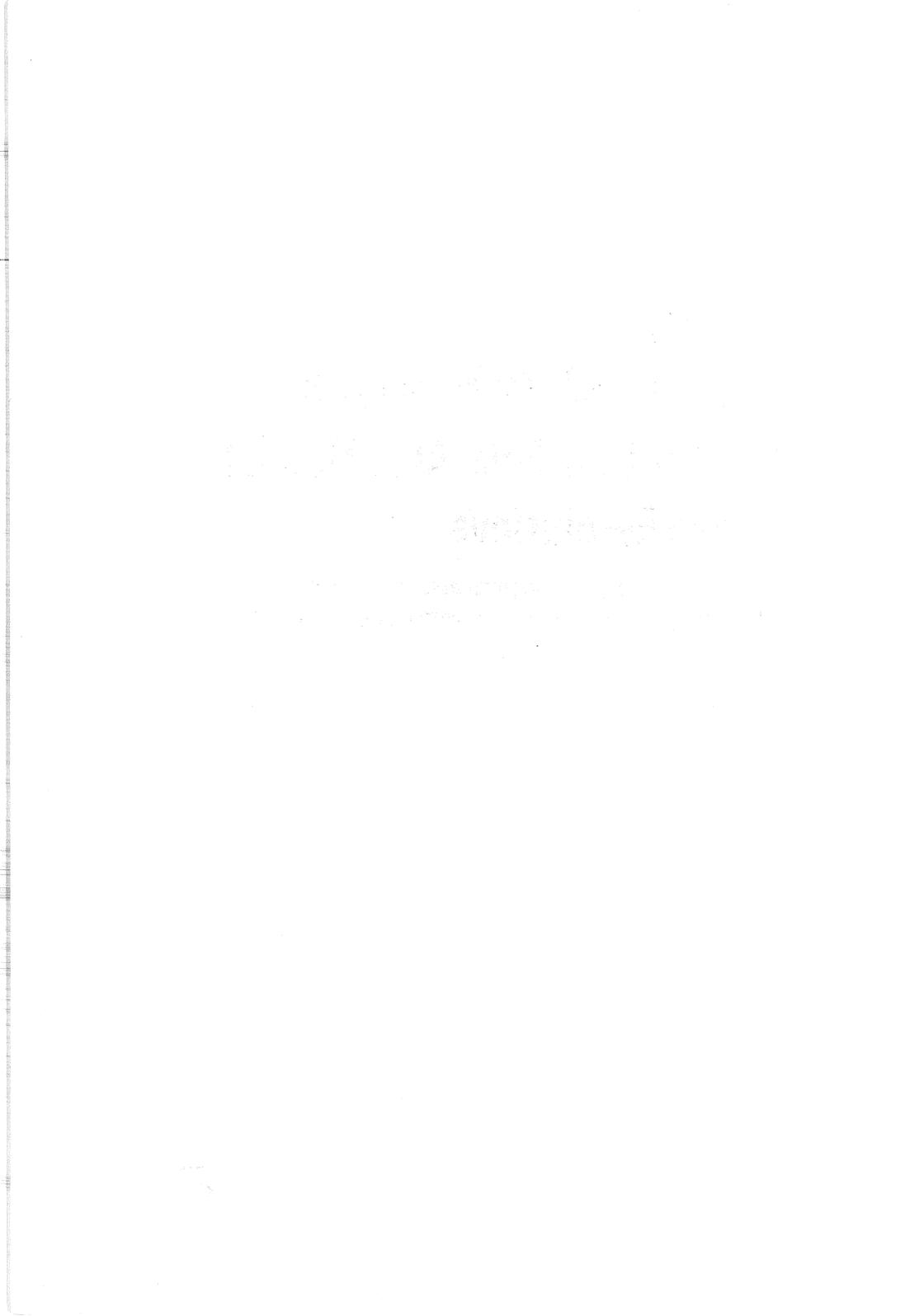


*K*onflik-Konflik Kenelayanan:
**Distribusi, Pola, Akar Masalah
dan Resolusinya**

PENELUSURAN NELAYAN PELINTAS BATAS DAN KONFLIK
ANTARKELOMPOK NELAYAN DI KABUPATEN SUMENEP-MADURA



*K*onflik-Konflik Kenelayanan:
**Distribusi, Pola, Akar Masalah
dan Resolusinya**

**PENELUSURAN NELAYAN PELINTAS BATAS DAN KONFLIK
ANTARKELOMPOK NELAYAN DI KABUPATEN SUMENEP-MADURA**

Oleh :
**Ratna Indrawasih
Ary Wahyono
Aulia Hadi**

Editor :
Ratna Indrawasih



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

©2008 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Konflik-Konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah dan Resolusinya (Penelusuran Nelayan Pelintas Batas dan Konflik Antarkelompok Nelayan di Kabupaten Sumenep-Madura)/Ratna Indrawasih, Ary Wahyono, Aulia Hadi, Jakarta: LIPI Press, 2008

ix + 138 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-355-9

1. Konflik Nelayan

303. 69

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota IKAPI



L I P I

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian mengenai nelayan pelintas batas dilakukan oleh Kelompok Studi Maritim Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI pada tahun 2005 di Kupang dan Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur. Berdasarkan temuan lapangan dalam penelitian maupun dari literatur menunjukkan bahwa nelayan pelintas batas negara Indonesia dan Australia berasal dari berbagai daerah di Indonesia. Mereka itu adalah orang Bugis, Buton, Bajau, Makasar, Madura, dan Merauke. Pada tahun 2008, penelitian dilakukan di Kabupaten Sumenep-Madura, Provinsi Jawa Timur, dengan tujuan untuk menelusuri permasalahan nelayan pelintas batas dari Madura di daerah asalnya.

Kegiatan penelitian ini dapat terselenggara dengan baik dan lancar berkat kerja sama yang baik dari berbagai pihak dan kalangan, baik dari instansi pemerintah pusat dan daerah, masyarakat di daerah penelitian, serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Atas segala kerja sama dan bantuan, kami mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya. Tidak lupa pula disampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya atas jerih payah dan kerja keras para peneliti dan staf administrasi di kalangan PMB-LIPI, khususnya yang terlibat dalam penelitian ini.

Laporan hasil penelitian dalam buku ini telah dibahas pada seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI pada bulan Desember 2008. Meskipun demikian, dengan rasa rendah hati, kami sangat mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran atas kelemahan dan keterbatasan dalam penyusunan laporan penelitian

ini. Kritik dan saran tersebut tentunya berguna bagi penyempurnaan penyusunan laporan penelitian PMB-LIPI di masa yang akan datang.

Jakarta, 31 Desember 2008

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan -LIPI

Ttd

Drs. Abdul Rachman Patji, MA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	iii	
DAFTAR TABEL	v	
DAFTAR GAMBAR, BAGAN DAN GRAFIK	ix	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	1.1. Latar Belakang	1
	1.2. Perumusan Masalah	4
	1.3. Tujuan dan Sasaran	4
	1.4. Metodologi Penelitian	5
	1.4.1. Kerangka Pikir	5
	1.4.2. Sifat Penelitian	10
	1.4.3. Metode Pengumpulan Data	10
	1.4.4. Analisis Data	11
	1.4.5. Lokasi Penelitian	12
BAB II	POTENSI SUMBER DAYA DI KABUPATEN SUMENEP	13
	2.1. Kondisi Umum	13
	2.2. Potensi Sumber Daya Perikanan	15
	2.2.1. Perikanan Tangkap	15
	2.2.2. Perikanan Budidaya	16
	2.3. Potensi Sumber Daya Manusia	19
BAB III	PERBURUAN TERIPANG DI PERAIRAN LINTAS BATAS: PERMASALAHAN NELAYAN KEPULAUAN RAAS	25
	3.1. Pengantar	25
	3.2. Kesepakatan-kesepakatan Indonesia-Australia	27
	3.3. Nelayan Kepulauan Raas	31
	3.3.1. Selayang Pandang Kepulauan/ Kecamatan Raas	31

3.3.2. <i>Fishing Ground</i> , Alat Tangkap, dan Waktu Pelayaran	35
3.3.3. Daya Tarik Teripang, Jenis yang Dieksploitasi, dan Pemasarannya	43
3.4. Perburuan Teripang dan Problem <i>Illegal, Unregulated, Unreported (IUU) Fishing</i>	49
3.5. Solusi Permasalahan Nelayan Lintas Batas	53

BAB IV	PENGUNAAN BOM DAN RACUN: SEBUAH PEMICU KONFLIK KENELAYANAN DI KABUPATEN SUMENEP	61
4.1.	Pengantar	61
4.2.	Tren Perilaku Penggunaan Bom dan Racun dalam Penangkapan Ikan	62
4.2.1.	Akar Penyebab Penggunaan Bom dan Racun.....	69
a.	Lokasi Ikan Karang yang Sulit Ditangkap.....	69
b.	Kelangkaan SDL	73
c.	Nilai Ekonomi Ikan Karang yang Sangat Tinggi.....	74
d.	Efektivitas Bom dan Racun	76
e.	Kelemahan Aparat Penegak Hukum.....	77
f.	Relasi Mutualisme antara Nelayan, Juragan, dan Penampung	80
g.	Permintaan Pasar Internasional yang Cukup Tinggi	82
4.2.2.	Dampak Penggunaan Bom dan Racun	85
4.2.3.	Upaya-upaya Penyelesaian Masalah Akibat Penggunaan Bom dan Racun: Beberapa Rekomendasi	91

BAB V	PENOLAKAN PENGOPERASIAN <i>PURSE SEINE</i> DARI JAWA TENGAH DI PERAIRAN SUMENEP	95
5.1.	<i>Purse Seine</i> dari Jawa Tengah	95
5.2.	Penolakan <i>Purse Seine</i> Jawa Tengah di Madura.....	99

5.3. Konflik Kenelayanan Lokal.....	112
5.4. Konflik <i>Purse Seine</i> dan Otonomi Daerah: Sebuah Catatan Penutup	116
BAB VI KESIMPULAN	123
DAFTAR PUSTAKA	131

