecuali. Menurut Rahardjo² (2009), salah satu sifat penting hukum tertulis terletak pada kekakuannya (*lex dura sed tamen scripta*-hukum itu keras/kaku, tetapi begitulah sifat tertulis itu).

Penambahan ukuran kapal sampai 10 GT masuk materi definisi nelayan kecil dalam UU No. 7/2016, disebabkan keinginan negara

melindungi ABK dan nelayan buruh ketika melakukan penangkapan ikan sebagai mata pencaharian. Identifikasi definisi nelayan kecil menurut UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2, memperlihatkan struktur makna definisi UU No. 7/2016 lebih luas cakupannya daripada UU No. 45/2009. Secara eksplisit, makna pengaturannya ditafsirkan untuk setiap orang yang mengambil/mencari ikan guna kebutuhan sehari-hari tanpa/tidak memiliki kapal (segala haknya terikat UU No. 7/2016).

Terminologi nelayan kecil tidak hanya dinyatakan oleh UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, tetapi juga tertera pada UU No. 23/2014, penjelasan Pasal 27 ayat (5):

- (5) *Yang dimaksud dengan “nelayan kecil” adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.*

UU No. 23/2014, tidak memunculkan ukuran satuan volume kapal dan istilah nelayan kecil disamakan dengan nelayan masyarakat tradisional (UU No. 45/2009 maupun UU No. 7/2016 membedakannya).

Rumusan terminologi yang terkandung pada UU No. 45/2009 serta UU No. 7/2016, menerangkan jika kapal ≤ 5 GT dan kapal 6-10 GT kemampuannya tidak sama. Kapal 6-10 GT memungkinkan menampung orang lebih banyak daripada kapal ≤ 5 GT. Ukuran kapal/daya tampung orang inilah yang menjadi kunci perbedaan pengertian nelayan kecil

Tabel 2. Perbedaan Definsi Nelayan Kecil.
Table 2. Difference in Definition of Small Scale Fishers.

Komponen/Component	Rumusan Definisi/Definition Formulation	
	UU No. 45/2009/ Constitution No. 45/2009	UU No. 7/2016/ Constitution No. 7/2016
Pengaturan/Arrangement	Pengelolaan/Management	Perlindungan dan pemberdayaan/ Protection and empowerment
Subyek/Subject	Nelayan/Fisher	Nelayan, ABK, dan buruh/Fisher, crew, and labor
Tujuan/Goal	Pemenuhan kebutuhan sehari-hari/ Fulfilling daily needs	Pemenuhan kebutuhan sehari-hari/ Fulfilling daily needs
Aktivitas penangkapan/ Fishing activity	Menggunakan kapal/Using vessel	Menggunakan/tidak menggunakan kapal/Using/not using vessel
Ukuran kapal/Vessel size	≤ 5 GT/≤ 5 GT	≤ 10 GT/≤ 10 GT

kedua UU. Kritik mengenai pengistilahan nelayan disampaikan oleh Siombo (2010):

“Istilah nelayan kecil dan besar kurang tepat digunakan dalam undang-undang; istilah tersebut akan lebih sesuai ditempatkan dalam peraturan yang lebih teknis. Dalam undang-undang kiranya cukup menggunakan “meningkatkan taraf hidup”.

Rahardjo¹ (2010), mengemukakan bahwa peraturan itu biasa dirumuskan umum, sedangkan ketika penerapannya sifat keumumannya tersebut harus berhadapan dengan kekhususan setiap kejadian. Kehadiran UU No. 7/2016 dirasakan melegitimasi kepentingan tertentu, sementara upaya mencapai hasilnya bukan merupakan prioritas yang setara.

KEWENANGAN PENDAFTARAN DAN PERIZINAN KAPAL

Proses implementasi kebijakan yang membuat produk hukum sangat kompleks, interaktif, serta memerlukan konsensus, hasilnya bisa berhasil atau gagal (Brinkerhoff & Crosby, 2001). Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dituntut mengembangkan kebijakan aplikatif yang sanggup mengakomodir aspirasi masyarakat. Kekuasaan memberikan kekuatan menjalankan fungsi hukum dan tanpa kekuasaan, hukum hanya kumpulan keinginan atau ide. Kekuasaan juga tidak dapat menunggangi hukum karena menyebabkan hukum tidak lagi bermakna sebagai ketentuan sosial (Siombo, 2010).

Kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga berwenang untuk memecahkan masalah/mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat (Abidin, 2016). Kebijakan ukuran kapal yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dan provinsi saat ini menjadi polemik, sejak lahirnya UU tentang pemerintahan yang baru (UU No. 23/2014). Salah satu perubahan penting UU No. 23/2014 yaitu pembagian urusan pemerintahan (pemerintahan pusat, pemerintahan daerah provinsi, serta pemerintahan kabupaten/kota). Pembagian itu dilihat dari aspek hukum formal dan materiil. Perubahan formalnya terkait rincian bidang urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang semula diatur dalam lampiran PP Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah

Kabupaten/Kota, kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian lampiran UU No. 23/2014. Pembagian urusan yang telah ditetapkan UU No. 23/2014 diharapkan tidak bisa disimpangi/dikecualikan oleh UU sektoral lainnya (Perdana, 2016).

Perubahan materiil (substansi) UU No. 23/2014 meliputi: a) klasifikasi urusan pemerintahan; b) pengaturan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren; c) lampiran tentang rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota (Perdana, 2016). Perubahan substansi sektor kelautan salah satunya ialah kewenangan yang semula dibagi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, serta pemerintahan daerah kabupaten/kota, sekarang hanya diberikan kepada pemerintah pusat/pemerintahan daerah provinsi. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk sektor kelautan yang hilang diantaranya: 1) pelaksanaan kebijakan, 2) penataan ruang laut, 3) pengawasan/penegakan hukum, 4) koordinasi pengelolaan/pemanfaatan, 5) perizinan (Perdana, 2016).

Perubahan kebijakan yang diamanatkan materi UU No. 23/2014, menyebabkan kewenangan kabupaten/kota melakukan pencatatan kapal ≤ 5 GT maupun administrasi perizinan kapal 6-10 GT sekarang menjadi kewajiban pemerintah provinsi. Beralihnya kewenangan ini harus diantisipasi oleh pemerintah provinsi dalam rangka: 1) memperbaiki sistem administrasi pendaftaran dan perizinan kapal; 2) mengidentifikasi/mendata semua kapal; 3) menghindari *unreported fishing*. (SUCOFINDO, 2011):

“Unreported fishing adalah kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan di area yang menjadi kompetensi institusi pengelolaan perikanan regional, namun tidak pernah dilaporkan atau dilaporkan secara tidak benar, atau tidak sesuai dengan ketentuan pelaporan yang telah ditetapkan oleh institusi tersebut”.

Kewenangan pemberian izin diatur juga oleh Permen KP No. Per.30/Men/2012. Permen KP No. Per.30/Men/2012 (Pasal 14 ayat (4)), merumuskan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan menerbitkan izin kapal perikanan berukuran 6-10 GT dan bukti pencatatan kapal maksimal 5 GT bagi nelayan kecil. Permen KP No. Per.30/Men/2012 (derivasi UU

No. 31/2004 dengan perubahan terakhir melalui UU No. 45/2009), seharusnya tidak lagi dijadikan acuan karena materinya bertentangan setelah terbitnya UU No. 23/2014. Ketidakjelasan pengaturan kewenangan penerbitan izin kapal perikanan seharusnya bisa dihindari, seandainya pemerintah segera merevisi/mencabut Permen KP No. Per.30/Men/2012. Problematika hukum pada konteks ini, diketahui bahwa kandungan nilai kebijakan yang sudah ada dirasakan tidak harmonis serta tumpah tindih. Peraturan tidak bisa dipandang peraturan manakala tidak efektif lagi (Hart, 2010).

Implementasi kebijakan ialah indikator keberhasilan suatu kebijakan sanggup dilaksanakan/diterima oleh masyarakat. Implementasi UU No. 45/2009 maupun UU No. 7/2016 apabila dihubungkan dengan UU No. 23/2014, penerapannya memunculkan polemik kewenangan dan adanya perilaku substantif. Kondisi itu menimbulkan tanda tanya tentang keseriusan pemerintah menata kebijakan publik dalam mengelola sektor KP. Kenyataan yang terjadi memberikan kesan UU No. 45/2009, UU No 23/2014, serta UU No. 7/2016, hanya aturan pelengkap saja dan bukan berperan sebagaimana misi utama yang sesungguhnya. Problematika hadirnya ketiga UU tersebut menurut Wolman (1981), membuktikan bahwa: *“agenda kebijakan lebih mencerminkan mobilisasi tuntutan politik daripada proses rasional evaluasi terhadap kebutuhan, nilai, dan tujuan”*.

