

Keseimbangan Bagi Hasil Masyarakat Nelayan: Studi Kritis Masyarakat Nelayan di Kabupaten Pati dan Rembang Jateng¹

Oleh:

Ny.Sukarmi

Dosen Fakultas Hukum Unissula dan Mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum
(PDIH), Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta
sukarmi_sh@yahoo.com

Abstrak

Budaya lokal dengan segala instrumennya mengakar kuat dalam sanubari masyarakat nelayan, bertindak berdasar pada keyakinan untuk keseimbangan, walaupun faktanya berbeda. Tidak sinkronnya kebijakan yang terpadu institusi pusat dengan daerah berdampak kebingungan dalam pijakan. Otonomi Daerah yang seharusnya memberi pondasi dengan Peraturan Daerah setempat, namun sampai kini Peraturan Daerah belum mengatur tentang bagi hasil. Sehingga berdampak terjadi ketimpangan bagi hasil antara nelayan Juragan dengan nelayan Pandega, untuk dapat mencapai keadilan dan keseimbangan.

Kata kunci: kesimbangan, bagi hasil nelayan Pandega, nelayan Juragan

Pendahuluan

Otonomi Daerah menyisihkan pondasi yang kuat terhadap kinerja bidang Kelautan dan Perikanan memiliki misi tertentu. Misi lahirnya Pelabuhan Perikanan Ikan dalam lingkup daerah Kabupaten Pati maupun Kabupaten Rembang pada dasarnya adalah untuk kesejahteraan masyarakat nelayan melalui bagi hasil tangkap ikan. Dasar hukum yang dipergunakan Undang-undang nomor 16 Tahun 1964, ternyata berbeda karena Otonomi Daerah, sehingga dasar hukum bagi hasil nelayan diatur dalam Peraturan Daerah masing-masing wilayah Kabupaten. Permasalahan yang timbul adalah masih terjadi ketimpangan bagi hasil antara nelayan Juragan dengan nelayan Pandega, untuk dapat mencapai keadilan bagi hasil tangkap ikan sehingga mampu menyejahterakan masyarakat. Dasar yang dipergunakan adalah kesepakatan yang didasarkan pada hukum adat setempat walaupun terjadi kurang adilan dalam pembagian hasil tangkap ikan antara nelayan juragan dengan nelayan pandega.

¹ Hasil Penelitian Hibah Fundamental tahun 2012-2013.

Kebijakan dan program pembangunan perikanan nasional tersusun berdasarkan isu dan atau permasalahan terkini yang dihadapi serta dengan mempertimbangkan pengaruh lingkungan internal dan eksternal yang selalu berubah. Kebijakan pembangunan ikan tangkap berbeda dengan kebijakan kini bertitik berat kepada optimalisasi bahkan penbendalian pemanfaatan sumberdaya ikan serta peningkatan mutu dan nilai tambah hasil perikanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan.

Fakta yang terjadi kini dalam bagi hasil seharusnya harus berdasar pada Peraturan Daerah setempat, namun sampai kini Peraturan Daerah belum mengatur tentang bagi hasil dari para nelayan, sehingga para nelayan melautpun masih tetap menggunakan dasar kesepakatan yaitu berdasar pada hukum adast masing-masing daerah. Dasar kesepakatan yang didasarkan pada hukum adat setempat senyatanya terjadi kurangadilan dalam pembagian hasil tangkap ikan antara nelayan juragan dengan nelayan pandega atau penggarap.

Nelayan pandega atau nelayan penggarap hanya manut saja sehubungan jika tidak demikian justru dia tidak mendapatkan hasil apa-apa, karena mereka tidak memiliki modal sendiri. Padahal kebutuhan sehari-hari harus dipenuhi baik untuk kebutuhan makan keluarga maupun bekal melaut. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan yang justru bertambah melebar diantara para nelayan, sehingga berdampak jauh dari kesejahteraan.

Permasalahan yang timbul adalah terjadi suatu ketimpangan bagi hasil antara Nelayan Juragan dengan Nelayan Pandega atau Penggarap, dalam upaya untuk mencapai keadilan bagi hasil melaut atau tangkap ikan masyarakat nelayan.