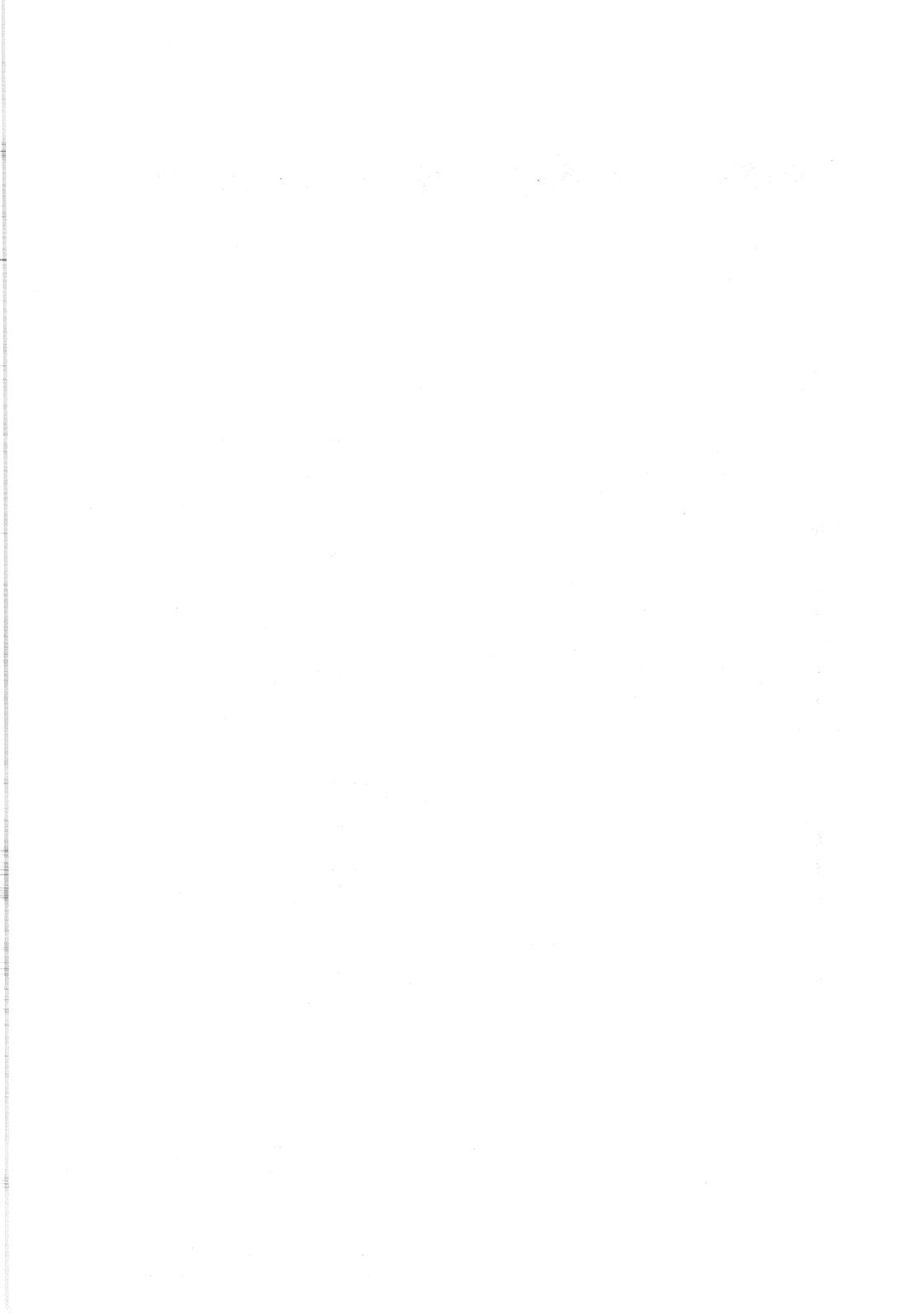
DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Produksi Ikan Karang dan Lobster	17
Tabel 2.2.	Luas Daerah, Jumlah, dan Kepadatan Penduduk di Tiap Kecamatan di Kabupaten Sumenep pada Tahun 2006	20
Tabel 2.3.	Jumlah Nelayan per Kecamatan di Kabupaten Sumenep Tahun 2006	21
Tabel 2.4.	Perkembangan Jumlah Nelayan dan Petani Ikan di Kabupaten Sumenep	22
Tabel 2.5.	Jumlah Pengolah Ikan Tradisional per Kecamatan di Kabupaten Sumenep Tahun 2006 Berdasarkan Jenis Produk Olahannya	23
Tabel 2.6.	Jumlah Nelayan per Kecamatan Berdasarkan Kegiatan yang Dilakukan dan Alat Tangkapnya, yang Mengurus Izin di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2007	24
Tabel 3.1.	Jumlah Nelayan, Pandega, dan Juragan di Kecamatan Raas Tahun 2006	34
Tabel 3.2.	Jumlah Armada Penangkapan Ikan di Kecamatan Raas Tahun 2006	35
Tabel 3.3.	Jenis Teripang Hasil Nelayan Kepulauan Raas dan Harganya.....	46
Tabel 3.4.	Kegiatan Program PEMP di Kabupaten Sumenep Tahun 2000 dan 2001	57

Tabel 3.5.	Program Bantuan Alat Tangkap di Kecamatan Raas oleh Bidang Pemberdayaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil DKP Sumenep Tahun 2005.....	58
Tabel 4.1.	Daftar Pelanggaran Penangkapan Ikan dengan Bom dan Racun di Wilayah Kabupaten Sumenep.....	65
Tabel 4.2.	Perkembangan Jumlah Nelayan dan Petani Ikan di Kabupaten Sumenep	73
Tabel 4.3.	Harga Jenis Ikan Ekspor Kabupaten Sumenep Tahun 2006	75
Tabel 5.1.	Alat Penangkap Ikan yang Diperbolehkan	78
Tabel 5.2.	Konflik Internal Kenelayanan di Sumenep.....	95

DAFTAR GAMBAR, BAGAN DAN GRAFIK

Gambar 3.1.	Peta the MoU Box.....	38
Gambar 3.2.	Jenis Kapal Golekan yang Digunakan Nelayan Raas untuk Berlayar ke Perairan Australia	42
Gambar 3.3.	Jenis Teripang yang Harganya Relatif Mahal	46
Gambar 3.4.	Jenis Teripang yang Harganya Relatif Murah.....	47
Gambar 4.1.	Contoh Kerapu Sunu (<i>Plectropomus leopardus</i>), Spesies Ikan Kerapu yang Banyak Terdapat di Perairan Sumenep.....	71
Gambar 4.2.	Contoh Ikan Kerapu Indonesia yang Diperdagangkan di Pasar Internasional	71
Gambar 4.3.	Contoh Kerapu (<i>Cromileptes sp</i>) yang Bernilai Ekonomi Tinggi	76
Gambar 5.1.	Jenis Kapal <i>Purse Seine</i> Jawa Tengah	77
Gambar 5.2.	Peta Batas Wilayah Daratan dan Perairan Kabupaten Sumenep.....	84
Bagan 3.1.	Trip Times of Madurese Andong Fishers.....	40
Bagan 3.2.	Rantai Pemasaran Teripang di Kabupaten Sumenep.....	48
Bagan 4.1.	Daur Hidup Nelayan Pengguna Bom dan Racun	67
Bagan 4.2.	Relasi Nelayan, Juragan, dan Penampung.....	82
Bagan 5.1.	<i>Root Cause Analysis</i> Konflik Nelayan <i>Purse Seine</i> di Madura	96
Grafik 5.1.	Jumlah Pemilikan Kapal <i>Purse Seine</i> di Jawa Tengah.....	75



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konflik kenelayanan sudah lama terjadi di Indonesia. Pada tahun 1970 misalnya, konflik besar-besaran antara nelayan tradisional dan nelayan pukat harimau yang menimbulkan banyak korban, baik jiwa maupun harta (alat tangkap dan perahu) pernah terjadi di Indonesia. Hal inilah yang menyebabkan Presiden Soeharto mengeluarkan kebijakan pelarangan penangkapan ikan menggunakan *trawl*, melalui Surat Keputusan No. 80 tahun 1980.

Studi-studi yang dilakukan oleh Kelompok Studi Maritim Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI) sejak tahun 1990 hingga masa runtuhnya orde baru, hampir selalu menemukan konflik-konflik kenelayanan di berbagai provinsi di tanah air. Bahkan, akhir-akhir ini kuantitas konflik semakin meningkat (Wahyono, dkk., 1992; Wahyono, dkk., 2000; Adhuri, 2002, 2003; Adhuri dan Wahyono, ed., 2004; Adhuri, ed., 2005; Adhuri dan Indrawasih, ed., 2006; Indrawasih, ed., 2007). Namun demikian, kesadaran akan perlunya mensiasati konflik tampaknya hanya lahir setelah terjadi konflik yang besar dan kompleks. Pembicaraan, apalagi pelaksanaan usaha-usaha sistematis untuk memahami dan mengelola konflik-konflik yang relatif kecil, seperti halnya konflik nelayan, juga cenderung terabaikan. Padahal, konflik yang kecil tidak berarti tanpa kekerasan. Konflik tersebut bahkan tidak jarang menelan banyak korban. Kecenderungan mengabaikan pembicaraan konflik yang kecil tersebut tampak sekali jika peneliti menyimak pemberitaan surat kabar dan acara-acara diskusi tentang konflik yang diselenggarakan berbagai pihak yang cenderung hanya membahas konflik-konflik besar seperti konflik Maluku, Irian, Poso, Sampit, Sambas, dan Aceh.

Kecenderungan di atas tidak salah. Hal tersebut sangat perlu dilakukan mengingat kebutuhan yang begitu mendesak untuk segera

mengatasi konflik dan segala akibatnya di tempat-tempat tersebut. Namun demikian, harus diingat bahwa pemahaman yang komprehensif akan sangat sulit dilakukan tanpa adanya kemampuan untuk memahami konflik-konflik yang kurang kompleks atau lebih sederhana. Selain itu, tidak tertutup kemungkinan bahwa konflik-konflik yang besar merupakan akumulasi dari konflik-konflik yang relatif lebih kecil atau sederhana, tetapi diabaikan dalam jangka waktu yang relatif panjang.

Dengan logika seperti itu, peneliti bermaksud mengembangkan pemahaman tentang konflik-konflik bernuansa kekerasan yang relatif lebih kecil dan sederhana skalanya, tetapi penting. Konflik-konflik yang dimaksud adalah konflik-konflik dalam dunia kenelayanan. Konflik dalam dunia kenelayanan dianggap penting karena (1) gejalanya meluas di banyak tempat di Indonesia,¹ (2) kompleksitasnya tidak sesederhana yang banyak dibayangkan orang,² meskipun konflik tersebut kemungkinan memang lebih sederhana dibandingkan dengan konflik-konflik besar di tempat yang telah disebutkan sebelumnya. Selain itu, (3) korban dari konflik kenelayanan ini juga tidak sedikit. Konflik antara nelayan kecil dengan nelayan pukat harimau pada tahun 1970-an yang kembali marak dalam lima tahun ini, menimbulkan banyak korban. Konflik-konflik ini menyebabkan kerusakan puluhan kapal yang bernilai ratusan juta dan kematian puluhan nyawa. Jika dilihat usaha-usaha

¹ Penelitian Kelompok Studi Maritim PMB-LIPI di Irian, Sulawesi Utara, dan Maluku menunjukkan adanya konflik kenelayanan di ketiga provinsi tersebut (Wahyono, dkk., 1992). Zerner (1996) juga menulis terjadinya konflik kenelayanan di Sulawesi Selatan. Analisis terhadap kliping dari berbagai surat kabar dalam kurun waktu tiga tahun terakhir juga menunjukkan bahwa konflik kenelayanan telah terjadi di perairan dari ujung utara Sumatera sampai Masalembo di Kalimantan (Adhuri, 2002).

² Ketidaksederhanaan ini terlihat pada bagian kerangka pikir.

penanganannya, (4) usaha-usaha yang sistematis untuk memahami, apalagi mengelolanya, belum tampak.³

Temuan penelitian konflik kenelayanan tahun 2005 yang berlokasi di Nusa Tenggara Timur (NTT) menunjukkan bahwa jawaban terhadap pertanyaan mengapa konflik kenelayanan dapat terjadi tidak mungkin mengandalkan salah satu perspektif saja, seperti teori Hardinian yang mempermasalahkan siapa yang ‘menguasai’ *marine teritory* atau sumber daya laut. Teori Homer Dixon ini menyatakan bahwa ada hubungan antara konflik kenelayanan dengan status sumber daya alam. Kesimpulan ini didasarkan pada fakta di lapangan bahwa konflik kenelayanan di NTT, yakni konflik antara nelayan Indonesia dengan pemerintah Australia tidak dapat dijelaskan hanya dengan perspektif di atas. Konflik-konflik kenelayanan yang terjadi di NTT merupakan konflik-konflik yang baru dapat dijelaskan dengan perspektif identitas (Adhuri, 2005). Klaim terhadap suatu sumber daya tidak dapat dilepaskan dari wacana-wacana yang dikembangkan untuk memperkuat identitas.

Penelusuran nelayan-nelayan pelintas batas di daerah asalnya, antara lain Pulau Madura, Jawa Timur, menjadi fokus penelitian tahun 2008. Hasil penelitian ini dipaparkan secara komprehensif dalam buku ini. Permasalahan menarik yang terkait dengan konflik kenelayanan di NTT adalah isu ‘*illegal fishing*’ yang ditujukan kepada nelayan oleh pemerintah Australia dan juga pemerintah daerah karena dianggap tidak memberi sumbangan pendapatan ke daerah asalnya. Nelayan Madura yang menangkap ikan hingga ke perairan perbatasan NTT dengan Australia kemungkinan kecil untuk membawa hasil tangkapannya ke daerah asal. Di samping itu, penelusuran ke daerah asal akan memperjelas penyebab nelayan

³ Pelarangan pengoperasian pukat harimau melalui Inpres pada tahun 1980 merupakan suatu pengecualian. Namun demikian, perlu juga dicatat bahwa pada awal-awal pelarangan pengoperasian pukat harimau, yang hanya diterapkan di perairan Selat Malaka dan Jawa, telah melahirkan berbagai konflik di perairan Indonesia bagian tengah dan timur.

Madura tersebut melakukan penangkapan hingga ke *Australian Fishing Zone* (AFZ) yang penuh risiko.

