

BAB V

KEKAYAAN LAUT DAN KEMISKINAN NELAYAN

4.1. Kayanya Laut Miskinnya Nelayan

Mayoritas nelayan kita mempunyai potret buram yang ironi. Ciri mereka dikenal melalui pasir pantai yang sekaligus jadi lantai rumah, sementara dinding dan atapnya terbuat dari rumbia. Tragisnya, tanah sepetak itu pun kadangkala bukan milik mereka. Selama bertahun-tahun menjadi nelayan, berburu ikan-ikan segar di laut, mereka tetap dianggap miskin dan terpinggirkan. Sebagai nelayan, mereka memang dikenal selalu terombang-ambing dan berhadapan dengan rintangan, baik dari lingkungan alam, seperti gangguan alam, ombak, badai, angin kencang dan lainnya, maupun lingkungan sosial seperti eksploitasi oleh tengkulak/pemilik modal. Itulah antara lain gambaran kehidupan nelayan kita. Ekonomi rumah tangganya jarang yang bisa berputar selama 30 hari. Alhasil, potret nelayan kita selalu identik dengan kemiskinan.

Padahal kekayaan negeri ini membius kita hingga menjadi suatu kebanggaan, negeri kita negeri yang kaya. Laut Indonesia mempunyai potensi lestari 6,4 juta ton/tahun. Penangkapan yang diperbolehkan 80% dari potensi lestari sumber daya perikanan. Jadi jumlah tangkap yang diperbolehkan di laut kita 5,12 juta ton/tahun. Total tangkapan nelayan tradisional dan modern Indonesia 3,6 juta ton (Pasaribu:2003). Tak perlu disangsikan lagi betapa banyak kekayaan laut dan dasar laut kita. Bahkan mungkin paling banyak di antara negara-negara di dunia. Sayangnya laut kita ternyata tidak menjadikan mereka yang tiap hari bertarung dengan ombak dan badai itu menjadi orang kaya. Makin hari malah makin terlihat mereka menjadi orang miskin. Bahkan analisis Donald K Emerson (1979) setelah melakukan penelitian di beberapa desa nelayan di Jawa Tengah, menyebutkan golongan nelayan di daerah itu telah benar-benar ketinggalan dibandingkan dengan golongan lain di luar usaha perikanan. Keluarga nelayan lebih

miskin daripada keluarga petani atau perajin. Temuan dalam penelitian oleh Mubyarto dkk terhadap nelayan di Jepara yang kemudian dibukukan dalam *Nelayan dan Kemiskinan* (1984) menyebutkan, pilihan untuk menjadi nelayan merupakan pilihan terakhir setelah mengalami kesulitan dalam usaha tani. Perubahan ekonomi para nelayan lambat sekali sementara para cukong atau juragan selalu berada di atas mereka.

Di Sulawesi Selatan situasi seperti itu terlihat dengan adanya struktur *punggawa* (juragan) dengan *sawi* (buruh) di mana dalam struktur ekonomi para nelayan lebih miskin dari petani. Struktur seperti ini yang memiskinkan mereka. Sulit untuk menghilangkan sistem patronik ini yang umumnya telah muncul sejak lama. Kisah sedih para nelayan sebenarnya sudah lama terjadi. Penguasaan pukat harimau (*trawl*) pada tahun 1972 dan bagi hasil dengan pemilik kapal menjadi contoh makin tidak berdayanya para nelayan. Panjangnya birokrasi dalam perdagangan kadang menjadikan nelayan menjadi obyek permainan. Akibatnya, nelayan kurang mengetahui kalau dimanfaatkan oleh "orang yang lebih tahu" hingga hasil perdagangan terbesar lebih dimanfaatkan oleh para pedagang, tengkulak, atau eksportir. Contohnya ekspor ikan kerapu, ketika dibeli dari nelayan harganya Rp 120.000 per kilogram namun dijual oleh para pedagang ke tangan berikutnya menjadi Rp 400.000. Sampai di tempat tujuan seperti di Hongkong, harganya mencapai 80 dollar AS atau sekitar Rp 800.000 per kilogram. Masalah seperti ini bisa ditangani bila nelayan bisa kompak dan berorganisasi sehingga jalur perdagangan bisa diperpendek. Masalah ini sudah diketahui oleh pemerintah sejak dulu namun pemberdayaan yang dilakukan menjadi proyek. Pemberdayaan seperti ini biasanya mempunyai target waktu yang sangat terbatas sehingga mustahil bisa memunculkan perubahan struktur sosial. Perubahan ini tidak bisa dalam waktu sekejap. Organisasi yang menjadi sarana kekuatan mereka tidak bisa berjalan bila targetnya hanya jumlah. Seperti proyek koperasi dalam satu tahun anggaran, kadang-kadang pemerintah hanya menargetkan jumlah koperasi untuk tahun anggaran itu tanpa

peduli dengan kualitas koperasi. Laporan-laporan yang ada menyangkut kualitas koperasi masih perlu dipertanyakan. Tidak jarang jabatan ketua koperasi nelayan dijadikan ajang rebutan. Pungutan yang dilakukan koperasi terhadap para nelayan bukan untuk menaikkan fasilitas bagi nelayan tetapi digunakan oleh para pengurusnya.

Menurut seorang panclis¹ yang mengurus Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), nelayan terlalu banyak yang membina. Ada instansi teknis di daerah yang membina dengan berbagai macam proyek sehingga nelayan bersikap pasif. Ini yang jadi tantangan kita untuk membangukan nelayan, bahwa nasib mereka ditentukan oleh mereka sendiri. Kelemahan lainnya menyangkut soal kegunaan teknologi yang belum optimal digunakan nelayan. Informasi soal keberadaan ikan dengan satelit belum banyak dimanfaatkan nelayan. Sebagian nelayan di daerah Muara Baru dan Muara Angke di Jakarta sudah menggunakan informasi itu sehingga arah pelayaran bisa ditentukan ke laut yang kemungkinan banyak ikannya. Namun, tidak sedikit di antara nelayan yang belum mengetahui informasi itu.

