

POLITIK HUKUM KEBIJAKAN PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN NELAYAN DI PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Yasser Arafat

Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
e-mail: cutyasser@gmail.com

Key Words:

Politik Hukum, Perlindungan Nelayan, Pemberdayaan Nelayan, Nelayan Kecil, Simplifikasi Hukum

Abstrak: Artikel ini mengkaji politik hukum perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara. Artikel ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kehendak politik Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dalam menyusun kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan belum menunjukkan komitmen yang kuat. Beberapa indikatornya yakni, *Pertama*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara tidak dirumuskan dalam peraturan daerah khusus melainkan hanya menjadi bagian dari perda tentang pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan sebagai bentuk simplifikasi hukum. *Kedua*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara tidak secara spesifik mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil sebagai bentuk *affirmative action*. *Ketiga*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara masih bersifat fakultatif karena menggunakan frasa “dapat”, berbeda dengan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang menggunakan frasa “paling sedikit” dan “berkewajiban” yang menunjukkan standar minimal wajib yang harus dipenuhi.

PENDAHULUAN

Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.¹ Salah satu masyarakat yang termasuk kelompok rentan dan perlu mendapatkan perhatian kesejahteraannya yakni nelayan.²

¹ Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

² Sudyono, S. (2016). Strategi adaptasi nelayan Desa Tanjung Berakit dalam menghadapi perubahan iklim. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya*, 18(2), 107-125.

Secara garis besar, persoalan yang dihadapi yakni kondisi perubahan iklim dan cuaca yang berlangsung secara tiba-tiba, potensi konflik antar nelayan karena adanya penggunaan alat penangkapan ikan yang bersifat destruktif, potensi konflik nelayan dengan korporasi pertambangan yang usahanya merusak ekosistem laut, makin sulitnya mendapatkan bahan bakar, hingga harga jual ikan yang rendah. Belum lagi terkait dengan kebutuhan keluarga nelayan terhadap berbagai fasilitas penting di darat yakni terkait kesehatan dan pendidikan. Berdasarkan kondisi tersebut maka nelayan, khususnya nelayan kecil, membutuhkan pemihakan negara terhadap kesejahteraan mereka. Tanpa pemihakan terhadap nelayan berpotensi hancurnya lingkungan fisik yang berujung pada lingkungan sosial budaya dan ekonominya.³

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dalam Alinea IV menyatakan bahwa salah satu tujuan nasional bangsa Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Tujuan nasional bangsa Indonesia tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa pasal UUD NRI 1945. Pada Pasal 27 UUD NRI 1945 disebutkan negara memberikan hak kepada tiap-tiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Ketentuan ini bermaksud bahwa negara berkewajiban memenuhi hak atas pekerjaan bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Tak hanya soal membuka lapangan pekerjaan, melainkan juga memberikan perlindungan dan jaminan terhadap akses pada pekerjaan. Adanya jaminan akses pada pekerjaan pada akhirnya akan membuat warga negara dapat bekerja untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.⁴ Nelayan 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.⁵

Sementara Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak negara menguasai kekayaan alam merupakan bentuk hak sosial⁶ yang menuntut pemerintah untuk campur tangan dalam

³ Sulaiman, S., Abdullah, M. A., Mansur, T. M., & Zulfan, Z. (2014). Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan Tradisional di Aceh dalam Kaitan Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan secara Berkeadilan. *Jurnal Media Hukum*, 21(2), 309-321.

⁴ Adrian, K., & Hartanto, R. V. P. (2022). Pemenuhan Hak Nelayan Tradisional Atas Pekerjaan Akibat Proyek Tambang Timah Di Kawasan Perairan Pulau Bangka. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 17(2), 211-225.

⁵ Hikmah, H., & Nasution, Z. (2018). Upaya perlindungan nelayan terhadap keberlanjutan usaha perikanan tangkap. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 7(2), 127-142.

⁶ Hak-hak rakyat dalam UUD NRI 1945 menurut F. Sugeng Istanto mencakup hak-hak klasik dan hak-hak sosial. Hak klasik merupakan hak-hak asasi yang menuntut bebas dari campur tangan negara, sedangkan hak sosial yakni hak-hak asasi yang menuntut campur tangan pemerintah.

pengelolaannya dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁷ Untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyat, Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Dalam rangka menjalankan amanah dari konstitusi, pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan untuk mencapai tujuan negara memajukan kesejahteraan bagi nelayan. Pada 2016, disahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam (UU No. 7/2016).