Kajian ini memperkaya data dan informasi untuk memahami konflik kenelayanan di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia dari kajian-kajian yang sudah ada, yakni Bangka Belitung (2004), NTT (2005), Kalimantan Timur (Kaltim) (2005), Kepulauan Riau (Kepri) (2006), Aceh (2006), dan Maluku (2007). Di samping menelusuri permasalahan nelayan yang sering melakukan *transborders fishing*, penelitian ini juga menelusuri permasalahan konflik kenelayanan yang terjadi di perairan Pulau Madura, khususnya Kabupaten Sumenep.

1.2. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan permasalahan *transborder fishing* di perairan Australia atau AFZ, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah apa alasan nelayan melakukan operasi penangkapan lintas batas Indonesia dan permasalahan apa yang dihadapi di daerah asal dan di wilayah operasi penangkapan lintas batas mereka. Selain itu, konflik apa saja yang terjadi di antara kelompok nelayan, baik antarkelompok nelayan lokal maupun antara nelayan lokal dengan nelayan luar (luar daerah dan nelayan asing), dimana saja konflik itu terjadi, bagaimana polanya, apa penyebabnya, dan bagaimana penyelesaiannya. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, penelitian dilakukan melalui penelusuran ke daerah asal nelayan yang melakukan penangkapan lintas batas, serta mengidentifikasi konflik kenelayanan yang terjadi di daerah tersebut.

1.3. Tujuan dan Sasaran

Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami akar permasalahan nelayan Indonesia yang melakukan penangkapan ikan di perairan Australia (AFZ). Dengan demikian, permasalahan nelayan Indonesia yang melakukan penangkapan lintas batas negara dapat dipetakan. Disamping itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk memahami permasalahan konflik antarkelompok nelayan di perairan

Madura, terutama di Kabupaten Sumenep sehingga dapat diperoleh pemahaman konflik kenelayan berdasarkan distribusi, pola, serta akar masalahnya. Penelusuran kegiatan nelayan Indonesia tersebut juga bertujuan untuk melakukan identifikasi terhadap pemrakarsanya, pelibatan aktor atau kelompok dalam mengatasi permasalahan dan mendiskusikan alternatif-alternatif pemecahan masalah yang lebih efisien, efektif, dan sistematis.

Sasaran penelitian ini adalah suatu pemahaman permasalahan nelayan pelintas batas negara dan pemahaman konflik-konflik kenelayan serta solusi permasalahan dari kedua hal tersebut sehingga kecenderungan peningkatan intensitas operasi penangkapan lintas batas negara serta intensitas dan kualitas konflik kenelayan dapat segera diantisipasi.

1.4. Metodologi Penelitian

1.4.1. Kerangka Pikir

Salah satu studi yang mengidentifikasi beberapa pola konflik kenelayan adalah studi Charles (1992) yang mengidentifikasi empat pola konflik kenelayan. Pola *pertama* adalah apa yang disebutnya sebagai *conflict of jurisdiction*. Konflik-konflik yang masuk dalam pola ini adalah konflik yang berkenaan dengan pengaturan siapa yang ‘memiliki’ dan ‘menguasai’ akses sumber daya serta rezim seperti apa yang dapat mengoptimalkan pengelolaan dan peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya laut (SDL). Pola atau kategori konflik *kedua* adalah *management mechanisms* (mekanisme manajemen). Termasuk dalam kategori konflik ini adalah konflik-konflik terkait pelaksanaan kebijakan pengelolaan, seperti pelanggaran aturan zonasi pengoperasian alat tangkap, konflik terkait pengambilan sumber daya yang melebihi kuota, dan lain-lain. Kategori konflik *ketiga* disebut Charles sebagai *internal allocation* (alokasi internal). Konflik dalam kategori ini meliputi konflik-konflik yang lahir sebagai akibat dari interaksi antara berbagai *stakeholder* yang terlibat dalam usaha perikanan. Kategori konflik *keempat* adalah *external allocation conflict* (konflik alokasi eksternal). Konflik-konflik yang termasuk

kategori ini adalah konflik-konflik yang disebabkan oleh interaksi antara *stakeholder* dalam usaha perikanan dengan *stakeholder* lain yang juga memanfaatkan laut di luar sektor perikanan.

Menyempurnakan kategori yang dibuat Charles, Warner (2000) mengusulkan lima tipe konflik. Tipe *pertama* adalah konflik yang berkenaan dengan permasalahan *who controls the fishery*, misalnya masalah akses terhadap wilayah dan sumber daya laut. Tipe *kedua* adalah konflik terkait permasalahan *how the fishery is controlled*. Tipe konflik ini melingkupi konflik-konflik terkait penerapan aturan-aturan pengelolaan sumber daya laut, alokasi kuota, dan lain-lain. Tipe konflik *ketiga* adalah konflik yang terkait hubungan antara penggunaan sumber daya laut misalnya konflik-konflik antara nelayan yang memiliki latar belakang etnik, ras yang berbeda, atau konflik antara nelayan dengan jenis teknologi yang berbeda. Tipe konflik *keempat* adalah konflik yang terkait hubungan antara nelayan dengan pelaku usaha laut lain, seperti pelaku wisata bahari, konservasi, dan industri. Tipe konflik *kelima* adalah konflik yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan kegiatan penangkapan, tetapi mempengaruhinya. Contoh konflik-konflik dalam tipe ini adalah konflik yang lahir karena kasus-kasus kerusakan lingkungan, perubahan ekonomi seperti kenaikan harga bahan bakar minyak, korupsi, dan lain-lain. Selaras dengan tipe konflik ketiga dari Warner di atas, Satria, et all (2000) menyebutnya sebagai tipe konflik berdasarkan kelas, orientasi, agrarian, dan primordial.

Selain identifikasi tipe-tipe konflik, studi-studi terdahulu juga menjelaskan akar permasalahan dari lahirnya konflik-konflik tersebut. Beberapa contoh teori ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

Teori yang menjelaskan konflik kenelayanan yang terkenal adalah teori yang merujuk kepada ide Hardin (1968) dalam artikelnya yang berjudul "*The Tragedy of the Commons*." Dalam artikelnya, Hardin menjelaskan bahwa sumber daya yang tergolong kepada *public property resource*, SDL termasuk dalam kategori ini, dapat dieksploitasi secara bebas oleh setiap orang. Gejala ini, yang diistilahkannya sebagai *open acces*, akan melahirkan dorongan

kepada setiap orang untuk selalu meningkatkan level eksploitasinya. Hal ini dapat terjadi karena dalam kondisi *open access*, orang cenderung berpikir bahwa absen dari kegiatan eksploitasi akan memberikan kesempatan bagi pihak lain untuk mengeksploitasi sumber daya tersebut.

Logika semacam inilah yang mendorong setiap orang untuk tidak berhenti dari kegiatan eksploitasi. Sementara itu, apabila terjadi kerusakan akibat overeksploitasi, kerugiannya tidak hanya diderita oleh orang yang bersangkutan, tetapi oleh keseluruhan kelompok yang terlibat dalam kegiatan eksploitasi. Kerugian bahkan dapat terjadi kepada pihak yang tidak terlibat dalam pengeksploitasian, tetapi terkait dengan sumber daya tersebut. Hal ini dimungkinkan terjadi karena orang tersebut hidup dalam kesatuan ekologi. Kenyataan bahwa kerusakan dari kegiatan eksploitasi akan ditanggung bersama sementara keuntungan yang didapat dari hasil eksploitasi hanya dinikmati oleh orang yang bersangkutan, mendorong orang untuk selalu meningkatkan level eksploitasinya.

Ide Hardin kemudian dikembangkan untuk menjelaskan fenomena peningkatan eksploitasi sebagai konsekuensi dari penurunan ketersediaan sumber daya. Setiap orang akan cenderung berlomba-lomba untuk mengeksploitasi sumber daya yang semakin lama semakin berkurang sehingga konflik antara orang-orang yang terlibat dalam pengeksploitasian itu akan lahir dan semakin lama akan semakin meningkat intensitasnya. Hal ini terjadi karena jumlah orangnya semakin banyak, sedangkan jumlah sumber dayanya semakin berkurang. Untuk yang terakhir ini, McGodwin (1990) menunjukkan fenomena ini sebagai gejala yang telah mendunia. Dalam bukunya dia menulis,

All around the world, from the coldest arctic regions to the warmest tropical seas, there is a crisis in the world's fisheries. Quite simply, there are too many people chasing too few fish . . . throughout the 1970's the world's per capita fish production actually declined. Correspondingly,

the catch per unit of fishing effort and the catch per dollar invested in the fisheries also steadily declined.

Kembali kepada Hardin dan pengikutnya, dapat dikatakan bahwa menurut mereka, akar dari konflik-konflik pengeksploitasian SDL atau kenelayanan dalam istilah peneliti, adalah kenyataan bahwa laut adalah sumber daya milik umum (*public property resource*). Oleh karena itu, usulan mereka untuk mencegahnya adalah melalui penciptaan pranata kepemilikan, *private property* untuk Gordon (1954) dan *sole ownership* (Scott 1955) atau usulan Hardin sendiri, yaitu keputusan yang disetujui bersama yang dapat memaksa setiap orang untuk tunduk kepadanya. Untuk usulan Hardin ini, negara menjadi lembaga satu-satunya yang mempunyai kekuatan memaksa seperti itu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa menurut Hardin, negaralah yang dapat menentukan, termasuk menekan kecenderungan lahirnya atau meningkatnya konflik kenelayanan. Meskipun tidak dikembangkan di dalam konteks yang sama, teori Hardin nampaknya didukung pula oleh Homer-Dixon (1994) yang mengatakan bahwa keterbatasan sumber daya alamlah yang telah memicu konflik-konflik kekerasan di berbagai negara. Dalam konteks ini, studinya menunjukkan bahwa keadaan sumber daya yang semakin langka akan mengakibatkan kontestasi yang semakin kuat terhadap sumber daya yang terbatas tersebut. Pada akhirnya, hal ini akan mendorong lahirnya konflik dengan kekerasan.

Teori lain yang dapat menjelaskan konflik kenelayanan adalah teori yang menjelaskan hubungan antara identitas sosial suatu kelompok dengan teritori yang ditempatinya (Peluso dan Harwell, 2001 dan Adhuri, 2003). Pada intinya, teori ini menjelaskan bahwa ada keterkaitan antara identitas sebuah kelompok sosial dengan tempat dimana mereka hidup. Keterkaitan ini dapat diwujudkan dalam bentuk konsep kepemilikan (*property right*).

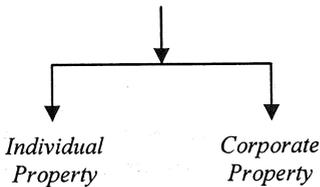
Structure of Property Right
Property Right

Property Right Regimes:

- *Open Access*
- *Private Property*
- *Common Property*
- *State Property*

Types of Property Rights:

- *Access Right*
- *Withdrawal Right*
- *Alienation Right*
- *Exclusion Right*
- *Management Right*



Type of Property Rights:

- *Access Right: the right to enter a defined physical property and enjoy non-subtractive benefits,*
- *Withdrawal Right: the right to obtain the products of resources,*
- *Management Right: the right to devise operational-level rights of withdrawal,*
- *Exclusion Right: the right to devise operational-level rights of access, and*
- *Alienation Right: the right to sell or lease all or part of the above collective-choice rights.*

Sumber: (Bromley, 1989) dalam Arief Satria (2006): Konflik Nelayan, makalah yang dipresentasikan dalam seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI, 19 September 2006.

Menariknya, tidak seperti halnya anggapan Hardin dan kawan-kawan, terdapat juga kelompok masyarakat yang mengembangkan konsep kepemilikan terhadap laut dalam wujud hak ulayat laut (lihat Wahyono, dkk., 2000 untuk kasus Indonesia; Ruddle dan Akimichi, 1984 untuk Pacific Barat; serta Peterson dan Rigsby,

1998 untuk Australia). Selain itu, dalam wujud yang sedikit lebih lemah dari konsep kepemilikan, masyarakat lokal banyak juga yang mengembangkan keyakinan bahwa sebagai orang lokal mereka mempunyai hak prioritas untuk mengeksploitasi sumber daya yang berada di sekitar tempat mereka hidup. Setidak-tidaknya, mereka memiliki kesadaran yang mendorong lahirnya anggapan bahwa orang lain tidak boleh mengadakan kegiatan eksploitasi dengan level yang lebih tinggi dari masyarakat lokal. Dalam kondisi demikian, jika terdapat orang-orang luar yang terlibat dalam kegiatan eksploitasi di wilayah komunitas tertentu, dan komunitas ini tidak berkenan atas kehadiran nelayan luar, maka konflik yang bernuansa kekerasan kemungkinan terpicu.