Nelayan tidak menolak anggapan minimnya mereka menggunakan temuan teknologi. Keputusan nelayan yang di mata akademisi kadang tidak masuk akal ternyata di mata nelayan ada alasan tersendiri. Pemakaian jaring semacam pukat harimau tidak dilakukan bukan karena tidak mengenal teknologi atau tidak ingin maju. Mereka menghindari penggunaan jaring itu karena tidak mau berspekulasi. Mereka menyatakan mau taat hukum, tidak mau merusak sumber daya alam. Akan tetapi kadang nelayan jadi kambing hitam soal perusakan terumbu karang. Keppres No 39/1980 telah dengan jelas melarang nelayan menggunakan pukat harimau.

Meski gambaran pesimis selalu mewarnai perbincangan mengenai nasib nelayan namun ternyata tidak semuanya berada dalam posisi yang menderita. Mereka punya kepercayaan diri

¹ Laporan Harian Republika, 6 Juni 2005

yang kuat dan juga inovasi yang mampu menaikkan derajat ekonomi mereka. Laut tetap bisa menjadi sandaran kehidupan bagi nelayan. Menurut mereka, kalau laut sudah tidak menguntungkan lagi, sudah pasti tidak ada lagi investor yang bertarung di sektor ini. Paling tidak pencurian ikan yang masih marak membuktikan bahwa laut bukan merupakan tempat yang membuat miskin atau sengsara.

Kepercayaan diri para nelayan yang tinggi menjadikan mereka berpandangan, dengan menangkap ikan kehidupan keluarga dan usahanya akan lebih meningkat. Sarana dan prasarana penangkapan pun diusahakan secara mandiri. Peningkatan sarana itu kadang dilakukan sendiri oleh nelayan tanpa bantuan dari bank maupun pemberi kredit lainnya. Keberadaan kapal kapal kecil milik nelayan jarang mengikut-sertakan bank. Sejak dua puluh tahun yang lalu investasi pada kapal jenis ini meningkat justru tanpa mendapat kredit dari bank.

Mereka bertanya, apakah benar sumber daya manusia mereka lemah? Kalau ikan bisa diekspor dan diterima oleh negara lain, apakah benar nelayan kita ada di bawah standar? Anggapan-anggapan yang meremehkan itu kadang menyakitkan hati para nelayan. Boleh saja pendidikan mereka tidak tinggi, bahkan tanpa pendidikan formal di sekolah, tetapi dalam praktik di lapangan mereka nomor satu (Andreas Maryoto, 2005)

4.2. Potret Buram Nelayan Kita

Pada tahun 1996 pemerintah telah mencanangkan sebagai *Tahun Bahari*. Membicarakan tentang nelayan serta bahari tentunya tidak terlepas dari apa yang disebut laut. Laut merupakan gudang kekayaan di mana nelayan setiap saat selalu menjadikan ajang buruannya. Laut berperan sebagai sumber pemenuhan kebutuhan dasar manusia terutama pangan. Pada sisi lain, laut merupakan bagian ruang hidup bangsa yang berperan sebagai sumber energi, media penghubung, media kegiatan industri dan medan pertahanan keamanan.

Tetapi pernahkah Anda bayangkan berapa luas laut Indonesia? Ternyata mencapai 5.8 juta kilometer persegi dengan panjang garis pantai seluruhnya 80.790 kilometer atau sekitar 14 persen panjang garis pantai dunia. Dari sejumlah kekayaan yang ada, potensi sumber daya ikan di laut tersebut diperkirakan mencapai 6,7 juta ton per tahun. Jumlah itu terbagi di perairan Indonesia sekitar 4,4 juta ton dan di perairan Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) sekitar 2,3 juta ton per tahun.

Selain itu, juga terdapat perairan karang yang luasnya mencapai 6.800 kilometer persegi atau kalau dihitung panjangnya 17.500 kilometer. Di dalam terumbu karang hidup lebih kurang 263 jenis ikan laut. Ekosistem ini memang merupakan kawasan perikanan yang subur. Indonesia juga memiliki kawasan seagrass, jenis ekosistem perairan lainnya yang cukup penting untuk tempat mencari makan binatang laut seperti penyu. Tercatat tidak kurang dari 12 jenis padang seagrass di negara kita. Di negara kita pun dari sepanjang pantai tersebut di atas, terbentang hutan bakau yang luasnya mencapai 4,29 juta hektare. Lahan hutan bakau ini sangat potensial untuk usaha pertambakan. Bahkan seluas 80.925 hektare laut cukup potensial untuk usaha budidaya ikan di lautan (*marikultur*).

Dari segudang potensi perikanan tersebut di atas, sayangnya tingkat pemanfaatannya masih kecil. Potensi di perairan Nusantara ternyata baru dimanfaatkan sekitar 50 persen dan di laut ZEEI baru sekitar 27 persen. Sedang tingkat pemanfaatan lahan tambak sampai saat ini baru sekitar 37 persen, bahkan untuk tingkat pemanfaatan budidaya laut kondisinya masih bersifat rintisan. Persoalan kemudian muncul. Potensi besar kelautan kita ternyata kurang mendapat perhatian memadai. pada akhirnya belum memberikan kontribusi yang cukup berarti, khususnya terhadap pendapatan nasional kotor (GDP). Aktivitas perikanan yang erat hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam lautan, konon pada tahun 1993 baru memberikan kontribusi sekitar 4,3 persen.

Bahkan sejak pemerintah mencanangkan PJP I, subsektor perikanan terus tertinggal pada seluruh sektor ekonomi. Dari golongan petani, setidaknya kaum nelayanlah yang hidupnya paling menderita. Tak mengherankan jika ada perkataan sumbang yang menyebutkan kondisi nelayan kita saat ini ibarat "telur di ujung tanduk".