Tujuan dari perlindungan dan pemberdayaan nelayan yakni menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam pengembangan usaha, memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan, dan meningkatkan kemampuan dan kapasitas nelayan dalam mengelola sumber daya ikan.⁸ Keberadaan UU No. 7/2016 juga untuk menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha, melindungi dari resiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran dan memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

Pemerintah menyiapkan strategi perlindungan terhadap nelayan yang meliputi meliputi penyediaan prasarana dan kemudahan memperoleh sarana usaha perikanan, jaminan kepastian usaha, jaminan risiko penangkapan ikan, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, pengendalian impor komoditas perikanan, jaminan keamanan dan keselamatan, serta fasilitasi dan bantuan hukum. Selain itu pemerintah juga menyiapkan strategi pemberdayaan nelayan melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, kemitraan usaha, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi, serta penguatan kelembagaan.⁹ Jaminan perlindungan hukum dan pemberdayaan nelayan sangat diperlukan dan harus senantiasa ditingkatkan sebagai upaya penguatan nelayan yang merupakan salah satu sumber daya manusia Indonesia, serta meningkatkan kesejahteraan nelayan.¹⁰

⁷ Ridwan, I. H. J., & Sudrajat, M. A. S. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, hlm. 52.

⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

⁹ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

¹⁰ Retnowati, E. (2011). Nelayan indonesia dalam pusaran kemiskinan struktural (perspektif sosial, ekonomi dan hukum). *Perspektif*, 16(3), 149-159.

UU No. 7/2016 mengamanatkan bahwa pemerintah pusat dan daerah harus membuat perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan dan paling sedikit memuat kebijakan dan strategi.¹¹ Kebijakan dan strategi tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.¹² Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.¹³

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka sudah seharusnya pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara membuat kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan sebagai bentuk pemihakan tersebut kesejahteraan nelayan. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji politik hukum kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara dalam rangka melaksanakan perintah UU No. 7/2016. Manfaat dari artikel ini bagi ilmu pengetahuan yakni diharapkan dapat mendukung upaya pengembangan ilmu hukum dalam bidang politik hukum. Selain itu diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi dan pedoman bagi pengembangan pengaturan perlindungan dan pengembangan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara.

METODE

Artikel ini merupakan hasil penelitian hukum yang menggunakan metode penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum normatif, penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepskan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut pengkonsep dan/atau pengembangnya.¹⁴ Penelitian ini dimaksudkan untuk menemukan norma-norma yang akan digunakan sebagai dasar pembenaran atas rumusan masalah yang telah disajikan. Untuk memudahkan penelitian, maka logika berpikir yang digunakan secara deduktif.

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan. Pertama pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), memungkinkan untuk menemukan rasio legis dan dasar ontologis regulasi terkait dengan masalah penelitian. Mempelajari rasio legis

¹¹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

¹² Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

¹³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

¹⁴ Suteki. (2013). *Desain Hukum di Ruang Sosial*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 27.

dan dasar ontologis akan menemukan kandungan yang termuat secara filosofis terhadap suatu instrumen hukum. Sehingga dapat ditemukan suatu kesimpulan terhadap ada tidaknya benturan filosofis dengan isu hukum yang disajikan.¹⁵ Kedua adalah pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Ketiga adalah pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum. Bahan hukum terdiri dari 2 (dua) yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah berbagai produk hukum dan kebijakan pemerintah terkait pengelolaan sumber daya perikanan dan perlindungan nelayan. Adapun data sekunder berasal dari hasil penelitian kepustakaan seperti prosiding seminar, hasil penelitian yang relevan, dokumen, buku, dan artikel yang terkait dengan judul penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum silogisme deduksi dengan menggunakan tiga tahap, yakni premis mayor, premis minor dan kesimpulan¹⁶ serta interpretasi hukum berupa interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.

HASIL

Provinsi Kalimantan Utara merupakan salah satu provinsi dengan kekayaan sumber daya alam yang berlimpah, terutama di bidang kelautan dan perikanan. Dengan luas laut sekitar 7.768,45 km², garis pantai sepanjang 3.557,65 km, dan jumlah pulau-pulau kecil mencapai 182 pulau, Provinsi Kalimantan Utara memiliki potensi sumber daya perikanan yang besar dengan kontribusi ekonomi terbesar setelah sektor pertambangan dan pertanian.