1.4.2. Sifat Penelitian

Pendekatan yang digunakan untuk memahami konflik-konflik kenelayanan ini adalah pendekatan kualitatif. Artinya, keseluruhan tahapan penelitian, baik dalam tahap persiapan, pengumpulan, maupun pengolahan data, dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pendekatan kualitatif. Dengan demikian, pada pengumpulan data misalnya, tidak menggunakan daftar pertanyaan, tetapi menggunakan pedoman wawancara untuk *indepth interview*. Dalam proses pengolahan data, kalkulasi-kalkulasi kuantitatif juga tidak dilakukan.

1.4.3. Metode Pengumpulan Data

Teknik-teknik pengumpulan data yang digunakan sesuai dengan pendekatan kualitatif, yaitu teknik wawancara bebas dan mendalam (*indepth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara. Teknik observasi serta studi kepustakaan melalui buku dan pengumpulan klipings juga dilakukan untuk melengkapi teknik-teknik di atas yang bertujuan untuk semakin memahami konflik nelayan yang terjadi.

Pemilihan informan dalam wawancara mendalam dilakukan dengan cara *purposive*, yaitu orang-orang yang dianggap mengetahui permasalahan nelayan pelintas batas dan konflik kenelayanan.

Mereka itu antara lain beberapa orang dari instansi pemerintah terkait (Dinas Kelautan dan Perikanan), masyarakat nelayan dari berbagai kelompok (nelayan lokal, nelayan pendatang, serta nelayan dengan berbagai alat tangkap), organisasi nelayan (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), misalnya), kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta akademisi.

Selain dengan cara *purposive*, pemilihan informan yang diwawancarai juga dilakukan dengan cara *snowball*, yaitu melalui informasi yang diberikan oleh informan yang sudah diwawancarai sebelumnya. Keuntungan yang diperoleh melalui sistem ini adalah peneliti tidak menemui banyak kesulitan untuk menentukan informan yang akan diwawancarai, karena data mengenai siapa saja yang dianggap dapat memberi informasi tentang permasalahan yang diteliti itu sudah disediakan oleh para informan sebelumnya. Dalam wawancara mendalam ini, jawaban atas suatu permasalahan yang dikemukakan oleh seorang informan dijadikan sebagai dasar bagi pengembangan permasalahan yang dicari jawabannya kepada informan lain yang dianggap dapat lebih mengetahui permasalahan yang dikemukakan.

Disamping melalui wawancara mendalam, pengumpulan data juga dilakukan dengan pengambilan data dokumen dan observasi. Kegiatan observasi dipusatkan di *fishing ground*, sentra-sentra perikanan (pasar ikan, misalnya), serta perkampungan nelayan.

1.4.4. Analisis Data

Data-data yang telah terkumpul dianalisis secara naratif. Analisis naratif ini membantu mengidentifikasi hubungan kausal sebuah fenomena sehingga didapatkan gambaran yang rinci dari sebuah fenomena. Sesuai dengan pendekatan kualitatif, analisis data tidak menggunakan kalkulasi-kalkulasi kuantitatif. Data kuantitatif hanya bersifat pendukung.

Dalam penelitian ini, peneliti sudah menganalisis data sejak data mulai dikumpulkan. Semua data yang merupakan sumber bukti, baik sekunder maupun primer dikumpulkan, dikategorikan, dicari

kesesuaian polanya, dan kemudian dianalisis. Analisis data juga dibandingkan dengan teori-teori yang dijadikan acuan dalam penelitian ini. Dengan demikian, dapat dihasilkan analisis yang komprehensif dan mudah dipahami.

1.4.5. Lokasi Penelitian

Penelitian pada tahun ini mengambil lokasi Kabupaten Sumenep, Madura, Provinsi Jawa Timur. Lokasi Jawa Timur dipilih karena adanya permasalahan menarik yang terkait dengan konflik kenelayanan di NTT, yang menjadi isu “*illegal fishing*” bagi Negara Australia, yaitu kehadiran nelayan pelintas batas yang berasal dari Madura. Oleh karena itu, penelitian ke daerah tersebut dimaksudkan untuk melakukan penelusuran nelayan-nelayan pelintas batas di daerah asalnya.

BAB II

POTENSI SUMBER DAYA DI KABUPATEN SUMENEP⁴

2.1. Kondisi Umum

Sumenep merupakan sebuah kabupaten yang terletak di ujung timur Pulau Madura, Provinsi Jawa Timur. Posisi Kabupaten Sumenep sangat strategis karena terletak di persimpangan antara Pulau Jawa, Bali, dan juga Sulawesi. Posisi yang strategis ini sangat mempengaruhi perkembangan perekonomian Kabupaten Sumenep. Oleh karena itu, dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lain di Pulau Madura, Sumenep adalah kabupaten yang termaju di Pulau Madura.

Secara geografis, Kabupaten Sumenep terletak di sebelah selatan garis khatulistiwa. Kabupaten Sumenep terletak di antara 113° 32' 54" Bujur Timur (BT)-116° 16' 48" BT dan di antara 4° 55' Lintang Selatan (LS)-7° 24' LS. Secara geografis, Kabupaten Sumenep berbatasan dengan:

- a. Laut Jawa di sebelah utara,
- b. Laut Jawa dan Laut Flores di sebelah timur,
- c. Selat Madura di sebelah selatan, serta
- d. Kabupaten Pamekasan di sebelah barat.

Letak geografis Kabupaten Sumenep mempengaruhi cuaca dan iklim yang ada di kabupaten tersebut. Seperti mayoritas wilayah di Indonesia, Kabupaten Sumenep beriklim tropis yang memiliki musim hujan dan kemarau. Curah hujan tertinggi umumnya terjadi pada bulan Februari. Iklim ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap angin yang berhembus di wilayah Kabupaten Sumenep. Kecepatan angin yang tertinggi umumnya terjadi pada bulan Agustus,

⁴ Data-data yang disajikan pada bab ini diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) serta Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Kabupaten Sumenep.

sedangkan kecepatan angin yang terendah umumnya berhembus pada bulan April dan Desember.

Wilayah Kabupaten Sumenep ini terdiri dari daratan, kepulauan, dan perairan. Luas bagian daratannya mencapai 1.146,93 Km² (54,79%) yang terbagi dalam 18 kecamatan. Sebanyak 18 kecamatan yang terdapat di bagian daratan adalah Kecamatan Pragaan, Bluto, Saronggi, Kalianget, Sumenep, Batuan, Lenteng, Ganding, Guluk-Guluk, Pasongsongan, Ambunten, Rubaru, Dasuk, Manding, Batuputih, Gapura, Batang-Batang, dan Dungkek. Luas bagian kepulauannya mencapai 946,53 Km² (45,21%) yang terdiri dari 126 pulau. Dari jumlah tersebut, baru 104 pulau yang telah memiliki nama. Sementara pulau yang telah berpenghuni baru mencapai 48 pulau. Bagian kepulauan ini terbagi atas sembilan kecamatan, yaitu Kecamatan Giligenting, Talango, Nonggunong, Gayam, Raas, Sapeken, Arjasa, Kangean, dan Masalembu. Luas wilayah perairannya mencapai 50.000 Km².

Wilayah Kabupaten Sumenep yang sangat luas mempengaruhi sarana prasarana yang ada, khususnya sarana transportasi. Wilayah Kabupaten Sumenep daratan memang sangat mudah dijangkau dengan berbagai sarana transportasi, seperti kendaraan umum, becak, perahu, dan juga kapal. Wilayah Kabupaten Sumenep daratan bahkan memiliki dua pelabuhan, yaitu Pelabuhan Kalianget dan Dungkek. Pelabuhan Kalianget digunakan untuk pelayaran kapal-kapal besar dan modern. Pelabuhan Dungkek hanya digunakan untuk pelayaran kapal-kapal kecil dan juga kapal-kapal tradisional. Meskipun Kabupaten Sumenep daratan telah memiliki dua pelabuhan, hal ini tidak menjamin adanya kemudahan akses ke wilayah Kabupaten Sumenep kepulauan. Pelayaran yang diadakan PT Pelayaran Indonesia (Pelni) maupun kapal-kapal perintis hanya menjangkau beberapa pulau besar di wilayah Kabupaten Sumenep Kepulauan. Selain itu, frekuensi pelayaran ini juga masih jarang, yaitu 2-3 kali/ minggu. Letak wilayah Kabupaten Sumenep kepulauan yang jauh serta medannya yang menyulitkan memang menjadi salah satu kendala terbatasnya akses transportasi ke wilayah tersebut.

2.2. Potensi Sumber Daya Perikanan

Seperti disebutkan sebelumnya, wilayah Kabupaten Sumenep terdiri dari daratan, kepulauan, dan juga perairan. Keseluruhan luas Kabupaten Sumenep ini adalah 2.093,46 Km². Sedangkan, luas wilayah perairannya mencapai 50.000 Km². Luasnya wilayah perairan Kabupaten Sumenep menjadi salah satu indikator tingginya potensi perikanan yang dimiliki Kabupaten Sumenep. Potensi perikanan dari perairan Kabupaten Sumenep diperkirakan mencapai 229.000 ton/tahun dengan potensi lestari sebesar 60% dari total potensi atau sebesar 137.400 ton/tahun. Selain wilayah perairan yang luas, indikator tingginya potensi perikanan Kabupaten Sumenep juga ditunjukkan oleh tingginya produksi budidaya sumber daya laut (SDL).

2.2.1. Perikanan Tangkap

Potensi perikanan laut dari perairan Kabupaten Sumenep dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok utama, yaitu ikan karang, pelagis kecil, dan ikan hias. Berikut ini penjelasan lebih rinci tentang klasifikasi tersebut.

a. Penangkapan Ikan Karang

Penangkapan ikan karang di Kabupaten Sumenep meliputi ikan kerapu, kakap merah, lobster, dan ekor kuning. Potensi ikan kerapu di Kabupaten Sumenep cukup tinggi. Jenis kerapu yang banyak terdapat di perairan Kabupaten Sumenep adalah kerapu lumpur (*Epinephelus lanvius*), kerapu tikus atau kerapu bebek (*Chromileptes altivelis*), kerapu sunu (*Plectropomus leopardus*), dan kerapu macan (*Epinephelus fuscayulatus*). Areal penangkapan ikan karang ini mencakup perairan Pulau Raas, Kangean, Sapeken, Masalembu, Sapudi, Giligenting, dan Talango.

b. Penangkapan Ikan Layang

Potensi ikan layang di Kabupaten Sumenep juga cukup tinggi. Ikan layang ini umumnya dapat dijumpai di perairan pantai utara Kabupaten Sumenep serta daerah kepulauan terutama perairan

Masalembu, Kangean, dan Sapeken. Jenis ikan layang yang banyak ditemui di perairan Kabupaten Sumenep adalah *Decapterus nautilus* dengan tekstur daging yang agak lembek dan *Decapterus russeli* dengan tekstur daging yang lebih kuat dan rasa yang lebih enak yang banyak ditangkap di perairan dalam kepulauan Kabupaten Sumenep.

c. Penangkapan Ikan Hias

Selain ikan karang dan ikan layang, beragam spesies ikan hias juga terdapat di setiap gugusan kepulauan berkarang. Ikan hias ini umumnya dapat ditemui di perairan Pulau Sapudi, Raas, Kangean, dan Sapeken. Sayangnya, penangkapan ikan hias ini masih bersifat tradisional sehingga masih belum terlalu berkembang.