KETENTUAN UKURAN KAPAL (GT) BERDASARKAN PERATURAN NASIONAL

Pada umumnya kebijakan dijadikan sarana menyelesaikan masalah menggunakan berbagai alternatif solusi (Kartodihardjo, 2017). Kebijakan selaku alat mengelola potensi dan masyarakat KP merupakan instrumen operasional fungsi pemerintahan yang elementer. Kebijakan yang tidak tepat menangani kompleksitas pembangunan (khususnya sektor KP), konsekuensinya pemerintah gagal melaksanakan fungsi implementatifnya. Ukuran kapal (GT) yang dipedomani UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 dalam definisi nelayan kecil, memunculkan multi tafsir. Multi tafsir menciptakan perbedaan pemahaman pengertian yang tidak utuh. Ingram & Schneider (1990), menyatakan:

“Definisi yang menjadi implementasi bisa diterjemahkan berbeda tergantung pemahaman para aktor yang

melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dimaksud”.

Pengaturan ukuran kapal (GT) sebenarnya sudah dirangkum UU No. 17/2008 dan PP No. 51/2002. Kedua UU ini meskipun isinya tidak spesifik membahas definisi nelayan kecil, tetapi relevan digunakan dasar pertimbangan membandingkan satuan volume kapal yang diatur UU No. 45/2009 maupun UU No. 7/2016. Tujuannya yaitu: 1) memperkaya wawasan mengenai ukuran kapal bagi nelayan kecil; 2) mengusulkan opsi paling tepat bagi pemerintah (sekiranya hanya merujuk salah satu UU saja). Materi pembahasan mengenai GT UU No. 17/2008, tertuang pada bagian keenam tentang status hukum kapal (Pasal 163 ayat (2)).

(2) *Surat Tanda Kebangsaan Kapal Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk:*

- a. *Surat Laut untuk kapal berukuran GT 175 (seratus tujuh puluh lima Gross Tonnage) atau lebih;*
- b. *Pas Besar untuk kapal berukuran GT 7 (tujuh Gross Tonnage) sampai dengan ukuran kurang dari GT 175 (seratus tujuh puluh lima Gross Tonnage); atau*
- c. *Pas Kecil untuk kapal berukuran kurang dari GT 7 (tujuh Gross Tonnage).*

Penjelasan Pasal 163 menyebutkan jika Surat Laut, Pas Besar, dan Pas Kecil, adalah STKK yang diberikan sebagai legalitas mengibarkan bendera Indonesia/bendera kebangsaan kapal (termasuk kapal penangkap ikan).

Pengaturan status hukum kapal menurut UU No. 17/2008, juga telah diatur sebelumnya oleh PP No. 51/2002 dalam Pasal 41 ayat (2):

(2) *Surat tanda kebangsaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan dalam bentuk:*

- a. *surat laut untuk kapal-kapal yang berlayar di perairan laut dengan tonase kotor 175 (GT. 175) atau lebih;*
- b. *pas tahunan untuk kapal-kapal yang berlayar di perairan laut dengan tonase kotor 7 (GT. 7) dan sampai dengan tonase kotor kurang dari 175 (< GT.175);*

- c. pas kecil untuk kapal-kapal yang berlayar di perairan laut dengan tonase kotor kurang dari 7 (< GT. 7);
- d. pas perairan daratan untuk kapal-kapal yang berlayar di perairan daratan.

Pasal 163 ayat (2), UU No. 17/2008 dan Pasal 41 ayat (2), PP No. 51/2002, merupakan landasan mengetahui satuan volume kapal yang dipakai nelayan kecil. Mengacu hal tersebut, dapat diartikan bahwa surat Pas Kecil ukuran kapal < 7 GT bisa dikategorikan nelayan kecil.

Hukum sebagai skema yakni hukum sebagaimana dijumpai pada susunan kata atau perundang-undangan/hukum yang dirumuskan dengan sengaja secara rasional. Sejak menjadi hukum dalam bentuk teks, maka bahasa mengambil peranan utama (Rahardjo¹, 2010). Berdasarkan hasil analisa terhadap kedua rangkaian bahasa (UU No. 17/2008, Pasal 163 ayat (2), huruf c dan PP No. 51/2002, Pasal 41 ayat (2), huruf c), dapat diintisarikan bahwa kepemilikan pas kecil serta ukuran kapal < 7 GT digolongkan nelayan kecil. Contoh penerapan UU No. 17/2008 dan PP No. 51/2002 yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 tahun 2012, tentang Penerbitan Pas Kecil Kapal < 7 Grosse Tonnage.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tersebut tidak salah, karena UU No. 17/2008 maupun PP No. 51/2002 masih berlaku (berketetapan hukum). Kebijakan publik mengacu kepada apa yang pemerintah lakukan, bukan sekedar pernyataan/sasaran tindakan yang diinginkan (Buchholz, 1990). Pengaturan satuan volume kapal harus segera diselaraskan, agar tidak terjadi salah penafsiran materi kebijakan yang dikeluarkan. Terciptanya bangunan hukum nasional

yang baik mewujudkan harmonisasi pengelolaan perikanan yang terarah.