Penyediaan alokasi kredit perbankan nasional kepada sektor perikanan dan nelayan di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Perbankan dinilai masih takut memberikan pembiayaan ke pengusaha di sektor ini mayoritas masih belum bankable atau layak menerima pinjaman. Persentase pembiayaan ke sektor ini di masa lalu hanya mencapai 0,02 persen. Perbankan kita ini kalau membiayai kredit untuk sektor usaha kecil yang riil susah sekali turunnya. Tapi kalau memberikan kredit ke pengusaha besar begitu mudahnya diberikan. Upaya mengatasi kendala perkreditan diantaranya ditempuh dengan memodernisasi teknologi penangkapan dan pengolahan sampai pemasaran produk. Kesenjangan itu bisa diperkecil dengan memasukkan teknologi pada mereka agar profitnya bisa meningkat (Rokhmin: 2004)

Sektor kelautan dan perikanan Indonesia sebenarnya menyimpan potensi sangat besar. Namun permasalahannya pun juga segudang. Ada problem kemiskinan nelayan, problem permodalan. Departemen yang mengurusinya baru dibentuk awal tahun 2000-an. Sebenarnya agak mengejutkan jika melihat data, dengan perhatian ala kadarnya dan segala fasilitas yang belum mencukupi pula, ternyata subsektor perikanan mampu menyumbang ekspor sampai 1,65 miliar dolar AS. Jumlah yang masih di atas nilai ekspor gabungan kelapa dan kelapa sawit (1,59 miliar dolar AS), atau hanya terpaut sedikit dari industri elektronika yang mencapai 2 miliar dolar AS. Tetapi angka tersebut tak menggambarkan sepenuhnya potensi kelautan yang ada. Angka itu juga ternyata belum mampu mengangkat kehidupan nelayan yang tetap saja selalu dikatakan "miskin".

Mengapa kontribusi bidang kelautan masih demikian kecil, padahal sebagian besar wilayah kita adalah lautan? Jawabannya tentu karena selama itu pembangunan kita lebih banyak diarahkan ke daratan, sehingga kelautan kurang banyak tersentuh. Hampir semua kebutuhan pangan kita berasal dari daratan, padahal kalau kita kaji lahan daratan semakin hari terus menyempit karena terserok oleh pemukiman dan industri. Di sisi lain jumlah penduduk negara kita semakin bertambah banyak.

Di balik meningkatnya jumlah hasil tangkapan ternyata pada beberapa tempat stok sumber daya laut jumlahnya terus berkurang. Ini ditandai dengan berangsur-angsur tingkat pendapatan nelayan tradisional menurun. Kesenjangan sosial ekonomi di kalangan masyarakat nelayan semakin melebar dan kemiskinan menjadi tak terhindarkan. Dari penelitian terbatas yang dilakukan Bagong Suyanto (1993) di daerah Pantura, ditemukan bahwa sejak terjadi penetrasi teknologi perikanan, kehidupan nelayan menjadi terbelah. Studi tersebut menyebutkan bahwa sebagian besar (69,2 persen) nelayan yang memiliki modal cukup, dengan kehadiran teknologi perikanan telah membuat kondisi ekonominya bertambah baik dan hanya 5,1 persen yang mengaku kondisi ekonominya bertambah buruk.

Sedangkan bagi nelayan tradisional yang tidak mampu membeli alat tangkap modern hanya 18 persen yang menyebutkan kondisi ekonominya membaik dan mencapai 57,4 persen dari responden yang menyatakan kondisinya justru semakin buruk sejak kehadiran teknologi perikanan. Hal ini menunjukkan bahwa bagi nelayan modern, munculnya modernisasi perikanan telah menjadikan berkah tersendiri sedang bagi nelayan tradisional tampaknya harus membayar terlalu mahal harga sebuah kemajuan teknologi. Dalam arti mereka tidak bisa ikut menikmati kemudahan dan sumbangan kemajuan.

Terpuruknya kondisi nelayan tradisional seperti di atas, tentunya tidak terlepas dari kondisi ekologis di mana mereka berada sebagaimana penelitian yang dilakukan di Desa Bagan

Percut yang menunjukkan bahwa pada umumnya nelayan berada dan menjadi penghuni desa pantai. Pendidikan formal yang diterima masyarakat desa pantai secara umum jauh lebih rendah daripada non-pantai lainnya. Sarana sosial ekonomi yang tersedia seperti sarana pendidikan, kesehatan dan sarana perhubungan serta komunikasi, umumnya masih sangat rendah. Penyebaran penduduk tidak merata dan sebagian besar terkonsentrasi di daerah pantai yang landai dan daerah muara sungai, maka daerah pantai terlihat sebagai daerah kumuh.

Dengan demikian sebenarnya keadaan sosial ekonomi masyarakat pantai boleh dikatakan belum menunjukkan adanya keterlibatan mereka dalam kancah pembangunan, terutama pembangunan dengan pola padat modal dan yang mempergunakan teknologi maju. Masyarakat pantai tampak merupakan enclave dalam keterbelakangan dan kemiskinan. Keadaan ini sudah barang tentu menjadi suatu mata rantai yang tidak ada putus-putusnya dan wajah nelayan kita terus memprihatinkan.

Dari hasil penelitian di Desa Bagan Percut Kabupaten Deli Serdang di atas membuktikan bahwa nelayan tradisional mengakui memiliki penghasilan rata-rata per bulan antara Rp 450.000 sampai Rp 1.000.000. Itu pun berlaku bila musim ramai ikan. Tetapi manakala musim sepi, tidak jarang mereka harus betul-betul "mengencangkan ikat pinggang", karena penghasilannya lebih kecil dari itu sedangkan biaya produksi bisa lebih tinggi. Ini memaksa mereka untuk senantiasa akrab dengan budaya "berhutang". Suatu keadaan yang cukup memprihatinkan, di tengah-tengah kekayaan lautan yang katanya ibarat lumbung ikan dunia, nelayan kita masih terlilit kemiskinan. Fenomena lain yang sering terungkap, dalam hal tertentu kita juga kadang-kadang kurang dapat menerima realitas ini, sektor modern diberikan kelonggaran bergerak melalui berbagai paket deregulasi ekonomi, subsektor perikanan yang nyata-nyata menyeddiakan berbagai keunggulan malahan tetap dibiarkan dililit oleh hambatan birokrasi perizinan dan pungutan.