Potensi SDL yang ada di Kabupaten Sumenep seperti disebutkan di atas, sangat dipengaruhi oleh kondisi perairannya yang kaya akan terumbu karang. Terumbu karang ini hampir tersebar di seluruh kecamatan di Kabupaten Sumenep. Di wilayah daratan, terumbu karang ini umumnya terdapat di perairan Dasuk, Gapura, Dungek, Ambunten, Pasongsongan, dan Batang-Batang. Sedangkan di wilayah kepulauan, terumbu karang umumnya terdapat di perairan Sapeken, Arjasa, Giligenting, Talango, Nonggunong, Gayam, Masalembu, dan Raas. Kondisi terumbu karang di Kabupaten Sumenep masih baik sehingga potensi SDL, terutama ikan karangnya, masih sangat tinggi. Bahkan, keragaman ikan karang tertinggi terdapat di perairan Sapeken dengan ditemukannya 342 spesies yang berasal dari 33 famili.

2.2.2. Perikanan Budidaya

Selain potensi perikanan laut, lokasi Kabupaten Sumenep juga sangat cocok dijadikan tempat pembudidayaan beragam SDL. Budidaya SDL yang dapat berkembang dengan baik di Kabupaten Sumenep adalah budidaya laut dan air payau. Sedangkan, budidaya air tawar tidak dapat berkembang dengan baik karena adanya

berbagai kendala, baik kendala sumber daya alam (SDA) maupun sumber daya manusia (SDM).

Budidaya SDL yang ada di Kabupaten Sumenep mencakup budidaya rumput laut, ikan karang, dan juga mutiara. Hasil produksi rumput laut di Kabupaten Sumenep sangat tinggi. Pada tahun 2005, produksi rumput laut di Kabupaten Sumenep bahkan mencapai 301.870.983 ton basah. Hasil ini dikerjakan oleh 4.956 petani rumput laut di 141.324 Ha lahan budidaya dengan menggunakan 22.433 rakit. Spesies rumput laut yang banyak dibudidayakan di Kabupaten Sumenep adalah *Euchema cottoni* dan *Euchema spinosum*. Spesies ini memiliki kualitas yang baik sehingga hasil produksi rumput laut Kabupaten Sumenep tidak hanya dijumpai di pasar lokal, tetapi juga di pasar internasional. Budidaya rumput laut di Kabupaten Sumenep ini terdapat di sepuluh kecamatan, yaitu Kecamatan Giligenting, Bluto, Saronggi, Talango, Gapura, Dungkek, Raas, Arjasa, Sapeken, dan Masalembu. Rumput laut kering ini umumnya dijual dengan harga Rp4600-5200/ Kg.

Meski potensi ikan karang yang ditangkap di laut masih tinggi, nelayan dan petani ikan di Kabupaten Sumenep juga sudah mulai membudidayakannya. Hal ini terjadi karena mayoritas ukuran hasil tangkapan masih di bawah ukuran konsumsi. Spesies ikan karang yang banyak dibudidayakan umumnya yang memiliki nilai ekonomi tinggi, seperti ikan kerapu, ikan kakap merah, ikan ekor kuning, dan juga lobster. Saat ini, budidaya ikan karang baru berkembang di Kabupaten Sumenep kepulauan, yaitu di Kecamatan Giligenting, Talango, Raas, Nonggunong, Kangean, Sapeken, dan Masalembu. Budidaya yang dilakukan umumnya adalah pembesaran ikan karang dengan menggunakan keramba apung.

Tabel 2.1. Produksi Ikan Karang dan Lobster

No.	Jenis Ikan	2006 (dalam Ton)
1.	Ikan Kerapu	1.916,26
2.	Ikan Kakap merah	3.999,69
3.	Ikan Ekor kuning	421,97
4.	Udang Karang / Lobster	248,65

Sumber: DKP Kabupaten Sumenep

Selain rumput laut dan ikan karang, SDL yang juga dibudidayakan di Sumenep adalah kerang mutiara. Sumenep bahkan menjadi satu-satunya kabupaten di Jawa Timur yang memiliki perairan yang cocok bagi pembudidayaan mutiara. Kabupaten Sumenep memiliki perairan yang subur, sedikit berarus, berkarang, berair jernih, tidak tercemar, serta terlindung dari ombak karena adanya gugusan pulau. Budidaya ini sangat sesuai untuk diterapkan di perairan Kepulauan Sapeken dan Kangean, terutama di Pulau Paliat, Sapangkor, dan Saobi. Saat ini baru terdapat satu perusahaan budidaya mutiara di Kabupaten Sumenep, yaitu PT Maxima Mutiara Indonesia dengan jenis kerang *Pinctada maxima*. Budidaya mutiara ini sangat bermanfaat bagi peningkatan devisa negara karena bernilai ekonomi yang sangat tinggi.

Meskipun belum semaju budidaya air laut, budidaya air payau di Kabupaten Sumenep juga cukup memberikan nilai ekonomi. Budidaya air payau yang berkembang di Kabupaten Sumenep ada dua, yaitu budidaya udang dan bandeng serta budidaya artemia. Budidaya udang dan bandeng baru dilakukan di tambak seluas 1.957,79 Ha dengan rata-rata produktivitas 2,5 ton/Ha/musim. Luas tambak yang dimanfaatkan ini baru sebesar 58% dari luas total pertambakan di Kabupaten Sumenep yang mencapai 3.352,87 Ha. Hal ini menunjukkan bahwa potensi budidaya air payau di Kabupaten Sumenep masih dapat lebih ditingkatkan lagi sehingga dapat memberikan manfaat ekonomi bagi seluruh pemegang kepentingan. Sedangkan, budidaya artemia masih baru dimulai di Kabupaten Sumenep sehingga masih belum berkembang optimal. Budidaya ini dilakukan untuk menyasati banyaknya tambak dengan salinitas tinggi.

Potensi perikanan Kabupaten Sumenep ternyata tidak hanya terbatas pada penangkapan dan budidaya, tetapi juga mencakup pengolahan hasil. Pengolahan hasil perikanan yang berprospek untuk dikembangkan adalah industri tepung. Banyaknya hasil tangkapan ikan layang, bahan baku tepung, di Pasongsongan, Batang-Batang, Ambunten, Masalembu, dan Pulau Sapudi, menjadi daya dukung

terbesar bagi berkembangnya industri tepung di Kabupaten Sumenep. Selain industri tepung, industri pengolahan rumput laut juga sangat dimungkinkan untuk dikembangkan di Kabupaten Sumenep. Hasil produksi rumput laut yang sangat tinggi dan berkualitas tentu memudahkannya untuk diolah lebih lanjut menjadi bahan makanan maupun bahan kosmetik.

Kondisi Kabupaten Sumenep yang dikelilingi pulau-pulau berkarang menjadi lahan subur bagi habitat beragam SDL. Oleh karena itu, Tidak mengherankan apabila Kabupaten Sumenep kaya akan beragam SDL. Potensi SDL ini menuntut kesadaran dari para pemangku kepentingan untuk dapat memanfaatkannya dengan baik. Dengan demikian, kelestariannya dapat terjaga.

2.3. Potensi Sumber Daya Manusia

Kondisi demografi Kabupaten Sumenep ditunjukkan dengan jumlah penduduk yang cukup tinggi yang mencapai 1.069.928 jiwa dengan tingkat pertumbuhan penduduk sebesar 2,34%. Rata-rata kepadatan penduduk di Kabupaten Sumenep adalah 511 jiwa/ Km². Kepadatan penduduk di tiap kecamatan tidak sama karena selain luas wilayahnya berbeda, persebaran penduduk di Kabupaten Sumenep juga tidak merata. Mayoritas penduduk Kabupaten Sumenep lebih memilih untuk berdomisili di bagian daratan dibanding dengan bagian kepulauan. Akibatnya, kepadatan penduduk tertinggi terjadi di kecamatan-kecamatan yang berada di bagian daratan, yaitu di Kecamatan Sumenep (2.522 jiwa/ Km²), Kalianget (1.341 jiwa/ Km²), dan Pragaan (1.113 jiwa/ Km²).

Komposisi penduduk Kabupaten Sumenep berdasarkan jenis kelamin cukup seimbang. Jumlah penduduk laki-laki dan perempuan sebanding, yaitu 518.024 laki-laki dan 551.904 perempuan.

Tabel 2.2. Luas Daerah, Jumlah, dan Kepadatan Penduduk, di Tiap Kecamatan di Kabupaten Sumenep pada Tahun 2006

No.	Kecamatan	Σ Desa	Luas (Km ²)	Σ Penduduk	Kepadatan (Jiwa/ Km ²)
1.	Pragaan	14	57,84	64432	1113,97
2.	Bluto	20	51,25	47054	918,13
3.	Saronggi	14	67,71	36326	536,49
4.	Giligenting	8	30,32	23760	783,64
5.	Talango	8	50,27	41179	819,16
6.	Kalianget	7	30,19	40487	1341,07
7.	Sumenep	16	27,84	70236	2522,84
8.	Batuan	7	27,10	11542	425,90
9.	Lenteng	20	71,41	61025	854,57
10.	Ganding	14	53,97	38115	706,23
11.	Guluk-Guluk	12	59,57	52644	883,73
12.	Pasongsongan	10	119,03	46535	390,95
13.	Ambunten	15	50,54	39586	783,26
14.	Rubaru	11	84,46	37366	442,41
15.	Dasuk	15	64,50	29877	463,21
16.	Manding	11	68,88	27811	403,76
17.	Batuputih	14	112,31	43696	389,07
18.	Gapura	17	65,78	37959	577,06
19.	Batang-Batang	16	80,36	53571	666,64
20.	Dungkek	15	63,35	37403	590,42
21.	Nonggunong	8	40,08	14392	359,08
22.	Gayam	10	88,40	35360	400,00
23.	Raas	9	38,90	35283	907,02
24.	Sapeken	9	201,89	39060	193,47
25.	Arjasa	19	241,99	60458	249,84
26.	Kangayan	9	204,68	21648	105,77
27.	Masalembu	4	40,85	23123	566,05
	Jumlah	332	2093,46	1069928	511,08

Sumber: BPS dan DKP Kabupaten Sumenep 2007

Mata pencaharian nelayan dan petani ikan cukup diminati oleh penduduk Kabupaten Sumenep. Sebanyak 52.866 penduduk Kabupaten Sumenep bekerja sebagai nelayan dan petani ikan (lihat tabel 2.3.). Hal ini berarti bahwa jumlah penduduk yang bekerja di sektor perikanan mencapai 5% dari total jumlah penduduk Kabupaten Sumenep pada akhir tahun 2006.

Tabel 2.3. Jumlah Nelayan per Kecamatan di Kabupaten Sumenep Tahun 2006

No	Kecamatan	Σ Nelayan Berdasarkan Jenis Profesi Nelayan						Σ Total Nelayan	Σ Petani Ikan
		Juragan	Pandega	Tetap	Kadang-kadang	Samben	Andon		
1.	Pragaan	438	591	928	237	65	-	2259	33
2.	Bluto	535	722	1295	99	40	-	2691	31
3.	Saronggi	368	497	334	67	34	-	1300	21
4.	Giligenting	265	358	637	47	28	-	1335	36
5.	Talango	405	1147	2370	374	35	85	4416	21
6.	Kalianget	356	281	300	60	56	-	1053	27
7.	Sumenep	-	-	-	-	-	-	-	-
8.	Batuan	-	-	-	-	-	-	-	-
9.	Lenteng	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	Ganding	-	-	-	-	-	-	-	-
11.	Guluk-Guluk	-	-	-	-	-	-	-	-
12.	Pasongsongan	319	1131	1609	129	110	45	3343	86
13.	Ambunten	328	1443	1885	357	43	-	4056	94
14.	Rubaru	-	-	-	-	-	-	-	-
15.	Dasuk	243	328	215	43	28	-	857	16
16.	Manding	-	-	-	-	-	-	-	-
17.	Batuputih	498	672	450	90	48	-	1758	13
18.	Gapura	294	97	219	44	35	355	1044	11
19.	Batang-Batang	498	1147	1238	68	55	105	3111	67
20.	Dungkek	518	699	1177	83	75	55	2607	28
21.	Nonggunong	402	201	486	177	16	55	1337	25
22.	Gayam	445	601	595	279	50	75	2045	32
23.	Raas	490	662	1430	386	60	175	3203	29
24.	Sapeken	1191	1248	1701	740	105	65	5050	45
25.	Arjasa	568	1267	1475	995	93	55	4453	105
26.	Kangayan	408	503	202	108	185	117	1523	159
27.	Masalembu	1075	1398	1540	145	55	195	4408	138
	Jumlah	9644	14993	20086	4528	1216	1382	51849	1017

Sumber: BPS dan DKP Kabupaten Sumenep Tahun 2007

Dari tabel perkembangan jumlah nelayan (tabel 2.4.) di bawah dapat diketahui bahwa peningkatan jumlah nelayan dari tahun ke tahun cukup besar, apalagi peningkatan dari 2003 ke 2004 (18,5%) dan dari tahun 2005 ke tahun 2006 (42,1%).