Kajian identifikasi ukuran satuan volume kapal diambil yang terbesar (5 GT dan 10 GT) dari masing-masing UU (Tabel 3). Hal ini ditujukan, guna memudahkan melakukan pembahasan ketimpangan ukuran kapal yang termaktub pada definisi nelayan kecil menurut UU No. 45/2009 serta UU No. 7/2016.

Biaya tetap yang tercantum dalam Tabel 3, meliputi: 1) izin usaha/izin penangkapan; 2) pemeliharaan/perbaikan kapal, mesin, serta alat tangkap; 3) *docking* kapal. Jenis biaya variabel: 1) bahan bakar minyak (solar/bensin); 2) oli; 3) es balok; 4) umpan; 5) ransum (beras, kopi, rokok, sayur, dan lauk); 6) upah (bongkar muat/pembersihan kapal); 7) jasa (pemasaran maupun pelelangan).

Kebijakan terbaikpun bisa menghadapi tantangan dalam implementasinya (Mthethwa, 2012). Identifikasi satuan volume kapal kedua kalimat UU perbedaannya cukup signifikan (dilihat dari lama operasi, ukuran kapal, awak kapal, biaya tetap, serta biaya variabel), sehingga menjadi bias seandainya diacu. Kondisi tersebut membuktikan bahwa sejak dahulu formulasi regulasi nasional untuk satuan volume kapal nelayan kecil sudah berbeda.

PENERAPAN KEBIJAKAN TUNGGAL UKURAN KAPAL (GT) NELAYAN KECIL

Kebijakan terdiri: 1) umum: kebijakan pedoman/petunjuk pelaksanaan, baik bersifat positif maupun negatif (meliputi keseluruhan wilayah); 2) pelaksanaan: kebijakan yang menjabarkan aturan secara umum; 3) teknis: kebijakan operasional yang berada di bawah

Tabel 3. Perbedaan Kapal Berukuran 5 GT dan 10 GT.
Table 3. Difference Between 5 GT and 10 GT Vessels.

Identifikasi/ Identification	UU No. 45/2009/ Constitution No. 45/2009	UU No. 7/2016/ Constitution UU No. 7/2016
	5 GT/5 GT	10 GT/10 GT
Lama operasi/ <i>Operating duration</i>	1 hari*/1 day*	> 1 hari/> 1 day
Ukuran kapal (panjang/lebar/ tinggi)/ Vessel size (length/width/height)	10 m/1.20 m/0.90 m*/10 m/1.20 m/0.90 m*	12 m;/3.85 m/> 1.20 m**/12 m;/3.85 m/> 1.20 m**
Awak kapal/ <i>Crew</i>	2 orang*/2 person*	7-9 orang**/7-9 person**
Biaya tetap/ <i>Fixed cost</i>	Rp. 5.342.620,- per tahun***/ 5.342.620 IDR per year***	Rp. 18.298.701,- per tahun***/ 18.298.701, IDR per year***
Biaya variabel/ <i>Variable cost</i>	Rp. 46.998.821,- per tahun***/ 46.998.821, IDR per year***	Rp. 263.388.159,- per tahun***/ 263.388.159, IDR per year***

Sumber: *Ditjen Perikanan Tangkap¹ (2018); **Ditjen Perikanan Tangkap² (2018); ***PPSEKP² (2016)/
Source: *Capture Fisheries Directorate General¹ (2018:1); **Capture Fisheries Directorate General² (2018); ***PPSEKP² (2016)

kebijakan pelaksanaan (Abidin, 2016). Sumber hukum nasional diklasifikasikan menjadi formal (merujuk mekanisme diciptakannya peraturan perundangan-undangan) dan non formal (merujuk produk hukum yang dihasilkan) (Siombo, 2010). Hukum membutuhkan kekuasaan (kekuatan pendorong) supaya bisa berjalan efektif.

Program penyusunan peraturan perundang-undangan yang memiliki peran penting salah satunya harmonisasi (Badan Pengkajian Hukum Nasional, 2015). Pengharmonisasian diharapkan agar tidak ada/mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan (Marzuki & Mujibussalim, 2017). Konfigurasi penyempurnaan maupun pengharmonisasian hukum nasional hendaknya didukung penelitian/pengkajian

hukum. Pengkajian hukum yakni komponen yang menempati proses awal sistem pembentukan peraturan perundangan (Badan Pengkajian Hukum Nasional, 2015). Pengkajian regulasi mencakup kegiatan mengidentifikasi permasalahan hukum yang tersebar di masyarakat, menganalisis, dan mempelajarinya. Kelemahan dalam kepastian hukum menyebabkan implementasi kebijakan kurang optimal. Perhatian masalah kebijakan tidak boleh diakhiri dengan pembuatan dokumennya saja, karena kebijakan itu dokumen hidup (Mthethwa, 2012).