Dari gambaran yang diuraikan, kita setidaknya memperoleh suatu pertanyaan. Apakah dengan adanya gejala overfishing di beberapa daerah serta kemiskinan nelayan yang berkepanjangan, bukan berarti menunjukkan adanya suatu ketimpangan dalam pengelolaan sumber daya kelautan?

Di satu pihak data statistik menunjukkan tingkat pemanfaatan potensi sumber daya ikan masih sangat rendah, tetapi gejala overfishing muncul di berbagai daerah dan kemiskinan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan nelayan. Masalah ini mestinya perlu mendapat perhatian yang lebih seksama sebab pada hakikatnya mengandung risiko yang sangat tinggi, baik bagi kelangsungan kegiatan usaha perikanan itu sendiri maupun bagi masa depan bangsa. Tetapi tentunya semua itu akan berpulang pada apa pun program yang kita canangkan untuk memperbaiki nasib nelayan, tidak akan membawa hasil optimal apabila rigiditas yang melilit ladang usaha mereka tidak segera dibenahi.

4.3. Problema Kemiskinan Nelayan

Seperti dari jumlah penduduk miskin⁷ di Indonesia adalah mereka yang hidup di pesisir, yakni nelayan dan keluarganya. Kemiskinan masyarakat pesisir bersifat multidimensi, akibat tidak terpenuhinya hak-hak dasar mereka, antara lain kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan infrastruktur. Padahal Indonesia memiliki sekitar 17.506 pulau dengan luas laut 5,8 juta km² dan memiliki potensi lestari sumber daya perikanan sebesar 6,2 juta ton per tahun. Cukup kaya dan melimpah. Ironisnya, pembangunan perikanan dan kelautan belum menjadi platform utama pemerintah. Ini terbukti, kehidupan nelayan masih terbelenggu kemiskinan, bahkan cenderung terpinggirkan.

Kurangnya kesempatan berusaha, kurangnya akses terhadap informasi, teknologi dan

⁷ Jumlah orang miskin di Indonesia melonjak secara tajam menjadi 62 juta jiwa (BPS, 2005).

permodalan, serta budaya dan gaya hidup yang cenderung boros, menyebabkan posisi tawar masyarakat miskin pesisir semakin lemah. Pada saat yang sama, kebijakan pemerintah selama ini dinilai kurang berpihak kepada masyarakat pesisir sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stakeholder*) di wilayah pesisir.

Komunitas masyarakat pesisir yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan berbeda dengan karakteristik masyarakat agraris yang petani. Karakteristik masyarakat nelayan terbentuk mengikuti sifat dinamis sumberdaya yang digarapnya, sehingga resiko usaha yang tinggi menyebabkan masyarakat nelayan cenderung memiliki karakter khas, yakni keras, tegas, terbuka, hidup santai dan cepat puas, konsumtif dan tidak berorientasi ke depan.

Posisi tingkat sosial masyarakat inilah yang cenderung menempatkan nelayan berada dalam lingkaran garis kemiskinan, baik secara struktural maupun kultural yang mengantarkannya menjadi komunitas masyarakat terpinggirkan dalam proses pembangunan masa lalu. Sebagai suatu kegiatan usaha yang memiliki resiko dan ketidakpastian, telah menciptakan hubungan khas patron-klien pada komunitas nelayan. Hubungan yang didasarkan pada *emotional friendship* dan *instrumental friendship* ini telah mengakar hingga beberapa generasi nelayan diberbagai wilayah pesisir. Akibatnya, nelayan cenderung dihadapkan pada sejumlah masalah yang tidak pernah tuntas, seperti pelunasan kredit yang tidak pernah berakhir dan harga ikan yang lebih rendah dari harga pasar. Pada akhirnya, proses "pengawetan" kemiskinan pada masyarakat nelayan terus berlanjut (Kusdiantoro;2001).

4.3.1. Faktor natural

Kemiskinan karena faktor alam dan lingkungan (natural) disebabkan degradasi laut dan pesisir karena penggundulan hutan bakau, reklamasi, serta pencemaran yang mengakibatkan habitat biota laut rusak berat. Terlebih tidak ada upaya nyata untuk memperbaiki kondisi tersebut sehingga mengakibatkan overfishing dan pemancaran lebih tinggi dari recovery alami.

Contoh nyata adalah nelayan pantura Jawa di zone 1- tepi pantai hingga 4 mil ke laut- sudah overfishing sejak tahun 1986. Kondisi serupa terjadi di pelabuhan perikanan terbesar di Indonesia, yakni Bagansiapi-api sejak awal 1990-an. Overfishing juga terjadi di sekitar Makassar dan Selat Bali dengan menurunnya jenis tangkapan tertentu, seperti lemuru dan ikan terbang².

4.3.2. Faktor struktural

Kemiskinan struktural merupakan dampak kebijakan pemerintah yang tidak kondusif terhadap nelayan dan masyarakat pesisir terhadap akses ekonomi produktif berupa permodalan, teknologi (penangkapan, pengolahan, dan sebagainya), infrastruktur, akses pasar, dan informasi (lokasi penangkapan ikan, situasi harga, dan sebagainya).

4.3.3. Faktor kultural

Faktor terakhir adalah kemiskinan kultural karena budaya masyarakat nelayan dan pesisir yang belum mampu menyesuaikan diri dengan pola ekonomi pasar. Kemungkinan, masyarakat tipe ini secara psikologis tertekan kehidupan di laut lebih keras dari bertani sehingga mereka cenderung memerlukan stress release. Upaya melepas stress ini muncul dalam pola kehidupan yang boros saat mendapat penghasilan lebih. Akhirnya mereka terlibat utang kepada tengkulak atau juragan kapal.