Tabel 2.4. Perkembangan Jumlah Nelayan dan Petani Ikan di Kabupaten Sumenep

No.	Jenis Tenaga Kerja	Tahun				
		2002	2003	2004	2005	2006
1.	Nelayan	30.120	30.706	36.404	36.482	51.849
2.	Petani Ikan	622	562	930	1.007	1.017
3.	Tambak	*	*	482	1.289	*
4.	Rumput Laut	*	*	4.722	4.956	*
	Jumlah	*	*	42.538	43.734	52.866

Sumber: Laporan Tahunan DKP Kabupaten Sumenep Tahun 2006

* Tidak Ada Data

Berdasarkan sumber daya laut yang dieksploitasi, nelayan di Kabupaten Sumenep dapat dibedakan menjadi nelayan yang menangkap ikan demersal, ikan pelagis, ikan karang (ikan kerapu, ikan hias), rajungan, udang, cumi-cumi, teripang dan *trochus*, serta nelayan rumput laut dan mutiara. Sementara dari alat yang digunakan maka ada nelayan jaring (*purse-seine*, payang, cantrang atau dogol, *gill net*, dan jaring gondrong), nelayan pancing, nelayan dengan serok teripang, serta nelayan budidaya (budidaya ikan kerapu, ikan hias, rumput laut, dan mutiara). Armada yang digunakan untuk melakukan kegiatannya adalah perahu *kelotok* dan *golek* atau *letek*, dengan tonase paling kecil adalah 3 GT dan paling besar adalah 30 GT. Selain usaha penangkapan atau budidaya, ada juga pengolah hasil perikanan dan pengangkutan.

Tabel 2.5. Jumlah Pengolah Ikan Tradisional per Kecamatan di Kabupaten Sumenep Tahun 2006 Berdasarkan Jenis Produk Olahannya

No.	Kecamatan	Jenis Penanganan/ Pengolahan								
		Kering/ Asin	Pindang	Pedha	Rebus	Es	Asap	Kerupuk	Terasi	Petis
1.	Lenteng	–	10	–	–	–	–	–	–	10
2.	Pasongsongan	–	25	–	3	8	12	–	1	23
3.	Ambunten	–	135	–	3	11	33	7	42	42
4.	Dasuk	–	6	–	–	5	5	–	–	10
5.	Batu Putih	–	–	–	–	3	–	–	52	9
6.	Batang- Batang	16	115	6	14	10	8	–	43	51
7.	Dungkek	13	9	5	3	10	9	5	–	–
8.	Gapura	7	5	4	2	3	3	–	–	–
9.	Kalianget	18	–	3	3	7	4	4	–	–
10.	Saronggi	9	–	–	4	6	–	–	–	–
11.	Bluto	11	–	–	4	6	–	–	–	–
12.	Gili Genting	–	–	–	3	3	–	–	–	–
13.	Talango	9	–	–	4	4	–	7	–	–
14.	Gayam	6	–	–	5	7	–	8	–	–
15.	Nonggunong	13	–	–	2	4	–	4	–	–

Sumber: Laporan Tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2006

Untuk melakukan usahanya, sesuai dengan Perda No. 8 Tahun 2003, nelayan diwajibkan untuk mengurus izin terlebih dahulu di Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Kabupaten Sumenep. Pada Tahun 2007 terdapat 662 orang yang melakukan pengurusan izin usaha perikanan di kantor DKP Kabupaten Sumenep.

Tabel 2.6. Jumlah Nelayan per Kecamatan Berdasarkan Kegiatan Yang Dilakukan dan Alat Tangkapnya, yang Mengurus Izin di DKP Kabupaten Sumenep Tahun 2007

No.	Kecamatan	Mutiaras	Budidaya Rumput Laut	Budidaya dengan Keramba		Penangkapan Ikan		Penangkapan Teripang (Serok)	Penangkapan Kakap
				Kerapu	Ikan Hias	Jaring	Pancing		
1.	Raas	-	-	36	-	-	-	275	-
2.	Sapeken	3	121	3	-	3	-	25	3
3.	Masalembu	-	-	-	4	38	-	19	-
4.	Dungkek	-	29	-	-	3	2	-	-
5.	Kangayan	-	-	3	-	13	5	-	-
6.	Giligenting	-	5	3	-	2	12	-	-
7.	Saronggi	-	25	-	-	-	-	-	-
8.	Talango	-	5	-	-	4	1	5	-
9.	Arjasa	-	-	-	-	-	2	-	-
10.	Ambunten	-	-	-	-	-	-	-	-
11.	Sumenep	-	-	2	-	-	-	-	-
12.	Batang-Batang	-	-	-	-	1	-	-	-
13.	Sapudi	-	-	-	-	1	-	-	-
14.	Kalianget	-	-	-	-	1	-	1	-
15.	Bluto	-	-	2	-	-	2	-	-
16.	Pragaan	-	-	-	-	-	-	1	-
17.	Gayam	-	-	-	1	-	1	-	-

Sumber : Data Perizinan Usaha Kegiatan Perikanan di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2007

BAB III

PERBURUAN TERIPANG DI PERAIRAN LINTAS BATAS: PERMASALAHAN NELAYAN KEPULAUAN RAAS

3.1. Pengantar

Sejarah telah mencatat bahwa paling tidak sudah selama tiga sampai empat abad nelayan Indonesia telah berlayar ke pantai utara benua Australia untuk mencari teripang, sirip ikan hiu (*shark fin*), *green snail*, *trochus*, dan berbagai sumber daya laut lainnya (Agoes, 2008). Sejarah juga menunjukkan bahwa tidak hanya nelayan Bugis saja yang melakukan pelayaran ke perairan benua tersebut untuk mencari sumber daya laut yang ada di sana. Fox (2002) menyebutkan bahwa nelayan Indonesia secara reguler berlayar ke Ashmore Reef sejak dulu, yaitu antara tahun 1725-1750. Dilihat dari bahasa yang digunakan, jenis perahu, serta perbedaan budaya yang spesifik, setidaknya ada lima populasi pelayaran dan penangkapan di Indonesia Timur, yakni orang Madura, Makasar, Bugis, orang Bajau Laut atau Sama-Bajau,⁵ dan orang Buton. Sementara lokasi yang kerap dikunjungi adalah perairan Pulau Pasir (Ashmore Island), Pulau Baru (Cartier Islet), Aftringan (Seringapatam Reef), Pulau Datu (Scott Reef) dan Browse Islet (<http://okilukito.wordpress.com/2007/11/29>).

Sejarah pelayaran nelayan Indonesia ke perairan yang sekarang diklaim milik Australia juga sama tuanya dengan sejarah penemuan Pulau Pasir. Bahkan dengan merujuk kepada nyanyian tradisional orang Aborigin di Australia, ada yang mengatakan bahwa kontak orang-orang Baijini dengan orang Aborigin terjadi pada paruh pertama abad ke-16 (Chambell dan Wilson, 1991 dalam Adhuri, 2005). Agoes (2008) juga menyatakan bahwa nelayan-nelayan

⁵ Kelompok ini seringkali disebut sebagai *sea gypsies*.

Indonesia pada zaman dahulu telah bekerja sama dengan masyarakat Aborigin. Bukti-bukti dari hubungan tersebut dapat ditemukan pada Aboriginal budaya, bahasa, lagu, dan sejarah lisan Aborigin. Hubungan kerja sama tersebut mungkin dapat dianggap sebagai awal dari hubungan antara Indonesia dan Australia dalam pemanfaatan sumber daya hayati di daerah Laut Arafura.

Bukti lain bahwa nelayan Indonesia sudah lama dan sering melakukan pelayaran dan singgah di pulau-pulau tersebut, bahkan di gugus Pulau Pasir, seperti Pulau Tengah (*Midle Island*), adalah keberadaan makam nenek moyang orang Indonesia di sana. Menurut pengakuan informan di Kupang ketika melakukan penelitian di NTT tahun 2005, makam nenek moyang mereka ada yang terdapat di pulau-pulau tersebut. Tidak hanya makam orang NTT, tetapi juga makam orang Madura terdapat di tepi selatan pulau. Makam itu memiliki lebar 0,95 m dan panjang 1,85 m. Makam tersebut diperkirakan sebagai makam nelayan dari Pulau Tondok, Madura (Kompas, 28 Mei 2005). Hal ini menimbulkan klaim orang Indonesia untuk tetap dapat mengakses dan mengeksploitasi sumber daya laut di perairan yang sekarang menjadi bagian dari wilayah Australia.

Adhuri (2005) mengemukakan bahwa klaim tersebut dan klaim penemuan Pulau Pasir berbenturan dengan klaim Australia terhadap wilayah perairan tersebut. Lebih lanjut, Australia mempunyai dasar rujukan sejarah yang mendukung klaim tersebut. Dalam konteks ini, Fox (1996) menjelaskan bahwa dasar klaim Australia terhadap wilayah tersebut adalah penemuan dan penamaan Pulau Pasir secara resmi oleh Kapten Samuel Ashmore yang berlayar ke daerah itu dengan kapal *Hibernia* pada tahun 1811 (Adhuri, 2005). Pada saat itu, Ashmore Reef dijadikan tempat untuk mengambil pupuk dari kotoran burung atau kelelawar (*guano*) yang kebanyakan dilakukan oleh orang Amerika. Untuk menguasai *guano* ini, pemerintah Inggris menganeksasi Ashmore Reef pada tahun 1878. Selanjutnya, pada tahun 1923 pemerintah negara bagian Australia Barat mengadu kepada pemerintah *Commonwealth* tentang eksploitasi *illegal* nelayan Indonesia di perairan itu. Pemerintah

Commonwealth melaporkan pengaduan ini kepada pemerintah Inggris. Sebagai jajahan, pada tahun 1931, pemerintah Inggris mendelegasikan otoritas terhadap Ashmore Reef dan Pulau Cartier yang berada di dekatnya kepada pemerintah Australia. Pada tahun 1934 aturan penerimaan transfer otoritas (*the Act of Acceptance*) ini disetujui. Kemudian pada tahun 1938 penguasaan terhadap areal ini ada di bawah administrator Australia Utara (*Northern Territory*). Saat Australia Utara mendapatkan hak otonomi (*self government*), otoritas terhadap Ashmore Reef dan Pulau-pulau Cartier diambil kembali oleh pemerintah *Commonwealth*.

3.2. Kesepakatan-kesepakatan Indonesia-Australia

Dengan adanya klaim perairan tersebut, khususnya, dan wilayah perbatasan pada umumnya, oleh pemerintah Indonesia dan Australia yang saling tumpang tindih, maka perlu dilakukan pengaturan dan diadakan kesepakatan-kesepakatan untuk menentukan batas laut wilayah masing-masing negara tersebut.

Indonesia merupakan salah satu negara terbesar di dunia yang dibatasi laut dibanding sepuluh negara lainnya, yaitu Australia, Malaysia, Singapura, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Palau, Papua New Guinea, dan Timor Leste. Menurut Agoes (2008), wilayah perbatasan laut yang terpanjang adalah perbatasan antara wilayah laut Indonesia dengan wilayah laut Australia dan zona ekonomi eksklusif (ZEE). Selain itu, landas kontingen dari keduanya saling tumpang tindih. Oleh karena itu, kedua negara tersebut telah mengadakan kesepakatan-kesepakatan dalam menentukan batas ZEE dan landas kontingen masing-masing. Kesepakatan-kesepakatan yang telah ditandatangani antara lain *Agreement between the Commonwealth of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Establishing Certain Sea-bed Boundaries* pada tanggal 18 Mei 1971 yang dilengkapi dengan *Agreement between the Commonwealth of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Establishing Certain Sea-bed Boundaries in the Area of Timor and Arafura Seas*, pada 9 Oktober 1972. Kedua persetujuan tersebut

mengatur garis batas landas kontingen kedua negara yang sebelumnya baru diumumkan, yaitu pada tahun 1953 oleh Indonesia dan oleh Australia pada tahun 1969 (Agoes, 2008).