Pembahasan

Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964 untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan ternyata masih belum optimal sehubungan telah hadirnya Otonomi Daerah, sehingga sebagai dasar hukum untuk nelayan dengan menggunakan dasar Peraturan Daerah masing-masing. Fakta yang terungkap kondisi berbeda dengan yang diharapkan, walaupun telah ada dasar hukum yang dipergunakan untuk melaut maupun pembagian hasil, namun kenyataannya mereka para nelayan tetap menggunakan dasar hukum adat setempat daripada Undang-undang. Kondisi ini dipicu oleh tidak efektifnya fungsi pengawasan, kebijakan yang menyesatkan, tidak transparansinya para pihak pejabat

terkait. Sehingga tujuan awal yang baik berubah seolah-olah menjadi atau berdampak menjadi pemerasan yang terorganisir.

Realitas sosial ini bertentangan dengan hukum yang berlaku dan seolah menjadi gejala menghambat pelaksanaan. Banyak faktor menyebabkan Indonesia pada umumnya masih tetap pada posisi tertinggal, belum ada visi pembangunan yang benar dan dilaksanakan secara berkesinambungan. Mungkin langkah yang harus dilakukan melalui kesepakatan bersama dengan tanpa penekanan yang tinggi sehingga kaum nelayan mampu bergerak, berjuang, berinisiatif untuk menyampaikan keinginan yang terpendam dan bahkan jika memungkinkan diefektifkannya koperasi kecil yang berada dalam lingkup TPI Kabupaten yang bersangkutan dan mewajibkan para nelayan maupun tengkulak atau para Bakul wajib untuk menjadi anggota Koperasi tersebut.

Khususnya TPI Tasikagung ada koperasi yang bertugas/berfungsi : (1) mengelola sumberdaya ikan secara bertanggung jawab; (2) Mendorong para nelayan untuk melelangkan ikan hasil tangkapannya di TPI, (3) mendorong para pedagang/bakul ikan untuk turut aktif dalam proses pelelangan ikan di TPI; (4) Menyediakan fasilitas dasar, fasilitas penunjang, sarana dan prasarana guna menunjang kelancaran pelaksanaan pelelangan ikan-ikan di TPI; (5) Menciptakan rasa aman dan nyaman kepada para pelaku produksi (nelayan) dan pelaku tata niaga hasil perikanan (bakul ikan/pengusaha pengolah) sebelum, selama dan setelah proses pelelangan; (6) Memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh atas penggunaan jasa sarana dan prasarana TPI yang ada oleh para pelaku usaha perikanan.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964 yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan. Fakta terungkap kondisi berbeda, sebab dasar hukum adat setempat lebih mengedepan daripada Undang-undang. Kondisi ini dipicu oleh tidak efektifnya fungsi pengawasan, kebijakan yang menyesatkan, tidak transparannya para pihak yang terkait. Sehingga tujuan awal yang baik berubah seolah-olah menjadi atau berdampak menjadi pemerasan. Realitas sosial ini bertentangan dengan hukum yang berlaku dan seolah menjadi gejala menghambat pelaksanaan.

Banyak faktor menyebabkan Indonesia masih tertinggal, belum ada visi pembangunan yang benar dan dilaksanakan secara berkesinambungan, lemahnya

penguasaan dan penerapan Iptek.² Bahkan kebijakan pemerintah melakukan pembatasan subsidi solar, inipun membuat bagi hasil pendapatan buruh nelayan semakin kecil.³

Target penelitian: Kebijakan Bagi Hasil yang adil dan seimbang. Selanjutnya inventarisasi, identifikasi dan investigasi kasus-kasus ketidak-adilan untuk menemukan hambatan-hambatan formula hubungan masyarakat Nelayan Penggarap dengan Nelayan Juragan, dimana antar keduanya terjadi kejanggalan dan ketidakadilan dalam pembagian hasil dalam upaya mendapatkan kesejahteraan ekonominya secara adil. Pendekatan sejarah/sosiologis dengan teori Fungsional struktural terhadap bagi hasil tangkap ikan, sehingga ditemukan kehidupan Nelayan Penggarap semakin sulit, hutang pada juragan semakin meningkat. ditemukan sebab ketidakadilan dalam pembagian hasil tangkap ikan. Usulan amandemen UU Nomor 16 tahun 1964 yang disesuaikan dengan rasa keadilan sosial. Usulan amandemen UU Nomor 16 tahun 1964 ke DPR meliputi prosentase bagi hasil tangkap ikan, hak dan kewajiban nelayan, fungsi pengawasan internal dan eksternal, untuk keadilan dan keseimbangan,