Kemiskinan kultural ini juga berdampak pada sulitnya nelayan menerima inovasi. Semisal, pada tahun 1970-an sempat diperkenalkan es batu untuk mengawetkan tangkapan di atas kapal. Tetapi upaya ini tidak serta-merta diterima karena nelayan merasa rugi membuang uang untuk membeli es yang cair di atas kapal. Setelah boks styrofoam diperkenalkan untuk menyimpan es agar lebih tahan lama, barulah budaya es ini diterima nelayan.

Dari ketiga faktor kemiskinan, persoalan struktural menjadi kunci permasalahan. Sebabnya, tidak ada sense of empathy dan urgensi dari birokrasi, tidak ada pengalaman nyata para birokrat dalam menangani masyarakat nelayan dan pesisir, serta terutama sekali jajaran

birokrasi pun masih harus bergelut untuk memenuhi kebutuhan hidup. Tetapi dalam penelitian ini aspek kultural lebih ditekankan sesuai dengan potret kemiskinan nelayan di lokasi penelitian yang mengungkapkan latar belakang sosial budaya yang menyebabkan terjadinya kemiskinan pada nelayan di Bagan Percut, Kabupaten Deli Serdang.

4.4. Membangkitkan Ekonomi Nelayan

Nelayan mempunyai peran yang sangat substantial dalam memodernisasi kehidupan manusia. Mereka termasuk agent of development yang paling reaktif terhadap perubahan lingkungan. Sifatnya yang lebih terbuka dibanding kelompok masyarakat yang hidup di pedalaman, menjadi stimulator untuk menerima perkembangan peradaban yang lebih modern.

Dalam konteks yang demikian timbul sebuah stereotif yang positif tentang identitas nelayan khususnya dan masyarakat pesisir pada umumnya. Mereka dinilai lebih tahan terhadap cobaan hidup dan toleran terhadap perbedaan. Ombak besar dan terpaan angin laut yang ganas memberikan pengaruh terhadap mentalitas mereka. Di masa lalu, ketika teknologi komunikasi belum mencapai kemajuan seperti sekarang, perubahan-perubahan besar yang terjadi pada masyarakat pedesaan (daratan) ditentukan oleh intensitas komunikasi yang berhasil diwujudkan masyarakat pedesaan dengan para nelayan.

Dalam perkembangan, justru masyarakat nelayan belum menunjukkan kemajuan yang berarti dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Keberadaan mereka sebagai agen perubahan sosial ternyata tidak ditunjukkan secara positif dengan kehidupan ekonominya. Persoalan sosial paling dominan yang dihadapi di wilayah pesisir justru masalah kemiskinan nelayan. Meski data akurat mengenai jumlah penduduk miskin di wilayah pesisir ini belum tersedia, data dari hasil-hasil penelitian yang ada menunjukkan adanya incidence poverty di beberapa pesisir.

Hasil studi yang saya lakukan di Bagan Percut Kabupaten Deli Serdang menunjukkan rata-rata pendapatan rumah tangga nelayan bagaikan ombak yang tidak mempunyai kepastian, kadangkala tinggi tapi kadangkala juga minim, artinya masih di bawah upah minimum regional yang ditetapkan pemerintah. Keadaan ini diperburuk lagi dengan budaya konsumtif mereka yang tinggi sehingga betapa besar sekalipun pendapatan mereka tetap kekurangan juga.

Hal ini perlu menjadi perhatian mengingat ada keterkaitan erat antara kemiskinan dan pengelolaan wilayah pesisir. Tekanan terhadap sumber daya pesisir sering diperberat oleh tingginya angka kemiskinan di wilayah tersebut. Kemiskinan sering pula menjadi lingkaran karena penduduk yang miskin sering menjadi sebab rusaknya lingkungan pesisir, namun penduduk miskin pula yang akan menanggung dampak dari kerusakan lingkungan. Dengan kondisi tersebut, tidak mengherankan jika praktik perikanan yang merusak masih sering terjadi di wilayah pesisir.

Masalah kemiskinan kembali mencuat sebagai persoalan serius yang harus segera ditangani pemerintah ketika krisis ekonomi melanda perekonomian nasional mulai akhir tahun 1998. Krisis yang hampir membangkrutkan bangsa dan negara Indonesia telah meningkatkan jumlah penduduk miskin kembali ke tahun sebelum 1990. Meningkatnya jumlah tenaga kerja Indonesia ilegal yang mencari pekerjaan di negara jiran Malaysia adalah bukti konkret akan rendahnya harapan bagi masyarakat pedesaan, terutama yang kurang berpendidikan untuk menggantungkan kehidupannya dengan mengadu nasib sebagai masyarakat urban dan suburban di Indonesia.

Secara garis besar ada dua cara memandang kemiskinan. Sebagian orang berpendapat, kemiskinan adalah suatu proses, sedangkan sebagian lagi memandang kemiskinan sebagai suatu akibat atau fenomena dalam masyarakat. Sebagai suatu proses, kemiskinan mencerminkan kegagalan suatu sistem masyarakat dalam mengalokasikan sumber daya dan dana secara adil kepada anggota masyarakat (Pakpahan dan Hermanto, 1992). Dari hasil kajian mereka di 14

kccamatan daerah pantai yang tersebar di beberapa provinsi diketahui, nelayan yang miskin umumnya belum banyak tersentuh teknologi modern, kualitas sumber daya manusia rendah dan tingkat produktivitas hasil tangkapannya juga sangat rendah.

Faktor utama bukan karena kekuatan modal untuk mengakses teknologi, namun ternyata lebih banyak disebabkan oleh kurangnya aktivitas penyuluhan atau teknologi dan rendahnya lembaga penyedia teknologi. Yang menarik dari hasil penelitian mereka adalah ditemukannya korelasi positif antara tingkat kemiskinan dengan perkembangan sistem tjon. Fenomena sosial budaya ini amat ketara sekali di Desa Bagan Percut di mana para nelayan miskin umumnya, kehidupan ekonomi mereka sangat tergantung kepada para pemilik modal, yaitu pemilik perahu atau alat tangkap serta juragan yang siap menyediakan keperluan perahu untuk berlayar.