Selanjutnya perairan wilayah Indonesia pertama kali dinyatakan secara resmi melalui pengumuman pemerintah Indonesia pada tahun 1957 dan UU No. 4 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa lebar wilayah perairan Indonesia adalah 12 mil yang diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung terluar pulau-pulau Negara Indonesia. Kedaulatan wilayah perairan Indonesia tersebut baru dapat diakui dunia pada tahun 1982, yakni ketika konvensi hukum laut ditandatangani oleh 19 negara. Pada tahun itu pula ditetapkan ZEE selebar 200 mil. Indonesia menindaklanjuti hal tersebut dengan menetapkan UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Setelah dicapainya kesepakatan garis batas landas kontingen, masyarakat internasional mulai dihadapkan pada perkembangan hak negara-negara untuk mengklaim yurisdiksi terbatas pada kolam air di luar laut teritorial sampai wilayah 200 mil laut dari garis pangkal yang disebut ZEE. Hal ini membuat pemerintah Indonesia dan Australia kemudian menyadari perlunya dibuat kesepakatan lagi mengenai pengaturan kegiatan perikanan. Kesepakatan tentang pengaturan kegiatan perikanan yang dibuat pada tahun 1974, disebut dengan MoU Box 1974. Kesepakatan tersebut mengatur kegiatan nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia atau disebut sebagai *Australian Fishing Zone (AFZ)*, terutama di sekitar pulau-pulau Ashmore Reef dan Cartier, Karang Scott dan Seringapatam, serta Browse Islet. Kesepakatan ini masih terbatas pada hak untuk berlabuh dan mengambil air tawar hanya di East dan Middle Islets dari gugusan pulau Ashmore. Perkembangan selanjutnya adalah adanya perhatian Indonesia akan sumber daya laut untuk kebutuhan industri perikanan dan kekhawatiran Australia akan penangkapan ikan oleh nelayan-nelayan Indonesia melebihi kemampuan (*over exploitation*). Oleh karena itu, Indonesia dan Australia kembali membuat kesepakatan yang ditandatangani di Jakarta pada 29

Oktober 1981. Kesepakatan tersebut adalah *Memorandum of Understanding regarding Implementation of a Provisional Fisheries Surveillance and Enforcement Arrangements*. Dengan kesepakatan tersebut, Australia memperoleh kedaulatan pada hampir 80% dari wilayah perairan yang terletak antara pantai utara Australia dan pulau-pulau Indonesia yang paling selatan (Agoes, 2008).

Rupanya, Australia belum menganggap selesai pengaturan wilayah perairannya dengan kesepakatan-kesepakatan yang telah ditandatangani tersebut. Hal ini tampak dari dibuatnya pengaturan kembali wilayah AFZ, yaitu yang semula terbuka untuk nelayan tradisional Indonesia kemudian dibuat lagi aturan yang menutup Ashmore Reef untuk dijadikan *National Nature Reserve* (Cagar Alam Nasional). Dikemukakan oleh Agoes (2008) bahwa penutupan tersebut terjadi pada tahun 1983, yaitu berdasarkan *National Park and Wildlife Conservation Act 1975* dan dikelola oleh *National Parks and Wildlife Service*, yang membatasi pelayaran nelayan Indonesia ke kawasan tersebut. Sementara Campbell dan Wilson (1993) yang mensitir Mac Night (1976) mengemukakan bahwa secara eksplisit kebijakan penutupan akses tersebut didasarkan pada kepentingan untuk melindungi orang Aborigin dari pengaruh buruk nelayan Indonesia, yaitu penyakit dan minuman keras. Sedangkan, alasan utamanya adalah untuk melindungi bisnis pengusaha perikanan Australia dan sebagai bagian dari politik penguasaan daerah perbatasan oleh Australia (Adhuri, 2005). Dengan adanya penutupan wilayah tersebut, maka persetujuan MoU Box sudah tidak sesuai lagi.

Meskipun demikian, pada tahun 1989 Australia kembali menyelenggarakan pertemuan yang mengejutkan. Dalam pertemuan yang dihadiri menteri-menteri luar negeri Indonesia dan Australia ini dibagikan naskah *Practical Guidelines for the Implementation of the 1974 MoU*, yang kemudian dicatat dalam berita acara pertemuan sebagai *Agreed Minutes*. Aspek-aspek utama dari naskah tersebut berisi jaminan diteruskannya akses bagi nelayan-nelayan tradisional Indonesia pada kawasan MoU 1974, dengan menggunakan alat tangkap yang dianggap sebagai cara-cara tradisional dengan kapal

tradisional yang sesuai dengan tradisi, termasuk cara penangkapan dan kapal yang menggunakan motor atau mesin. Disamping itu, nelayan-nelayan tradisional Indonesia diperbolehkan melakukan kegiatan penangkapan ikan di kawasan yang diperluas dari yang dilampirkan pada *Agreed Minutes* (Agoes, 2008).

Dari sekian kesepakatan atau persetujuan, masih ada wilayah yang menjadi klaim Indonesia dan Australia. Hal ini disebabkan masuknya Timor Timur menjadi bagian negara Indonesia pada tahun 1975, yang belum masuk dalam perundingan garis batas. Oleh karena itu, baru pada tahun 1989 perjanjian Timor Gap ditandatangani kedua negara. Disebutkan oleh Agoes (2008) dengan mengutip dari Jill Elliot (tt) mengenai lingkup kerja dari perjanjian tersebut, yaitu eksplorasi, eksploitasi migas, administrasi fiskal, perlindungan lingkungan dan pengawasan pencemaran, SAR (*search and rescue*), bea cukai, pengaturan ketenagakerjaan, riset ilmiah, serta pengaturan kesehatan dan keselamatan.

Dari berbagai persetujuan atau kesepakatan antara Indonesia dan Australia tersebut, yang diketahui dan disebut-sebut oleh beberapa informan di lapangan hanyalah MoU Box 1974. Lebih lanjut beberapa orang informan mengatakan bahwa MoU Box tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman sehingga perlu ditinjau kembali untuk dilakukan kesepakatan baru lagi. Untuk membahas masalah itu, pemerintah Indonesia melalui Departemen Kelautan dan Perikanan mengadakan Sosialisasi Nelayan Pelintas Batas MOU Box 1974 yang diadakan di Hotel Simpang Lima Surabaya pada 8 Mei 2008.

Kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dan ditandatangani oleh Indonesia dan Australia, tampaknya masih belum cukup untuk mengatur kegiatan nelayan di perairan perbatasan kedua negara tersebut. Kesepakatan yang dibangun baru mencakup wilayah yang dapat diakses dan teknologi yang boleh digunakan oleh nelayan Indonesia. Oleh karena itu, kedua negara perlu lebih memperhatikan dan mengkaji lebih lanjut beragam masalah terkait pengeksploitasian sumber daya laut.

3.3. Nelayan Kepulauan Raas

Seperti disebutkan sebelumnya, ada lima populasi pelayaran dan penangkapan di Indonesia Timur, yakni orang Madura, Makasar, Bugis, orang Bajau Laut atau Sama-Bajau dan orang Buton. Selain itu, terdapat juga orang asli NTT yang memang merupakan penduduk kepulauan yang terdekat dengan perbatasan. Mengenai orang Bugis, Makasar, Bajau, Buton, dan orang NTT sudah dibahas dalam laporan hasil penelitian tahun sebelumnya. Bahasan kali ini adalah kegiatan eksploitasi sumber daya laut lintas batas (*transborder fishing*) yang dilakukan oleh orang Madura. Menurut keterangan dari beberapa orang informan yang diwawancarai, baik dari instansi pemerintah (Dinas Perikanan dan Kelautan provinsi dan kabupaten), kalangan masyarakat (nelayan), maupun dari sumber tertulis (Fox, 2002) diketahui bahwa orang Madura yang biasa melakukan pelayaran hingga ke perairan AFZ berasal dari Kepulauan/ Kecamatan Raas, Kabupaten Sumenep. Menurut keterangan informan yang berasal dari Raas, orang Raas sudah mulai mencari sumber daya laut hingga ke perairan perbatasan dan AFZ sejak generasi kakek informan, yaitu pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia. Dengan demikian, dari era prakemerdekaan hingga saat ini, sudah terdapat tiga generasi orang Madura yang melakukan *transborder fishing*.

3.3.1. Selayang Pandang Kepulauan/Kecamatan Raas

Kepulauan Raas merupakan salah satu dari beberapa gugusan kepulauan yang masuk wilayah Madura. Secara administrasi, Kepulauan Raas merupakan wilayah tersendiri, yaitu Kecamatan Raas yang termasuk dalam wilayah Kabupaten Sumenep, Provinsi Jawa Timur. Kecamatan ini berbatasan dengan Selat Madura di sebelah utara, Laut Jawa di sebelah selatan, Selat Kangean di sebelah timur, dan Selat Sapudi di sebelah barat.

Perjalanan untuk mencapai Pulau Raas, pulau terbesar diantara gugusan Kepulauan Raas, dapat ditempuh melalui dua jalur transportasi laut. Jalur pertama dapat ditempuh melalui pelabuhan kecil yang melayani perjalanan ke beberapa pulau di Sumenep.

Pelabuhan kecil ini sekaligus merupakan pasar tradisional Dungkek. Pelabuhan ini dapat ditempuh sekitar satu jam dengan kendaraan darat (lebih kurang 40 Km dari Sumenep). Dari pelabuhan ini, dibutuhkan waktu sekitar empat jam jika laut tenang (tidak ada ombak) atau enam jam jika laut berombak untuk mencapai Pulau Raas dengan menggunakan perahu motor yang berkapasitas 15-20 orang. Oleh karena itu, apabila akan menyeberang ke Pulau Raas harus senantiasa '*cross check*' dengan pihak BMG untuk memastikan kondisi cuaca. Jadwal reguler perahu motor ke Pulau Raas adalah dua kali dalam seminggu, yaitu Senin dan Kamis. Namun demikian, perahu motor tersebut masih melayani sewa sewaktu-waktu. Jalur kedua adalah perjalanan melalui Pelabuhan Jangkar di Situbondo. Sayangnya, jadwal pelayarannya hanya satu kali seminggu, yaitu Senin ke Pulau Raas dan Jumat kembali ke Situbondo. Perjalanan dari Pelabuhan Jangkar ke Pulau Raas membutuhkan waktu selama 4-5 jam (Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, 2007)

Dari data yang tertera pada Kecamatan Raas dalam Angka Tahun 2007 (BAPPEDA dan BPS, 2007), berdasarkan keadaan geografisnya, Kecamatan Raas yang menempati areal seluas 3.890.354 Ha berada pada ketinggian di bawah 500 m dari permukaan laut sehingga termasuk dalam kategori dataran rendah. Sementara berdasarkan topografinya, wilayah ini secara keseluruhan memiliki tingkat kemiringan tanah kurang dari 30% atau termasuk kategori daerah landai. Perairan sekitar Kepulauan Raas merupakan perairan karang serta mempunyai pantai yang landai, sehingga perbedaan garis pantai pasang dan surut terlalu jauh. Akibatnya, sampai saat ini kepulauan Raas merupakan satu-satunya kecamatan yang belum mempunyai pelabuhan laut.

Berdasarkan data yang tercantum pada Kabupaten Sumenep dalam Angka Tahun 2007, Kecamatan Raas terdiri dari 14 pulau. Walaupun demikian, hanya sembilan pulau yang telah berpenghuni. Pulau-pulau tersebut adalah Pulau Raas, Pulau Tonduk, Pulau Guwa-guwa, Pulau Kamudi, Pulau Talango Aeng, Pulau Talango Tengah, Pulau Talango Timur, Pulau Komerian, dan Pulau Kalosot.

Sedangkan, lima pulau lain yang tidak berpenghuni adalah Pulau Sarok dan empat pulau lain yang belum bernama. Kecamatan Raas terbagi dalam sembilan desa yang penduduknya tersebar di sembilan pulau di atas. Pembagian wilayah desanya adalah Pulau Tonduk wilayah Desa Tonduk, Pulau Goa-goa dan Pulau Komerian wilayah desa Guwa-guwa, sedangkan Pulau Raas merupakan wilayah dari tujuh desa lainnya, yaitu Desa Ketupat, Jungkat, Karopo, Alasmalang, Karangnangka, Poteran, dan Berakas.