Rencana aksi yang bisa dilakukan pemerintah jika pedoman satuan volume kapal untuk kriteria nelayan kecil hanya mengacu satu peraturan (UU No. 45/2009 atau UU No. 7/2016), dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Rencana Aksi Penetapan Regulasi Tunggal Ukuran Kapal Bagi Nelayan Kecil.
Table 4. Action Plan for Determining Single Regulations of Fishing Vessel Size for Small Scale Fishers.

Ops/ Option	Regulasi/ Regulation	Hasil Kajian/ Result	Implikasi/ Implication	Rencana Aksi/ Action Plan
Satu First	UU No. 45/2009 Constitution No. 45/2009	<ul style="list-style-type: none"> Sudah sesuai kriteria nelayan skala kecil (berdasarkan besarnya investasi dan daya muat orang) kapal 5 GT/ <i>Already meets the criteria of small-scale fishers (based on investment amount and number of people on vessel) of 5 GT vessels</i> Mewakili perikanan tangkap wilayah PUD/ <i>Representing inland waters capture fisheries</i> Dikhususkan nelayan saja (tidak termasuk ABK dan buruh)/ <i>Specifically for fishers only (not including crew members and workers)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Memerlukan waktu mensosialisasikan UU No. 45/2009 sebagai kebijakan tunggal menilai ukuran kapal (GT) nelayan kecil/ <i>Requires time to socialize Constitution No. 45/2009 as a single policy assessing the size of the GT of small fishing vessels</i> Melakukan pencatatan hasil tangkapan setiap kapal untuk tertibnya administrasi data/ <i>Catch record of each vessel for orderly administration of data</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Memerlukan pembahasan kembali antara pemerintah dengan DPR/ <i>Requires a re-discussion between the government and the parliament</i> Merancang program sosialisasi yang baik untuk menyamakan persepsi/ <i>Design a good socialization program to equalize perceptions</i> Merevisi ukuran kapal (GT) pada definisi nelayan kecil UU No. 7/2016/ <i>Revise the size of the GT of the ship in the definition of small fishers Constitution No. 7/2016</i> Menyusun rencana anggaran dalam mendukung kelancaran rencana aksi/ <i>Prepare a budget plan to support the smooth action plan</i>
Kedua Second	UU No. 7/2016/ Constitution No. 7/2016	<ul style="list-style-type: none"> Kurang sesuai dijadikan kriteria nelayan kecil (berdasarkan besarnya investasi dan daya muat orang) kapal 10 GT/ <i>It is less suitable to be used as a criterion for small fishers (based on investment amount and number of people on vessel) of 10 GT vessel</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Membutuhkan waktu mensosialisasikan UU No. 7/2016 menjadi kebijakan tunggal menilai ukuran kapal (GT) nelayan kecil/ <i>Requires time to socialize Constitution No. 7/2016 became a single policy assessing the GT size of small scale fishing boats</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Memerlukan pembahasan kembali antara pemerintah dengan DPR/ <i>Requires a re-discussion between the government and the parliament</i>

Lanjutan Tabel 4/Continues Table 4

Opsii/ Option	Regulasi/ Regulation	Hasil Kajian/ Result	Implikasi/ Implication	Rencana Aksi/ Action Plan
		<ul style="list-style-type: none"> • Melindungi ABK, buruh, maupun nelayan yang memakai atau tidak memakai kapal (mata pencaharian utama sektor perikanan)/ <i>Protecting crew members, workers, and fishers who use or do not use vessel (fisheries sector is the main livelihood)</i> • Tidak mewakili perikanan tangkap wilayah PUD (umumnya kapal nelayan PUD ≤ 5 GT)/ <i>Not representing capture fisheries in inland waters area (generally ≤ 5 GT)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan pencatatan ulang semua kapal ≤ 10 GT/ <i>Recording all vessels ≤ 10 GT</i> • Melakukan pencatatan hasil tangkapan setiap kapal dalam mencegah tindakan unreported/ <i>Catch record of each vessel in preventing unreported actions</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Merancang program sosialisasi yang baik untuk menyamakan persepsi/ <i>Design a good socialization program to equalize perceptions</i> • Merevisi ukuran kapal (GT) pada definisi nelayan kecil UU No. 45/2009/ <i>Revise the GT size of vessel in the definition of small fishers Constitution No. 45/2009</i> • Menyusun rencana anggaran yang menunjang kelancaran rencana aksi/ <i>Prepare a budget plan that supports the smooth running of the action plan</i>

Tabel 4, menjelaskan bahwa ukuran kapal yang paling sesuai dilekatkan pada definisi nelayan kecil adalah ≤ 5 GT. Besaran GT kapal nelayan kecil dalam UU No. 45/2009 seharusnya menjadi pedoman/petunjuk pemerintah merancang UU No. 7/2016, karena UU No. 45/2009 telah terlebih dahulu diberlakukan. Hasil identifikasi terhadap perbedaan satuan volume kapal UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 (Tabel 3), juga menunjukkan bahwa ukuran kapal yang tepat digunakan nelayan kecil yaitu ≤ 5 GT.