Indikator ini memang tidak selalu sama di setiap daerah karena seperti di Pekalongan misalnya, banyak juragan kapal yang mengeluh dengan sikap anak buah kapal (nelayan) yang cenderung terlalu banyak menuntut sehingga keuntungan juragan kapal menjadi terbatas. Namun secara umum terbatasnya kemampuan nelayan dalam mengembangkan kemampuan ekonominya karena nelayan seperti ini telah terjerat oleh utang yang dipinjam dari para juragan. Mereka biasanya membayar utang tersebut dengan ikan hasil tangkapannya yang harganya ditelapkan menurut selera para juragan. Bisa dibayangkan apa yang akan diterima para nelayan dengan sistem yang demikian, sehingga sangatlah wajar jika kemiskinan menjadi bagian yang akrab dalam kehidupan mereka.

Ada hal yang berbeda ketika kita berbicara tentang ekonomi nelayan dan ekonomi petani. Di kalangan petani, pemasaran hasil merupakan second generation problem yang sulit sekali dicarikan pemecahannya. Sedangkan di kalangan nelayan, pemasaran bukanlah persoalan serius yang membuat mereka jatuh miskin. Di Desa Bagan Percut terdapat tempat pelelangan ikan (LPI) yang menjadi sarana transaksi hasil-hasil ikan laut. Dalam proses transaksi di LPI,

nelayan berhadapan dengan banyak pedagang perantara sehingga nelayan yang menjual hasil ikannya di TPI umumnya akan mendapat harga yang rendah. Hal inilah yang mendorong para nelayan menjual hasilnya di luar TPI. Walaupun harga ikan yang mereka jual di bawah harga TPI dan seringkali hanya bisa untuk menutup biaya operasi menangkap ikan di laut lepas, namun dengan menjual ikan di luar TPI mereka akan memperoleh "laba" lain yaitu kemudahan "meminjam" uang tanpa agunan ataupun jaminan apa pun.

Kondisi ini seringkali menimpa para nelayan kecil di Desa Bagan Percut yang membutuhkan dana secepatnya mungkin untuk menutup biaya kehidupan ekonomi mereka. Pemerintah tampaknya perlu mendorong sektor perbankan untuk membuka kantornya di setiap TPI yang bisa mengatasi kesulitan para nelayan. Termasuk fungsi perbankan disini adalah menyediakan dana yang diperlukan nelayan untuk berlayar. Sayangnya dengan kondisi kehidupan nelayan yang pas-pasan, tampaknya sangat sulit bagi perbankan untuk menjalankan fungsi tersebut tanpa adanya agunan yang memadai dari para nelayan.

Di sini bila dimungkinkan pemerintah bisa menyediakan dana khusus sebagai jaminan kepada perbankan untuk menyalurkan dananya kepada nelayan. Walaupun perbankan tidak mampu memenuhi peran tersebut, pemerintah bisa menempatkan dananya sebagai penyertaan modal kepada KUD-KUD pengelola TPI. Memang, nada miring tentang KUD seringkali kita dengar sehingga pemerintah pun cenderung berhati-hati bila ingin memberdayakan KUD. Namun, pendapat ini tidak bisa digeneralisasi secara membabi buta, karena masih cukup banyak pengurus KUD yang mempunyai hati nurani. Tidak ada salahnya, mulai sekarang pemerintah mencoba mengalokasikan dana untuk diarahkan kepada penyediaan modal bagi nelayan. Dengan demikian misalokasi anggaran diharapkan tidak akan banyak terjadi, karena dengan memberdayakan KUD berarti pula mendorong bangkitnya kekuatan ekonomi nelayan.

4.5. Alternatif Solusi

Sebenarnya cukup banyak kebijakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah kemiskinan nelayan. Hanya saja, hingga kini masalah kemiskinan nelayan belum juga terselesaikan. Walaupun pemerintah melalui Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) mengeluarkan beberapa kebijakan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan, namun kenyataannya belum memberikan hasil yang optimal. Penyebabnya, keseriusan pemimpin nasional dan instansi terkait untuk mendukung kebijakan dimaksud relatif masih rendah. Keteringgalan pembangunan bidang kelautan sangat berkaitan dengan kemiskinan yang melanda para nelayan.

Pada umumnya kehidupan nelayan masih ketinggalan dari petani. Padahal lahan mereka berada di laut yang banyak mengandung potensi ekonomi. Bila kita renungkan lebih dalam, terlihat ada hubungan yang saling mempengaruhi antara tertinggalnya kehidupan nelayan dan miskinnya perhatian kita ke laut. Lambannya pertumbuhan industri kelautan dengan miskinnya kita ke laut. Lambannya pertumbuhan pembangunan kelautan lebih disebabkan miskinnya perhatian masyarakat ke laut. Besar kecilnya perhatian ke laut sangat berhubungan dengan cara pandang masyarakat tentang laut.

Apabila laut dipandang sebagai tempat pembuangan sampah, maka sampahlah yang bakal diberikan ke laut. Jika laut dipandang sebagai naga besar yang siap memangsa tentunya masyarakat akan takut untuk terjun ke laut. Lalu bagaimana seharusnya bangsa Indonesia memandang laut Indonesia? Laut hendaknya dipandang sebagai gudang terbesar yang menyimpan beraneka bahan baku industri dan energi.

Berbagai upaya untuk penanggulangan kemiskinan telah banyak dilakukan pemerintah, namun umumnya masih bersifat parsial dan tidak terpadu. Akibatnya, angka kemiskinan belum dapat diturunkan secara signifikan. Pemerintah memang terus berupaya memperbaiki taraf hidup nelayan dengan berbagai program dan bantuan untuk meningkatkan kemampuan sumber daya

dan kesejahteraan mereka. Program kerja yang menjadi prioritas, antara lain promosi investasi, pengembangan konsultan keuangan atau pendamping usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), pengembangan skim modal kerja, penyusunan pola kemitraan usaha pengolahan dan pemasaran, pcrintisan dan akselerasi usaha pengolahan dan pemasaran perikanan di daerah terpencil. Prioritas lainnya adalah pengembangan sentra pengolahan tradisional berstandar ekspor, perbaikan sistem pemasaran ikan dalam negeri (pelelangan dan sistem depo), penanganan hambatan ekspor dan pengendalian impor hasil perikanan, serta harmonisasi peraturan perdagangan dengan negara mitra.