Namun besarnya potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang dimiliki oleh Provinsi Kalimantan Utara belum dioptimalkan bagi kesejahteraan masyarakat, terutama nelayan. Hal ini dapat dilihat dari derajat kehidupan para nelayan yang masih hidup di bawah garis kesejahteraan. Beberapa hal yang menjadi penyebabnya adalah belum memadainya regulasi di Provinsi Kalimantan Utara yang menjadi payung hukum bagi perlindungan dan pemberdayaan masyarakat nelayan. Padahal nelayan di Provinsi Kalimantan Utara memiliki sejumlah persoalan seperti minimnya akses permodalan dan ketergantungan nelayan dengan tengkulak yang masih dirasakan sangat tinggi.

¹⁵ Marzuki, P.M.. (2008). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 93-94.

¹⁶ Wignjosoebroto, Soetandyo. (2020). *Hukum Konsep dan Metode*. Cetakan Ketujuh. Malang: Setara Pers, hlm. 77-78.

Dengan hak inisiatif yang dimiliki, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Kalimantan Utara mengusulkan rancangan peraturan daerah (raperda) mengenai pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan. Hak inisiatif DPRD adalah hak untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya di bidang legislasi.¹⁷

Setelah melalui proses panjang, pada 25 Mei 2023 diundangkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Perda Kaltara No. 4/2023). Pembentukan peraturan daerah ini dimaksudkan untuk:

1. memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan di Daerah;
2. mewujudkan tanggung jawab pemerintah daerah dan seluruh elemen masyarakat dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan yang berkelanjutan; dan
3. memberikan arahan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan dalam rangka mewujudkan nelayan, pembudidaya ikan, pengolah, pemasar, dan pelaku usaha sektor kelautan dan perikanan lainnya yang berdaya saing.

Perda Kaltara No. 4/2023 mengatur beberapa hal, seperti perencanaan, pemanfaatan, pengusahaan sumber daya kelautan dan perikanan; pengendalian pemanfaatan ruang laut; pengawasan; konservasi ekosistem perairan; perlindungan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat nelayan; dan penegakan hukum di bidang kelautan dan perikanan. Jadi dapat disimpulkan bahwa perlindungan dan pemberdayaan nelayan termasuk dalam ruang lingkup pengaturan perda ini dan model pengaturan ini berbeda dengan sejumlah daerah lain, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang membuat perda khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan.

Peraturan daerah di tingkat provinsi yang mengatur secara khusus perlindungan dan pemberdayaan nelayan di antaranya:

1. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan;

¹⁷ Simamora, J. (2015). *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: LAPIK. hlm. 88.

2. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, Dan Petambak Garam;
3. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam;
4. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Perikanan dan Pergaraman
Adapun peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota yang mengatur secara khusus perlindungan dan pemberdayaan nelayan, contohnya yakni:
 1. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam;
 2. Perda Pasaman Nomor 7 Tahun 2019 atau Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan.
 3. Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Pembudidaya Ikan;

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat terlihat perbedaan antara Perda Kaltara No. 4/2023 dengan perda dari beberapa daerah lain yang secara khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Perbedaan ini akan dibahas secara lebih mendalam lagi dalam kerangka kajian politik hukum. Pemahaman tentang politik hukum diperlukan sebagai salah satu acuan dalam melakukan analisis dan evaluasi perundang-undangan.

PEMBAHASAN

Konsepsi Politik Hukum

Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah mengundang Perda Kaltara No. 4/2023 yang diharapkan dapat menjadi dasar hukum dan pedoman dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan serta memberikan perlindungan kepada para pelaku usaha perikanan, salah satunya nelayan. Dalam merumuskan perda tersebut, DPRD Provinsi Kalimantan Utara bersama dengan Gubernur Kalimantan Utara tidak berangkat dari ruang hampa. Dalam merumuskan perda tersebut tentu dipengaruhi oleh kehendak politik tertentu terkait nilai-nilai yang menjadi dasar pijakannya dalam

menentukan bentuk, isi, dan arah dari hukum yang akan dibentuk, yang biasa dikenal dengan istilah politik hukum.