Tidak ada hukum yang tidak mengalami perubahan dan perubahan itu senantiasa produk konflik (Utsman, 2009). Pendapat ini bisa dianalogikan bahwa disparitas satuan volume kapal/GT membuktikan kurang sempurnanya perumusan kebijakan, sehingga harus dipilih salah satu UU yang paling tepat. Langkah konkret merealisasikannya membutuhkan aturan main/kebijakan dalam satu perundangan (Tri F. Mounty dalam Halim & Damayanti, 2007). Pertimbangan menjadikan kebijakan tunggal (memilih salah satu) terhadap ukuran kapal (GT) nelayan kecil, hasil akhirnya tetap menjadi hak pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Pemilihan salah satu ukuran GT kapal (apakah GT dalam UU No. 45/2009 atau UU No. 7/2016) untuk mendefinisikan nelayan kecil harus dilakukan pemerintah. Tujuannya, memberikan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai upaya mengharmonisasikan dan menata kebijakan nasional ke arah yang lebih baik.

Hambatan operasional yang tidak terduga dari penerapan kebijakan akan memberikan tantangan yang harus diatasi, sebelum kebijakan tersebut menghasilkan perbaikan yang dimaksud (Cross, Hardee & Jewell, 2001). Masalah merupakan unsur penting proses pelaksanaan kebijakan. Kesalahan menentukan masalah yang tepat bisa menimbulkan kegagalan total seluruh proses kebijakan (Abidin, 2016). Kartodihardjo (2017), juga mengungkapkan: *“memecahkan masalah yang salah dapat menghabiskan biaya besar dan hasil yang tidak dikehendaki dalam jangka panjang, serta kondisi yang jauh lebih buruk”*. Pernyataan itu menegaskan adanya akibat bilamana disimilaritas satuan volume kapal pada materi definisi nelayan kecil (UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016) tidak segera diselaraskan. Lemahnya koordinasi, sosialisasi, maupun pemahaman materi kebijakan, mengakibatkan peraturan yang dikeluarkan pemerintah tidak menjamin kepastian hukum.

Sulistiyono & Rustamaji (2009), berpendapat: *“pengembangan kebijakan yang tidak sesuai akan mewujudkan kekacauan sistem hukum dan merupakan konsekuensi logis yang harus dipertanggungjawabkan”*. Terjadinya dualisme ukuran satuan volume kapal nelayan kecil mengindikasikan bahwa pengembangan kebijakan sektor KP melalui UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, masih menyimpan persoalan yang harus diselesaikan. Siombo (2010), menyatakan:

“Hukum sebagai sarana yang ditujukan mengubah perilaku masyarakat sesuai target yang ditetapkan sebelumnya, tetapi akan menimbulkan kendala apabila hukum yang dibuat ternyata tidak efektif”.

Inti dikeluarkannya kebijakan publik yaitu terjadi perubahan paradigma pembangunan dari yang bertumpu pada fokus pertumbuhan kepentingan ekonomi, menjadi bertumpu pada pembangunan berkelanjutan (Purnaweni, 2014). Pemerintah selaku pengambil kebijakan, sepantasnya mengkonstruksi regulasi yang mampu menjaga/mengelola potensi kekayaan bangsa berdasarkan pembangunan berkelanjutan yang berkeadilan. Kebijakan publik dimaknai sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan, serta apa akibat dari tindakan tersebut (Parsons, 2008). Kebijakan publik merupakan domain pemerintah dan apabila hasil implementasinya tidak sesuai harapan, maka pihak yang paling merasakan akibatnya adalah masyarakat (penerima konsekuensi berlakunya sebuah peraturan).