Pada periode 1945-1980, kegiatan usaha perikanan mengalami tahap *booming*. Periode ini ditandai dengan meningkatnya permintaan terhadap ikan seiring membaiknya kondisi perekonomian, terjadinya revolusi usaha penangkapan ikan berlangsung seiring dengan berkembangnya serat sintctis, penggunaan alat elektronik (*fish finder*, sonar) dan berbagai alat mekanik penangkapan (*powerblock*, *winch*); meningkatnya teknik pengolahan (segar, beku dan pengalengan); dan berkembangnya teknis pengemasan serta teknik transportasi.

Revolusi alat tangkap tersebut telah mendorong penggunaan alat tangkap *trawl* dan *purse seine* yang berakibat pada meningkatnya aktivitas penangkapan secara cepat. Kondisi tersebut bukan tanpa akibat, penurunan *catch per unit effort* (CPUE) serta terjadinya konflik nelayan *trawl* dengan nelayan tradisional mulai tampak. Kondisi itulah yang mendorong pemerintah mengeluarkan larangan penggunaan alat tangkap *trawl* melalui Keppres, No. 39 tahun 1980.

Revolusi alat tangkap telah mendorong kegiatan usaha penangkapan ikan sebagai primadona saat itu. Meningkatnya kontribusi produksi perikanan tangkap terhadap devisa, PDB nasional, konsumsi ikan nasional, lapangan kerja, investasi, dan regulasi hampir mewarnai setiap kegiatan perikanan. Bahkan selama periode 1994-2004, PDB perikanan, produksi,

tenaga kerja, struktur sarana dan prasarana, serta pendapatan negara bukan pajak masih didominasi sub sektor perikanan tangkap. Sehingga pada tahun 2000, keberadaan sub sektor perikanan tangkap mulai mendapat perhatian serius dari *stakeholders* perikanan. Hal itu ditandai dengan upaya pengendalian perikanan tangkap seiring menurunnya jumlah hasil tangkapan akibat *over fishing* pada beberapa wilayah penangkapan.

Sebenarnya menurut Samra (2002), keberadaan nelayan digolongkan menjadi 4 tingkatan dilihat dari kapasitas teknologi (alat tangkap dan armada), orientasi pasar dan karakteristik pasar. Keempat kelompok tersebut, antara lain nelayan tradisional (*peasant-fisher*) yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri; *post peasant-fisher* atau nelayan yang menggunakan teknologi penangkapan ikan yang lebih maju, seperti motor tempel atau kapal motor; *commercial fisher* atau nelayan yang telah berorientasi pada peningkatan keuntungan, dan *industrial fisher* yang memiliki beberapa ciri, seperti terorganisasi, pada modal, pendapatan lebih tinggi, dan berorientasi ekspor.

Pada umumnya kondisi nelayan di Bagan Percut adalah termasuk kategori nelayan tradisional yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan hidup walaupun ada juga nelayan yang menggunakan alat tangkap yang lebih maju. Namun mereka berada pada garis kemiskinan dengan 95 persen di antaranya didominasi nelayan dengan sarana perahu tanpa motor di bawah 10 *gross tonnage* (GT).

Dari sisi lain, terjadinya kemiskinan pada masyarakat nelayan lebih disebabkan karena faktor struktural dan kultural. Faktor kultural dicirikan dengan keterbatasan modal dan teknologi, gaya hidup foya-foya, manajemen buruk, dan terbatasnya sumberdaya alam. Sedangkan secara struktural, kemiskinan lebih disebabkan pengaruh eksternal seperti tergusur dalam proses pembangunan, keterbatasan akses terhadap modal, implementasi kebijakan pemerintah yang bersifat *top down* dan kebijakan yang tidak berorientasi pada prinsip pemberdayaan dan

partisipasi nelayan setempat, rendahnya posisi tawar dalam proses pemasaran, keterbatasan sarana dan prasana pendukung, dan rendahnya penanganan hasil tangkapan.

Realitas ini bukan menunjukkan bahwa nelayan tidak berminat untuk maju, tetapi nelayan tidak memiliki kesempatan untuk maju. Namun bukan pula berarti bahwa pemerintah tidak memiliki perhatian dalam membangun kesejahteraan nelayan, tetapi hambatan budaya sangatlah mengikat nelayan sehingga sukar meningkatkan dirinya untuk maju. Kedua faktor tersebutlah yang selama ini mendorong terciptanya proses “pengawetan” kemiskinan pada masyarakat nelayan, dan keberadaan masyarakat nelayan selalu terabaikan dalam proses pembangunan nasional, meskipun keberadaan sub sektor ini telah menjadi “primadona” dalam pembangunan perikanan nasional.

Beberapa langkah penting yang perlu dilakukan dalam pembangunan masyarakat nelayan, diantaranya melalui beberapa kebijakan distribusi jumlah nelayan secara merata dari daerah *over fishing* ke daerah *under fishing*, perubahan kultur tradisional ke industri, penguatan sarana dan prasarana nelayan, pemberdayaan potensi nelayan serta peningkatan keterampilan. Langkah-langkah itu perlu dilakukan guna meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya nelayan. Untuk mewujudkan itu perlu dukungan pemimpin nasional dalam bentuk platform pembangunan nasional kelautan dan perikanan serta dukungan dari semua sektor terkait. Sejatinya, pembangunan masyarakat nelayan haruslah mengintegrasikan kedua faktor penyebab kemiskinan tersebut.