Menurut Mahfud MD¹⁸, politik hukum merupakan *legal policy* tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Tujuan negara yang dimaksud dapat dimaknai sebagai tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹⁹ Adapun pengertian politik hukum menurut Padmo Wahjono, adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk.²⁰ Lebih jelasnya, Padmo Wahjono menerangkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk membentuk suatu yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul Ilmu Hukum²¹ mendefinisikan politik hukum adalah aktivitas untuk memilih cara yang hendaknya dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Politik adalah bidang yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Sedangkan hukum berhadapan dengan keharusan untuk menentukan pilihan tentang tujuan atau cara-cara yang akan dipakai untuk mencapai tujuan masyarakat tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo, aspek politik hukum sebagai bahan studi meliputi:²²

1. Tujuan yang akan dicapai dengan sistem hukum yang ada;
2. Cara-cara yang dipilih untuk menentukan mana yang paling baik untuk mencapai tujuan. Misalnya pilihan desentralisasi atau sentralisasi;
3. Kapan suatu peraturan atau hukum perlu diubah dan melalui cara apa perubahan tersebut sebaiknya dilakukan; dan
4. Dapatkah suatu pola yang mapan dirumuskan untuk memilih tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Adapun menurut Mahfud MD, ruang lingkup dari studi politik hukum sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) hal, yaitu:²³

1. Kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara;

¹⁸ Mahfud MD, Moh. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-7. Jakarta: Rajawali Press. hlm. 1.

¹⁹ Mangku, D. G. S. (2014). Politik Hukum Pancasila dalam Paradigma Nilai-Nilai Sosial Kultural Masyarakat Indonesia. *Pandecta Research Law Journal*, 9(1), 32-49.

²⁰ Disimpulkan dari Wahyono. P. (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm. 160, dan Wahyono, P. (1991). "Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan." *Forum Keadilan*, No. 29, hlm. 65

²¹ Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Cetakan keenam. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 352.

²² *Ibid*, hlm. 352-353.

²³ Mahfud MD, Moh. (2012). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 9

2. Latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya atas lahirnya produk hukum;
3. Penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Politik Hukum Kebijakan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Di Provinsi Kalimantan Utara

Kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara dirumuskan dalam Perda Kaltara No. 4/2023 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. Disusun perda ini berangkat dari konsepsi penguasaan negara terhadap sumber daya alam yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menekankan bahwa sumber daya dan kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna yang terkandung di dalam ketentuan tersebut bahwa segala sumber daya dan kekayaan alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang harus dioptimalkan pemanfaatannya untuk kesejahteraan rakyat, baik generasi saat ini maupun generasi yang akan datang. Konstruksi penafsiran atas ketentuan tersebut bahwa rakyat memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.²⁴

Dalam konteks Perda Kaltara No. 4/2023, maka potensi sumber daya alam kelautan dan perikanan dioptimalkan bagi kesejahteraan rakyat, terutama nelayan yang selama ini menghadapi sejumlah persoalan. Seharusnya dengan sumber daya kelautan dan perikanan yang begitu melimpah, nelayan memiliki taraf kehidupan yang sejahtera. Namun fakta sosialnya memperlihatkan derajat kehidupan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara masih hidup di bawah garis kesejahteraan. Belum lagi sejumlah persoalan yang dihadapi oleh nelayan seperti pencurian ikan oleh kapal asing, penggunaan alat penangkapan ikan yang destruktif yang berpotensi merusak ekosistem dan memunculkan konflik sosial, rusaknya ekosistem laut karena adanya pencemaran limbah industri, konflik pemanfaatan ruang, dan lain sebagainya.

Sebagai produk hukum daerah, dari sisi sifatnya, Perda merupakan produk hukum yang bersifat pengaturan. Dari sisi materi muatannya, Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh materi muatan dalam rangka

²⁴ Rachman, I. N. (2016). Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945. Jurnal Konstitusi, 13(1), 195-212.

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan tingkat lokal, pembentukannya harus memperhatikan kebutuhan masyarakat (*social need*), kondisi masyarakat (*social condition*), dan modal/kekayaan masyarakat (*social capital*), agar tidak terjadi penolakan dari masyarakat, karena substansi peraturan daerah telah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan, kondisi, dan modal yang dimiliki masyarakat. Perda merupakan produk politik yang mencerminkan kehendak bersama antara DPRD dengan kepala daerah dan seharusnya kehendak bersama tersebut harus memmanifestasikan kondisi, kebutuhan, dan kehendak masyarakat di daerahnya.