PENUTUP

UU No. 31/2004, sebagaimana telah diubah melalui UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, memiliki visi besar mencapai keadilan ekonomi bagi rakyat (terutama masyarakat KP). Masyarakat KP yang menjadi salah satu perhatian utama kedua regulasi ini ialah nelayan kecil. Terminologi nelayan pada UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 mempunyai perbedaan pada satuan volume kapal/GT. Perbedaan tersebut menyebabkan adanya dua acuan yang sah dan berkepastian hukum untuk dipedomani. Berdasarkan hasil kajian diketahui bahwa ukuran kapal bagi nelayan kecil yang paling tepat adalah ≤ 5 GT (UU No. 45/2009), tetapi keputusan menetapkan menjadi rujukan tunggal memiliki konsekuensi dan sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah. Ukuran kapal (GT) pada susunan kalimat definisi nelayan kecil UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016 ketimpangannya cukup signifikan, sehingga berpengaruh juga terhadap: 1) kewenangan pemberian izin kapal (dikaitkan UU No. 23/2014); 2) wilayah untuk menangkap ikan; 3) kapasitas hasil tangkapan ikan yang diperoleh (teknologi); 4) manajemen pencatatan kapal. Ukuran kapal (GT) nelayan kecil yang tidak sama, memperlihatkan belum konsistennya negara menyusun regulasi yang baik.

Kewenangan pengaturan ukuran kapal (GT) nelayan kecil dalam UU No. 45/2009 dan UU No. 7/2016, yang tidak seragam harus segera ditindaklanjuti oleh pemerintah agar dijadikan prioritas menyamakannya. Pembuat UU selayaknya memperhatikan pentingnya keseragaman satuan volume kapal nelayan kecil dari setiap kebijakan yang diterbitkan, meskipun orientasi diciptakannya berbeda misinya. Konsepsi pengertian satuan volume kapal menjadi formulasi kebijakan tunggal, wajib dilakukan demi kelancaran implementasinya. Hal ini disebabkan implementasi merupakan bagian penting proses kebijakan sebagai penentu keberhasilan penerapannya. Tindakan yang harus dilaksanakan pemerintah adalah merubah/merevisi salah satu teks pasal definisi nelayan kecil untuk ukuran kapal (GT) pada UU No. 45/2009 atau UU No. 7/2016. Tujuannya mencegah adanya multi tafsir terhadap aplikasi kebijakan dalam mengelola pembangunan sektor KP secara holistik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. (Ris.) Dr. Zahri Nasution (Alm.), atas bimbingan serta ilmu yang telah diberikan kepada penulis dalam membuat karya tulis ilmiah menggunakan teknik yang baik dan benar. Teriring Doa semoga ilmu yang beliau ajarkan menjadi amal ibadah dan diterima oleh Tuhan Y.M.E. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Armen Zulham, Hikmah, M.Si, dan Tikkyrino Kurniawan, M.S.E atas masukannya dalam mempertajam pembahasan terkait UU No. 7/2016.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S. Z. (2016). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Akib, H. (2010). Implementasi Kebijakan; Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*. Makassar: Universitas Negeri Makassar, Vol.1, No. 1, Februari 2010. (1-11).
- Badan Pengkajian Hukum Nasional. (2015). *Diskusi Publik Pola Penelitian Hukum dalam Rangka Pengembangan dan Pembentukan Hukum Nasional*. <https://bphn.go.id/news/2015122204451122/DISKUSI-PUBLIK-PO-LA-PENELITIAN-HUKUM-DALAM-RANGKA-PENGEMBANGAN-DAN-PEMBENTUKAN-HUKUM-NASIONAL>. Tanggal diunduh: 16 Mei 2018.
- BAPPENAS. (2017). *Narasi Tunggal: Bantuan Premi Asuransi Nelayan*. <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/narasi-tunggal-bantu>