Sebagai institusi yang menaungi masalah kelautan dan perikanan, termasuk nelayan, maka Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) telah memainkan peran aktif dalam mewujudkan masyarakat nelayan yang makmur, sejahtera dan berkeadilan. Terakhir beberapa kebijakan DKP, seperti pembangunan *Solar Packed Dealer* Nelayan/Stasiun Pompa Bahan Bakar Nelayan (SPDN/SPBN), Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP),

Optimalisasi Penangkapan Ikan (Optikan), penataan sistem perizinan dan beberapa program lainnya, diyakini mampu meningkatkan kesejahteraan lebih baik bagi masyarakat nelayan. Oleh karenanya, pelaksanaan program tersebut menjadi bentuk tanggung jawab DKP sekaligus terobosan bagi sebuah institusi yang terbilang baru dengan “segudang” masalah.

Haruslah diakui, peningkatan kapasitas kelembagaan kelautan dan perikanan telah memberikan dampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat, utamanya beberapa daerah nelayan yang tersentuh program DKP. Sebagai contoh, penguatan lembaga koperasi perikanan berbasis nelayan, diyakini dapat menjadi pusat kegiatan peningkatan kesejahteraan keluarga nelayan. Namun, bila dikaji kembali, sebenarnya “roh” dari beberapa kebijakan tersebut belumlah tuntas dilaksanakan. Akibatnya, belum semua tujuan dari beberapa kebijakan itu terwujud. Kondisi ini terjadi, tidak lain akibat belum adanya kesadaran dan partisipasi aktif semua sektor dan pihak-pihak terkait lainnya untuk bersama-sama melaksanakan kebijakan pembangunan perikanan yang telah dinakhodai DKP.

Harusnya berbagai ragam masalah yang muncul seperti uraian di atas, sepalutnya diupayakan untuk dituntaskan melalui beberapa langkah kebijakan yang terintegrasi dan berkesinambungan serta didukung seluruh sektor dan pihak-pihak yang terkait. Kusdiantoro (2002) menyebutkan tujuh langkah efektif untuk mendongkrak nasib nelayan agar lebih baik ke depan.

Pertama, kebijakan relokasi nelayan harus ditindaklanjuti dengan upaya pengurangan jumlah nelayan melalui program diversifikasi usaha perikanan. Bila tidak, kehadiran program relokasi hanya sebatas pemindahan kemiskinan tanpa memberikan solusi bagi pelaku yang kehilangan pekerjaannya. Pengurangan nelayan itu didasarkan pada logika bahwa saat ini potensi lestari perikanan di laut sekira 6,2 juta ton/tahun, maka setiap nelayan hanya mampu menangkap ikan 2,32 ton/tahun. Dan, bila diasumsikan harga ikan Rp 5000/kg, maka pendapatan kotor

nelayan Rp 11,6 juta/tahun. Pendapatan tersebut belum dikurangi bagian pemilik kapal, kebutuhan operasional melaut, dan perbaikan sarana lainnya.

Kedua, kecepatan dan akurasi data statistik perikanan. Minimnya publikasi data statistik perikanan, di antaranya telah menyebabkan lambannya proses pengambilan kebijakan strategis. Sementara, hingga saat ini belum ada standar baku metode perhitungan data yang digunakan, khususnya pada sumber daya yang bersifat multi spesies. Kondisi ini telah mempengaruhi data yang dihasilkan serta berpengaruh terhadap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan kelautan dan perikanan.

Ketiga, revitalisasi kelembagaan nelayan. Eksistensi lembaga seperti Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) sebagai organisasi tunggal nelayan haruslah dikaji kembali. Apalagi saat ini muncul berbagai lembaga yang mengatasnamakan nelayan. Namun sayangnya, keberadaan nelayan dalam lembaga-lembaga itu hanya sebagai objek. Untuk itu, perlu didorong suatu perubahan di mana nelayan mampu menjadi penentu dalam lembaga tersebut, sehingga arah kebijakan yang diambil merupakan wujud peran aktif nelayan dalam proses pembangunan.

Keempat, revitalisasi sarana dan prasarana, mutu hasil tangkapan dan penyederhanaan jalur tata niaga perikanan. Ketersediaannya sarana dan prasarana yang memadai, diyakini mampu meningkatkan aktivitas penangkapan ikan terutama di wilayah perairan Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Sedangkan pembinaan mutu hasil tangkapan dan penyederhanaan jalur tata niaga hasil perikanan, diyakini mampu mendorong peningkatan pendapatan produsen (nelayan).

Kelima, perubahan perilaku masyarakat nelayan. Perubahan perilaku nelayan dilakukan melalui pembinaan secara komprehensif dengan melibatkan peran tokoh masyarakat setempat. Perubahan perilaku ini diharapkan dapat mengubah pola-pola tradisional yang cenderung konsumtif menjadi terencana dan teratur.

Keenam, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek). Penguasaan iptek perlu

ditanamkan ke dalam budaya nelayan yang bersifat tradisional dan temurun. Langkah ini tentunya harus dilakukan sesuai dengan kapasitas pendidikan dan pengalaman nelayan setempat. Metode dan cara penyampaian teknologi harus diimbangi dengan introduksi teknologi yang sedang berkembang serta mendukung kegiatan penangkapan ikan.

Ketujuh, penguatan kelembagaan pendukung. Lembaga-lembaga yang berperan dalam peningkatan taraf ekonomi nelayan perlu ditingkatkan kapasitasnya, sehingga mereka mampu memenuhi kebutuhan nelayan, terutama dalam hal menopang kegiatan penangkapan ikan dan pengolahan hasil perikanan.

Hanyalah sebuah keniscayaan, harkat dan martabat masyarakat nelayan dapat ditingkatkan tanpa keberpihakan kebijakan pemimpin nasionalnya. Untuk itu, keberadaannya sudah seharusnya menjadi pelaku utama pembangunan nasional, bukan objek pembangunan sebagaimana yang selama ini berlangsung. Kedepan, sewajarnya keberhasilan dari suatu pelaksanaan pembangunan perikanan, tidak semata dinilai dan dipatok pada pencapaian perolehan devisa ataupun pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, yang lebih utama adalah keberhasilan dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan nelayan.