Dalam Teori Fungsional struktural ini menekankan pada keteraturan (order) dan mengabaikan konflik dan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Konsep utamanya adalah fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan (*equilibrium*). Teori yang meliputi konsep keseimbangan yang sangat penting untuk mengukur sejauh mana tingkat keseimbangan dalam membagi hasil tangkap ikan yang dilakukan oleh Nelayan Juragan dengan Nelayan Penggarap. Sistem bagi hasil yang diterapkan oleh masyarakat nelayan dikota ini masih menerapkan bagi hasil sesuai dengan hukum adat setempat, sehingga undang-undang yang seharusnya diberlakukan justru terabaikan. Kondisi demikian sangat merugikan masyarakat, sehingga dibutuhkan penbenahan pada kebijakan, untuk kesejahteraan masyarakat.

Syarat sahnya perjanjian didasarkan pada Pasal 1320 KUHPerdara dimana diperlukan empat syarat, yaitu : sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, suatu sebab yang halal. Pasal 1338 KUHPerdara menyebutkan, bahwa semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya dan persetujuan-persetujuan itu

² Sayogyo : Cendekiawan Pembela kaum lemah, Gatra No.20 Tahun XVIII, 22-28 Maret 2012, hal. 32.

³ Kompas, Sabtu tanggal 25 Pebruari 2012, hal.22. (Nelayan Minta Agar Harga Solar Murah).

tidak dapat ditarik kembali selain dengan dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Dalam kondisi bagi hasil tangkapan nelayan pandega ini sebenarnya telah ada kata sepakat antara nelayan pendega dengan nelayan juragan. Sehingga jika ditinjau dari dar segi sosiologisnya, perjanjian yang dilakukan ini tidak bertentangan dengan undang-undang, hanyalah kurang terjadi adanya rasa keadilan dan keseimbangan, sehubungan nelayan pandega

Dasar hukum yang melandasi pembentukan Kawasan Sentra Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang terdiri dari :

1. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Rembang.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
6. Peraturan Bupati No. 40 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tempat Pelelangan Ikan.

Adapun kasus ketidakadilan telah teridentifikasi : Terjadi kasus ketidakadilan atau kasus yang menyimpang dari ketentuan Surat Edaran Bupati, tetapi diizinkan atau dilegalkan oleh petugas atas izin dari lembaga/Dinas yang tidak tertulis. Ini merupakan penyimpangan, tetapi setelah peneliti meminta bantuan dari Pengurus PPI Bajomulyo ternyata penyimpangan tersebut adalah kondisional. Ada sisi negatif dan sisi positif. Sisi positif adalah bahwa bagi kapal *Purse Sein Freezer* yang melaut, diberi kesempatan untuk tanpa melakukan pelelangan dengan memberikan retribusi yang telah ditentukan yaitu sebesar 2,85 % dan ikan langsung masuk ke penyimpanan *freezer* juga tanpa ada penimbangan hasil melaut tersebut. Dalam kondisi ini ditinjau dari sisi positifnya adalah

bertujuan dan berfungsi agar ikan dengan cepat diamankan dengan masuk ke *freezer* dan ini justru ikan tidak rusak (untuk mengamankan/mempertahankan kualitas ikan tangkapan). Sehingga bisa langsung dibawa ke daerah lain/luarkota untuk dijual dengan kondisi ikan masih tetap segar.