Perda Kaltara No. 4/2023 merupakan manifestasi dari kehendak bersama antara DPRD dan Gubernur Provinsi Kalimantan Utara yang ingin mengatur pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan sekaligus menjamin perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Berbicara mengenai pengelolaan perikanan memang mencakup 3 (tiga) dimensi yang tidak dapat terpisahkan yakni (1) dimensi sumberdaya perikanan dan ekosistemnya; (2) dimensi pemanfaatan sumberdaya perikanan untuk kepentingan sosial ekonomi masyarakat; dan (3) dimensi kebijakan perikanan itu sendiri.²⁵

Walapun sumber daya ikan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, namun apabila eksploitasi tersebut dijaga kelestarian dan keberlangsungannya bagi generasi berikutnya maka tidak menjadi suatu permasalahan. Selain itu, eksploitasi tersebut harus memberikan manfaat nyata bagi nelayan khususnya nelayan kecil dan pembudidaya ikan dalam pemasaran hasil tangkapan ataupun hasil olahannya.²⁶

Pengelolaan perikanan saat ini masih belum mempertimbangkan keseimbangan ketiga dimensi tersebut, di mana kepentingan pemanfaatan untuk kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat dirasakan lebih besar dibanding dengan misalnya kesehatan ekosistemnya. Dengan kata lain, pendekatan yang dilakukan masih parsial belum terintegrasi dalam kerangka dinamika ekosistem yang menjadi wadah dari sumberdaya ikan sebagai target pengelolaan. Dalam konteks inilah, dipandang perlu menghadirkan aturan hukum sebagai acuan dalam pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan

²⁵ Budiarto, A., Adrianto, L., & Kamal, M. (2015). Status pengelolaan perikanan rajungan (*Portunus pelagicus*) dengan pendekatan ekosistem di Laut Jawa (WPPNRI 712). *Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia*, 7(1), 9-24.

²⁶ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

secara terintegrasi melalui peraturan daerah di Kalimantan Utara.²⁷ Oleh sebab itu, Perda tersebut tidak hanya mengatur pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, tetapi juga perlindungan kepada nelayan guna mewujudkan keberlanjutan usaha perikanan.

Pandangan tersebut tidak sepenuhnya keliru. Berbicara mengenai keberlanjutan perikanan memang ditopang pilar-pilar keberlanjutan sumber daya ikan, keberlanjutan lingkungan, dan keberlanjutan usaha perikanan. Tetapi di sisi lain, hal ini menyimpangi semangat yang dibawa dengan diundangkannya UU No. 7/2016. Sebelum diberlakukannya undang-undang tersebut, regulasi khusus yang mengatur mengenai perlindungan nelayan paling tinggi adalah Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan. Oleh sebab itu, DPR RI periode 2014-2019 memasukkan Undang-Undang yang secara khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan ke dalam Program Legislasi Nasional.²⁸ Perlindungan bertujuan untuk membantu nelayan menghadapi kesulitan berkaitan dengan usaha perikanan. Sementara pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan nelayan dalam melaksanakan usaha perikanan.

Menghadirkan regulasi yang secara khusus mengatur perlindungan terhadap satu kelompok masyarakat tertentu bukan merupakan bentuk diskriminasi dan tidak menyimpangi prinsip keadilan. Sebaliknya, upaya ini dilakukan untuk mencapai keadilan, sebagaimana teori keadilan menurut pemikir barat John Rawls. Dalam bukunya *A Theory of Justice*, John Rawls melandaskan gagasannya pada 2 (dua) prinsip yakni kebebasan yang sama dan prinsip perbedaan. Dimana prinsip kebebasan menyatakan bahwa setiap orang mempunyai kebebasan yang sama. Prinsip perbedaan maksudnya bahwa adalah ketidaksamaan sosial dan ekonomi dapat diterima sejauh hal itu memberikan keuntungan besar khususnya bagi warga masyarakat yang paling kurang beruntung.²⁹ Dari sinilah dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* dapat dibenarkan secara konstitusional.³⁰ Masyarakat nelayan berada pada kondisi dan posisi yang kurang beruntung sehingga perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah melalui regulasi dan kebijakan yang dibuat secara khusus memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada nelayan.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Adam, L. (2016). Telaah kebijakan perlindungan nelayan dan pembudi daya ikan di Indonesia. *Kajian*, 20(2), 145-162.