- an-premi-asuransi-nelayan/. Tanggal diunduh: 15 Mei 2018.
- Basyir, A. (2014). Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif. *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)*. Volume II, No. 5, Agustus 2014. (285-306).
- Brinkerhoff, D.W. & L.B. Crosby. (2001). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Brynard, P.A. (2007). Multiplicity in Public Policy Implementation. *African Journal of Public Affairs*. Volume 1, No. 1, December 2007. South Africa: University of Pretoria. (34-40)
- Buchholz, R. A. (1990). *Essentials of Public Policy for Management (Prentice-Hall Essentials of Management Series)*. USA: Pearson College Div.
- Cross, H., K. Hardee & N. Jewell. (2001). *Reforming Operational Policies: A Pathway to Improving Reproductive Health Progress*. POLICY Occasional Paper Series No.7. Washington DC: Future Group, POLICY Project. <http://www.policyproject.com/pubs/occasional/op-7.pdf>. Tanggal diunduh: 11 April 2018.
- FAO. (2015). *Small Scale Fisheries*. FAO's Strategic Objective 1 Help Eliminate Hunger, Food Insecurity and Malnutrition SMALL-SCALE FISHERIE. <http://www.fao.org/3/a-au832e.pdf>. Tanggal diunduh: 24 April 2018.
- Friedman, L.M. (2009). *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial)*. Bandung: Nusa Media.
- Gandyo, G.C., A. Soemarmi, & E.S. Prihatin. (2016). Perlindungan Hukum bagi Nelayan Kecil oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Brebes. *Diponegoro Law Journal*, Volume 5, No. 3, Tahun 2016. (1-10).
- Ditjen Perikanan Tangkap¹. (2018). *Spesifikasi Teknis Kapal Ikan <5 GT (Mina Maritim 3 VL-Linggi Depan) (TIPE 2)*. <https://id.scribd.com/doc/316603686/07-Spesifikasi-Teknis-Kapal-Ikan-5-GT-Tipe-V-Tipe-7-Tahap-II-pdf>. Tanggal diunduh: 21 Juni 2018.
- Ditjen Perikanan Tangkap². (2018). *Spesifikasi Teknis Kapal Ikan 10 GT (Mina Maritim 10 ULH) (Multipurpose-Line Hauler) (TIPE 9)*. <https://id.scribd.com/doc/314241302/09-Spesifikasi-Teknis-Kapal-Ikan-10-GT-Tipe-U-Tipe-9>. Tanggal diunduh: 21 Juni 2018.
- Halim, A. & T.W. Damayanti. (2007). *Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah (Pengelolaan Keuangan Daerah)*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Hart, H.L.A. (2010). *Konsep Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- Ingram, H. & Schneider, A. (1990). Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes. *Journal of Public Policy*, January 1990; Cambridge University. (67-88). <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004682>. Tanggal diunduh: 12 April 2018.
- Irianto, S. & Shidarta. (2009). *Metode Penelitian Hukum (Konstelasi dan Refleksi)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kartodihardjo, H. (2017). *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Diskursus-Politik-Aktor-Jaringan*. Bogor: Sajogyo Institute.
- Marzuki, H.D. & Mujibussalim. (2017). Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Menjalankan Fungsi Legislasi. *Syiah Kuala Law Journal*. Volume 1(3), Desember 2017. Banda Aceh: Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala. (52-70).
- Mthethwa, R. M. (2012). Critical Dimensions for Policy Implementation. *African Journal of Public Affairs*. Volume 5, No. 2, September 2012. South Africa: University of Pretoria. (36-47).
- Mulyadi, S. (2005). *Ekonomi Kelautan*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy (Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan)*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Parsons, W. (2008). *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.30/Men/2012, tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 81.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 18/Permen-KP/2016, tentang Jaminan Perlindungan atas Resiko Kepada Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 907.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2002, tentang Perkapalan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 95. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4227.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2000, tentang Kepelautan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 13. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3929.
- Perdana, R. (2016). *Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. . Tanggal diunduh: 22 Mei 2018.

- PPSEKP¹. (2016). *Kajian Perlindungan Nelayan terhadap Keberlanjutan Usaha*. Laporan Teknis (Tidak Dipublikasikan). Jakarta: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan-Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan (Ballitbang KP).
- PPSEKP². (2016). *Panel Kelautan dan Perikanan Nasional (Panelkanas)*. Laporan Teknis (Tidak Dipublikasikan). Jakarta: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan-Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan (Ballitbang KP).
- Purnaweni, H. (2014). Kebijakan Pengelolaan Lingkungan di Kawasan Kendeng Utara Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Hukum. Volume 12, ISSN 1829-8907. Issue 1 (2014). Semarang: Universitas Diponegoro. (53-65)*.
- Rahardjo¹, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Rahardjo², S. (2009). *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara
- Siombo, M.R. (2010). *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Slampack, R. (2017). *Makalah Nelayan*. (Bahan Disertasi S3). . Tanggal diunduh: 13 April 2018.
- SUCOFINDO. (2011). *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*. /artikel/1059/illegal,-unreported-and-unregulated-(iuu)-fishing..html. Tanggal diunduh: 8 Agustus 2018.
- Suharto, E. (2008). *Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik bagi Masyarakat dengan Kebutuhan Khusus*. Disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) "Kajian Penerapan Pelayanan Khusus (Service for Customers with Special Needs) pada Sektor Pelayanan Publik". Lembaga Administrasi Negara. Sahira Butik Hotel (Bogor 9-10 Oktober 2008). <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/LANPelayananPublik.pdf>. Tanggal diunduh: 15 Agustus 2018.
- Sulistiyono, A. & M. Rustamaji. (2009). *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*. Sidoarjo - Jawa Timur: Masmedia Buana Pustaka.
- Suyanto, B. (2013). *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Surabaya: In-Trans Publishing.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016, tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008, tentang Pelayaran. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433.
- Utzman, S. (2009). *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum (Makna Dialog antara Hukum dan Masyarakat)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wolman, H. (1981). The Determinants of Program Success and Failure. *Journal of Public Policy, Volume 1, Issue 4, October 1981. (433-464)*.