Namun bisa juga sebagai sisi negatif yaitu bahwa ikan yang keluar dari kapal *Purse Sein* tidak ditimbang sehingga tidak bisa diketahui terlebih dahulu, tidak dapat diketahui secara pasti, berapa berat tangkapan ikan, dengan jenis ikan apa saja, tidak dapat diketahui dengan pasti. Dan ini justru merugikan TPI maupun nelayan Pandega, karena besar retribusi tidak sesuai dengan jumlah yang senyatanya dan bahkan mungkin harga dari tangkapan ikan yang tidak dipisah-pisah sesuai jenisnya, akhirnya semua jenis ikan disamaratakan dan ini justru merugikan nelayan maupun besarnya retribusi. Padahal pada Bagian Ketujuh Perda Nomor 4 Tahun 2009 Kabupaten Rembang Tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan, khususnya tata cara Pemungutan/Retribusi Pasal 16 menyebutkan “Pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan.”

Mungkin sekali ini merupakan langkah penyimpangan yang dilakukan oleh Nelayan Juragan untuk mencari keuntungan yang lebih besar di samping ikan tangkapan segera terjual. Disisi lain retribusipun akan tidak adil, karena tidak tahu berat tangkapan ikan tersebut dan hanya didasarkan pada perkiraan, apa jenisnya, berapa harga yang seharusnya tidak diketahui secara pasti, dan ini salah satu bentuk dari penyimpangan tetapi menguntungkan pihak tertentu juga.

Investigasi kasus ketidakadilan

Dalam upaya untuk mengetahui, apakah di dalam pembagian hasil dari para nelayan ini sudah dikatakan adil atau belum, maka kita melihat langsung di lapangan. Dimana dalam melakukan pembagian hasil dari nelayan didasarkan pada kesepakatan bersama di samping berdasar pada Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dengan Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Tempat Pelelangan Ikan. Jika diruntut dari Peraturan Pemerintah Daerah setempat, pelaksanaan pelelangan maupun pembagian hasil dari nelayan telah sesuai dengan ketentuan maupun kesepakatan. Namun disisi lain justru terjadi suatu penyimpangan, dimana penyimpangan bertajuk kebijakan pemerintah setempat berupa “*pembolehan*” atau

“*pembiaran*” perbuatan yang seolah-olah disetujui oleh pemerintah. Dalam arti bahwa sebagai contoh :

- 1) Seorang pengurus mendapatkan bagian dari nelayan adalah dua bagian dari kesepakatan. Kemudian, penjualan dari hasil tangkap ikan harus dijual melalui pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan setempat, sementara itu TPI dalam membayar hasil lelang ikan pada nelayan memakan waktu yang cukup lama. Padahal jatah waktu untuk melaut membutuhkan biaya yang cukup besar, sedang pembayaran dari TPI belum cair. Jeda waktu pembayaran ini menjadi masalah yang cukup serius bagi para nelayan, padahal para Bakul sebelum mengikuti lelang sudah harus menitipkan dana ke TPI. Bagaimana penyelesaiannya, tetapi akhirnya diambil suatu langkah atau kebijakan dari Pengurus Kapal dimana bagian dari mereka ini dijual ke luar TPI dengan harapan dana yang diperoleh dapat untuk membantu memberi talangan untuk para nelayan yang ingin melaut.
- 2) Dalam kasus lain seperti kapal *Pourse Seine* yang datang melaut setelah 3 (tiga) atau lebih begitu datang langsung dimasukkan ke tempat *Freeser* tanpa harus dipisah-pisah ikan tangkapnya maupun ditimbang terlebih dahulu, sehingga tidak bisa diketahui jenis ikan tangkapan tersebut. Ini merupakan suatu penyimpangan tetapi diperbolehkan.

Berbagai macam dalih, yang antara lain adalah :

- a. Untuk mempercepat peredaran ikan;
- b. Untuk menjaga kualitas ikan agar tetap segar dan tidak cepat membusuk/berubah;
- c. Untuk bisa cepat atau segera diedarkan dan terjual sehingga ikan masih tetap segar;
- d. Mempercepat atau memperpendek peredaran ikan.