²⁹ Willem, R. (2018). Pemanfaatan Ruang Pesisir Dan Laut Yang Berkeadilan. *Bina Hukum Lingkungan*, 2(2), 154-166.

³⁰ Faiz, P. M. (2009). Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice). *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 135-149.

Jika dibandingkan dengan pemerintah daerah lainnya, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, inisiatif Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara merujuk pada apa yang disebut sebagai simplifikasi regulasi. Simplifikasi regulasi merupakan cara mengatasi obesitas regulasi atau hiper-regulasi, kondisi di mana regulasi terlalu banyak dan kurang efektif bagi ‘kesehatan’ regulasi.³¹

Namun harus diakui bahwa penyederhanaan regulasi bukanlah hal yang mudah, karena tidak sekadar menyangkut perubahan atau penggabungan ketentuan semata, tetapi perlu pendekatan sistemik baik substantif, kelembagaan, dan kesadaran hukum. Selain itu juga harus didukung oleh kemauan politik yang kuat dari pemerintah.³² Mengintegrasikan ketiga dimensi pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan dalam sebuah perda akan membuat ruang lingkup substansi pengaturannya akan terlalu luas dan tidak mendalam. Satu hal yang lebih penting dari itu semua yakni memastikan bahwa substansi pengaturannya tidak mendistorsi atau tidak menyimpangi perintah UU No. 7/2016. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.³³

Perda Kaltara No. 4/2023 tidak menyebutkan UU No. 7/2016 pada bagian konsideran sebagai dasar pijakan hukumnya. Meskipun jika dilihat pada naskah akademik dan substansi pengaturannya, perda tersebut merujuk pada materi muatan yang tercantum dalam UU No. 7/2016. Ini tampaknya hanya persoalan teknis yang tidak substansial.

Namun ada hal yang cukup substansial bermasalah pada Perda Kaltara No. 4/2023 yakni kehendak politik (*politic will*) dari penyusunnya yang belum mencerminkan komitmen kuat terhadap upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan, khususnya nelayan kecil. Contoh terkait dengan ketiadaan ketentuan yang secara khusus mengatur perlindungan nelayan kecil pada Perda Kaltara No. 4/2023. Padahal pada Pasal 1 Angka 25 diuraikan definisi mengenai nelayan kecil. Berbeda dengan UU No. 7/2016 yang mengatur bahwa pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memfasilitasi bantuan pendanaan dan bantuan pembiayaan bagi nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, pembudi daya ikan

³¹ Habibi, A., & Sani, M. (2022). Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 231-243.

³² Setiadi, W. (2020). Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9(1), 39.

³³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

kecil, penggarap lahan budi daya, dll.³⁴ Adapun pengaturan di Perda Kaltara No. 4/2023 bahwa dalam melakukan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan permodalan kepada masyarakat perikanan.³⁵

Selain tidak menegaskan bahwa bantuan permodalan itu tidak hanya diperuntukkan bagi nelayan kecil, Perda Kaltara No. 4/2023 juga tidak mewajibkan pemberian bantuan permodalan karena hanya menggunakan frasa “dapat memberikan”. Penggunaan frasa “dapat” ini ditemukan hampir di semua pengaturan mengenai perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Contohnya terkait penyediaan prasarana dan sarana “dapat” meliputi (1) kapal penangkap ikan; (2) gudang pendingin; dan (3) prasarana dan sarana lainnya.³⁶ Selain itu dalam rangka memaksimalkan usaha dan/atau kegiatan penangkapan serta pembudidayaan ikan, Pemerintah Daerah “dapat” menyediakan prasarana meliputi: (1) stasiun pengisian bahan bakar minyak dan sumber energi lainnya; (2) pelabuhan perikanan dan pendukung lainnya yang terintegrasi; (3) jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, dan air bersih; (4) tempat penyimpanan berpendingin dan/atau pembekuan; dan (5) balai perikanan dan prasarana pendukung lainnya.