Tetapi tentu ada sisi negatif atau bahkan bertentangan dengan Peraturan Daerah, yaitu berdasar Bagian Ketujuh Perda Nomor 4 Tahun 2009 Kabupaten Rembang Tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan, khususnya tata cara Pemungutan/Retribusi Pasal 16 menyebutkan :

- 1) Pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan.
- 2) Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipungut dengan berdasarkan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

Kemudian Bagian Keempat tentang Prinsip dan Sasaran Dalam Penetapan Struktur dan Besarnya Tarif Pasal 13 menyebutkan :

- 1) Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.
- 2) Keuntungan yang layak sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan penyediaan fasilitas TPI tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Kemudian Bagian Kelima yaitu tentang besarnya Tarif Retribusi sesuai bunyi Pasal 14 :

- 1) Setiap pelayanan penyediaan fasilitas TPI dikenakan retribusi sebesar 3,50% (tiga koma lima puluh persen) dari nilai-nilai lelang sebagaimana dimaksud dalam pasal 12.
- 2) Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada nelayan selaku penjual ikan sebesar 2,10% (dua koma sepuluh persen) dan bakul selaku pembeli ikan sebesar 1,40% (satu koma empat puluh persen).

Kemudian Pasal 15 tentang tempat dan Kewenangan Pemungutan :

- 1) Retribusi terutang dipungut ditempat obyek retribusi berada dalam lingkungan Dinlutkan dapat ditunjuk sebagai wajib pungut retribusi sebagai mana dimaksud pada ayat (1) yang ditetapkan oleh Bupati;
- 2) Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Rembang adalah koordinator pungutan retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Masih di tambah lagi, nelayan juragan dalam memberi bekal sering mengambil jatah pembagian hasil melaut justru melebihi dari kesepakatan bersama dengan dalih bermacam-macam, tetapi lagi-lagi nelayan pandega kalah dalam berurusan, karena mereka sangat membutuhkan bekal tersebut untuk melaut selanjutnya. Bahkan sering terjadi hasil melaut tidak sebanding dengan bekal yang diterima. Karena hasil dari melaut lebih kecil atau lebih sedikit dari bekal yang telah dibawa atau diterima sehingga akhirnya para ABK ini berhutang dan bahkan sampai dengan jumlah ratusan juta rupiah.

Simpulan

Terhadap ketidakadilan telah teridentifikasi :

1. Ketidakadilan yang kondisional dalam arti untuk menyelamatkan produk dari tangkapan ikan tersebut, tujuannya demi untuk menjaga kualitas dari ikan tangkap itu sendiri, maka ikan tangkapan dari Kapal Puerse Seine langsung masuk ke Freezer sehingga tanpa melalui proses timbangan dan tanpa pemisahan jenis ikan.
2. Retribusi yang seharusnya tidak diperkenankan untuk membayar secara borongan karena tidak diketahui terlebih dahulu berat ikan tangkap maupun jenis ikannya, tanpa melalui pelelangan padahal pelelangan merupakan kewajiban untuk menjaga dan memberikan keuntungan yang wajar.
3. Tidak transparannya Nelayan Juragan pada Nelayan Penggarap terhadap nilai pinjaman atau bekal melaut para ABK. Namun ternyata mereka inipun walaupun kecewa tetapi tetap bisa menerima apa adanya karena tanpa bantuan bekal tersebut mereka tidak akan mendapatkan hasil tangkap ikan.[]

Daftar Pustaka

- Hasil *Workshop* Sistem Pengupahan Dan Bagi Hasil Usaha Perikanan Tangkap, Tanggal 21-23 Oktober 2002, Dinas Kelautan Dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah.
- Rokhmin Dahuri, 2001, Kata Pengantar dalam Ary Wahyono, *Pemberdayaan*
<http://www.walhi.or.id/kampanye/pela/060304.krsknlingkpsistjw.h/>
- Mubyarto, *Nelayan Dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Sayogyo, Cendekiawan Pembela kaum lemah, *Gatra* No.20 Tahun XVIII, 22-28 Maret 2012,
- Kompas, Sabtu tanggal 25 Pebruari 2012, hal.22. (Nelayan Minta Agar Harga Solar Murah).
- Yulistyo, Memotret Pemberdayaan Hasil Laut, dalam Kompas nomor 20 Tahun XVIII tanggal 22-28 Maret 2012.