Hal ini berbeda dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Perikanan dan Pergaraman (Perda Jateng No. 1/2023) yang menggunakan frasa “paling sedikit”. Perbedaan penggunaan frasa tersebut menunjukkan perbedaan kehendak politik dari penyusun Perda Kaltara No. 4/2023. UU No. 7/2016 lebih menunjukkan komitmen terhadap perlindungan dan pemberdayaan nelayan dengan menetapkan standar minimal wajib yang harus dipenuhi, sedangkan Perda Kaltara cenderung memandangnya sebagai tanggung jawab fakultatif.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Provinsi Kalimantan Utara telah memiliki instrumen hukum yang diharapkan dapat memberikan perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan. Namun dilihat dari kehendak politik penyusun perda tersebut belum menunjukkan komitmen kuat memberikan

³⁴ Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

³⁵ Pasal 59 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

³⁶ Pasal 62 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara. Setidaknya dilihat dari 3 (tiga) indikator. *Pertama*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara tidak dirumuskan dalam peraturan daerah khusus melainkan hanya menjadi bagian dari perda tentang pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan sebagai bentuk simplifikasi hukum. *Kedua*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara tidak secara spesifik mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil sebagai bentuk *affirmative action*. *Ketiga*, kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Provinsi Kalimantan Utara masih bersifat fakultatif karena menggunakan frasa “dapat”, berbeda dengan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang menggunakan frasa “paling sedikit” dan “berkewajiban” yang menunjukkan standar minimal wajib yang harus dipenuhi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Rektor dan LPPM Universitas Borneo Tarakan yang telah mendanai sepenuhnya penelitian ini melalui Hibah Riset Kompetensi Dosen. Tidak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan informasi dan data.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Adam, L. (2016). Telaah kebijakan perlindungan nelayan dan pembudi daya ikan di Indonesia. *Kajian*, 20(2), 145-162.
- Adrian, K., & Hartanto, R. V. P. (2022). Pemenuhan Hak Nelayan Tradisional Atas Pekerjaan Akibat Proyek Tambang Timah Di Kawasan Perairan Pulau Bangka. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 17(2), 211-225.
- Faiz, P. M. (2009). Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice). *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 135-149.
- Hikmah, H., & Nasution, Z. (2018). Upaya perlindungan nelayan terhadap keberlanjutan usaha perikanan tangkap. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 7(2), 127-142.
- Mangku, D. G. S. (2014). Politik Hukum Pancasila dalam Paradigma Nilai-Nilai Sosial Kultural Masyarakat Indonesia. *Pandecta Research Law Journal*, 9(1), 32-49.
- Rachman, I. N. (2016). Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*, 13(1), 195-212.
-

- Retnowati, E. (2011). Nelayan indonesia dalam pusaran kemiskinan struktural (perspektif sosial, ekonomi dan hukum). *Perspektif*, 16(3), 149-159.
- Setiadi, W. (2020). Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9(1), 39.
- Sudiyono, S. (2016). Strategi adaptasi nelayan Desa Tanjung Berakit dalam menghadapi perubahan iklim. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya*, 18(2), 107-125.
- Sulaiman, S., Abdullah, M. A., Mansur, T. M., & Zulfan, Z. (2014). Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan Tradisional di Aceh dalam Kaitan Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan secara Berkeadilan. *Jurnal Media Hukum*, 21(2), 309-321.
- Wahyono, P. (1991). "Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan." *Forum Keadilan*, No. 29.
- Willem, R. (2018). Pemanfaatan Ruang Pesisir Dan Laut Yang Berkeadilan. *Bina Hukum Lingkungan*, 2(2), 154-166.

Buku

- Mahfud MD, Moh. (2012). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____ (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-7. Jakarta: Rajawali Press.
- Marzuki, P.M. (2008). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Cetakan keenam. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, I. H. J., & Sudrajat, M. A. S. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia.
- Simamora, J. (2015). *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Medan: LAPiK.
- Suteki. (2013). *Desain Hukum di Ruang Sosial*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Wahyono. P. (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2020). *Hukum Konsep dan Metode*. Cetakan Ketujuh. Malang: Setara Pers.

Websites

- Maulana, A. (2020). "Terminologi Baru Nelayan Kecil dalam UU Cipta Kerja". <https://news.detik.com/kolom/d-5219221/terminologi-baru-nelayan-kecil-dalam-uu-cipta-kerja>. Diakses pada 29 Oktober 2023 pukul 14.00 WITA.
-