Jumlah penduduk Kecamatan Raas adalah 35.283 jiwa yang terbagi dalam 10.468 Kepala Keluarga (KK). Penduduk perempuan berjumlah 18.212 jiwa, lebih banyak dari penduduk laki-laki yang hanya berjumlah 117.071 jiwa. Dilihat dari tingkat pendidikannya, mayoritas penduduk atau sekitar 22.870 jiwa hanya mengenyam pendidikan tingkat Sekolah Dasar (SD). Sebanyak 6.630 jiwa mengenyam pendidikan hingga tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP), 4.718 jiwa menempuh pendidikan hingga tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), dan hanya 668 jiwa mengikuti pendidikan sampai tingkat Perguruan Tinggi (PT). Sementara dari jumlah penduduk yang bekerja (15.861 jiwa), kebanyakan bekerja di sektor pertanian, yaitu 5412 jiwa, industri 786 jiwa, konstruksi 1696 jiwa, perdagangan 879 jiwa, transportasi 875 jiwa, jasa 58 jiwa, dan lain-lain 6155 jiwa. Dari 5412 jiwa yang bekerja di sektor pertanian, hampir separuhnya berkarya di bidang perikanan (2591 jiwa) (BAPPEDA dan BPS, 2007). Penduduk yang bekerja di bidang perikanan ini, seluruhnya menangkap ikan di laut, yaitu nelayan. Sebagian besar dari mereka adalah nelayan buruh atau anak buah kapal (ABK) dari kelompok nelayan teripang maupun kelompok nelayan ikan karang. Hal tersebut diketahui dari jumlah kelompok penangkapan yang mengurus izin ke Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep tahun 2007, yaitu kelompok penangkapan yang menggunakan alat serok teripang yang berjumlah 275.⁶ Menurut keterangan informan, satu kelompok penangkapan biasanya terdiri

⁶ Data yang tercatat dalam buku catatan perizinan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2007.

dari 10-12 ABK, sehingga apabila dalam satu kelompok penangkapan terdiri dari rata-rata delapan orang saja, maka jumlah nelayan teripang ini ada 2200 orang.

Menurut informasi dari beberapa orang informan, termasuk seorang informan dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep yang juga penduduk Raas, mayoritas nelayan teripang ini adalah penduduk Desa Tonduk. Dari data banyak sarana penangkapan yang terdapat dalam Kecamatan Raas dalam Angka tahun 2007, dapat dilihat bahwa jumlah armada (perahu) bermotor yang terbanyak ada di Desa Tonduk. Armada tersebut adalah armada yang digunakan untuk melakukan pelayaran ke perairan di luar Kepulauan Raas, yaitu *fishing ground* dari nelayan teripang. Sedangkan, ikan karang masih dapat diperoleh di perairan sekitar Kepulauan Raas yang dapat ditempuh dengan perahu tidak bermotor.

Tabel 3.1. Jumlah Nelayan, Pandega, dan Juragan di Kecamatan Raas Tahun 2006

No.	Profesi	Jumlah
1.	Juragan	490
2.	Pandega	662
3.	Nelayan tetap	1.430
4.	Nelayan kadang ²	386
5.	Nelayan sambilan	60
6.	Nelayan andon	175
Jumlah		3.203

Sumber : Laporan Tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2006

Tabel 3.2. Jumlah Armada Penangkapan Ikan di Kecamatan Raas Tahun 2006

No.	Desa	Perahu		Jumlah
		Bermotor	Tak Bermotor	
1.	Ketupat	57	29	86
2.	Jungkat	2	2	4
3.	Keropo	25	15	40
4.	Karangnangka	21	13	34
5.	Alasmalang	10	5	15
6.	Poteran	42	29	71
7.	Berakas	97	42	139
8.	Tonduk	199	97	296
9.	Guwa-guwa	93	67	160
Jumlah		546	299	845

Sumber : Kecamatan Raas dalam Angka Tahun 2007

3.3.2. *Fishing Ground*, Alat Tangkap, dan Waktu Pelayaran

Sebagaimana telah disebutkan di atas, mayoritas nelayan dari kepulauan Raas adalah nelayan teripang. Selain itu, ada pula nelayan yang menangkap ikan, terutama jenis ikan karang, yaitu ikan kerapu. *Fishing ground* dari nelayan kerapu ini hanya di perairan sekitar kepulauan Raas. Umumnya mereka menggunakan perahu tanpa motor dengan alat pancing dan bubu. Sebagian dari mereka ada juga yang menggunakan alat terlarang, yaitu bom dan bahan beracun, seperti potasium.

Berbeda dengan nelayan kerapu, *fishing ground* nelayan teripang jauh dari Kepulauan Raas. Untuk mencari teripang, mereka berlayar hingga ke luar dari perairan Selat Madura. Ada beberapa perairan di daerah-daerah di Indonesia yang menjadi *fishing ground* nelayan teripang dari Madura, terutama dari kepulauan Raas yang disebutkan oleh informan (orang Raas), antara lain perairan Sumatera (Riau), Bangka Belitung (Babel), Kalimantan (Selatan, Tengah, Barat, dan Timur), Sulawesi (Teluk Tomini, Sanjai, Bone, Banggai), Maluku (Obi, Halmahera, Tobelu, Bacan), Papua (Nabire, Sorong,

Fak-Fak), NTT (Rote Ndao), dan perairan perbatasan, bahkan sampai ke AFZ.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, perairan yang menjadi *fishing ground* nelayan teripang dari kepulauan Raas di AFZ meliputi perairan sekitar Pulau Pasir (Ashmore Island), Pulau Baru (Cartier Islet), Afringan (Seringapatam Reef), Pulau Datu (Scott Reef), dan Browse Islet (lihat gambar 3.1.).

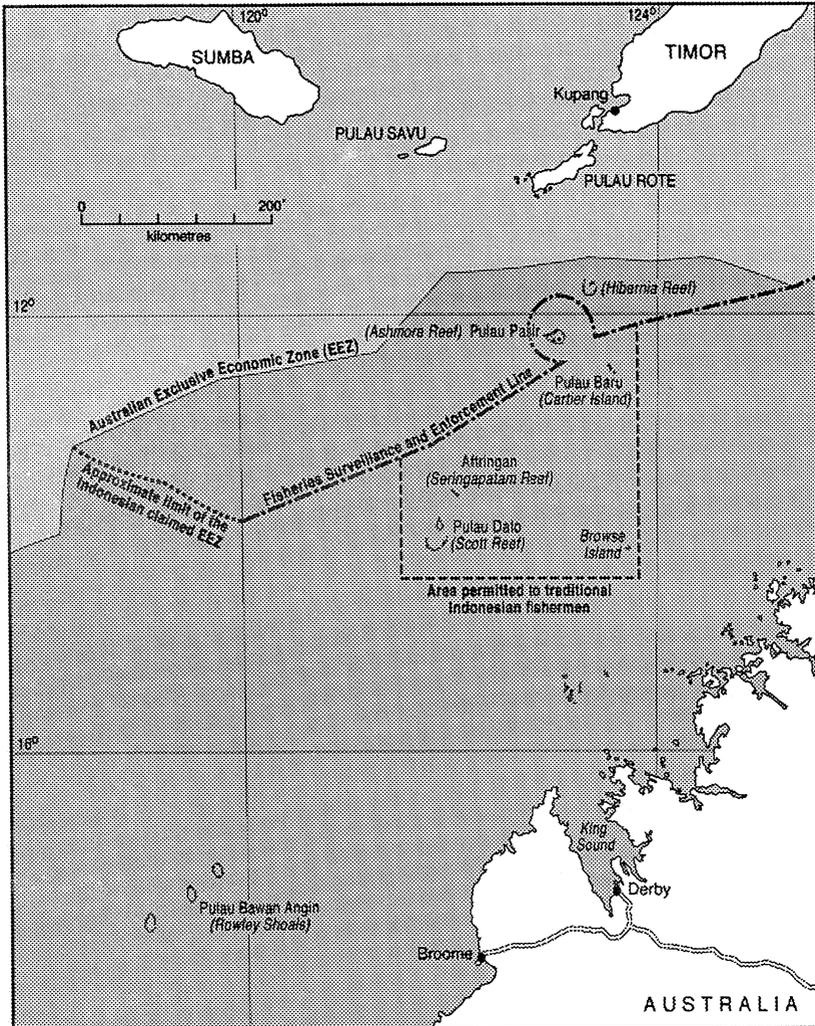
Pelayaran nelayan Kepulauan Raas untuk mencari teripang, khususnya dari Pulau/ Desa Tonduk menggunakan perahu tradisionalnya mengarungi Samudera Indonesia hingga ke laut Arafura sebelum masuk ke Pulau Pasir. Mereka terbiasa mencari ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Australia (ZEEA) dan mereka masuk sejauh 309 mil laut (572,27 Km) (<http://okilukito.wordpress.com/2007/11/29/>). Bahkan, tidak hanya sampai perairan AFZ saja, mereka rupanya juga pernah berlayar ke lautan Afrika, India, dan Amerika (Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, 2007).

Di samping untuk meneruskan kebiasaan nenek moyang, perburuan teripang oleh nelayan Raas-Madura sampai ke perairan AFZ atau ZEEA dilakukan karena melimpahnya keberadaan sumber daya laut di sana. Selain itu, ada alasan lain yang menyebabkan semakin banyaknya nelayan Raas yang melakukan *transborder fishing* akhir-akhir ini, yaitu (1) Rumitnya birokrasi oleh pemerintah Indonesia, terutama sejak berlakunya otonomi daerah. Meskipun nelayan sudah membawa surat izin dari daerah asal (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep), ketika tiba di daerah lain, contohnya Kalimantan, surat tersebut dianggap tidak berlaku dan nelayan Raas dianggap mencuri SDL di perairan tersebut dan diminta untuk mengurus izin di daerah yang didatangi. Dengan demikian, selain menghabiskan waktu, pengurusan izin ini juga membutuhkan biaya lagi yang jauh lebih besar dibanding di tempat asal. Demikian juga yang terjadi di Maluku yang masyarakatnya memberlakukan klaim kepemilikan terhadap wilayahnya sehingga nelayan luar yang akan beroperasi di wilayah perairannya harus meminta izin dan membayar sejumlah uang untuk mengisi kas desa. (2) Kurang

amannya wilayah perairan Indonesia, tidak hanya dari perompak, tetapi juga dari aparat kepolisian. Alih-alih mendapatkan pengamanan dari aparat kepolisian, nelayan justru mendapatkan pungutan liar (pungli) di tengah laut dengan alasan surat izin untuk nakhoda kurang lengkap, meski sudah ada surat izin dari Syahbandar. Selain diminta memberikan uang, nelayan sering memperoleh kekerasan fisik. Oleh karena itu, nelayan lebih suka ditangkap oleh aparat polisi Australia (Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, 2007).

Menurut keterangan informan, pada masa lalu, nenek moyang mereka yang mencari teripang, lola, dan kima di perairan laut Timor, Arafura, dan Australia berlayar dari Madura (Pulau Raas) menggunakan perahu layar, dengan rute pelayaran dari pulau Raas ke pulau Lombok, melewati Teluk Saleh di Sumbawa kemudian masuk Laut Timor, dan singgah di Rote Ndao-NTT (Pulau Rote). Lama perjalanan pulang pergi (PP) adalah sekitar enam bulan. Mereka berangkat pada musim angin barat dan kembali pada musim angin timur. Rute pelayaran tersebut masih diikuti oleh nelayan generasi sekarang, baik yang menggunakan kapal layar maupun kapal bermotor. Akan tetapi, menurut informasi dari salah seorang pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep yang ditegaskan oleh petugas lapangan dinas tersebut, nelayan Kepulauan Raas yang masih menggunakan cara tradisional (hanya dengan perahu layar) untuk menempuh perjalanan dari Raas sampai ke perairan AFZ hanya tersisa 16 kelompok (kapal), yaitu 12 kapal dari Desa Tonduk (Pulau Tonduk) dan empat kapal dari Desa Ketupat (Pulau Raas).

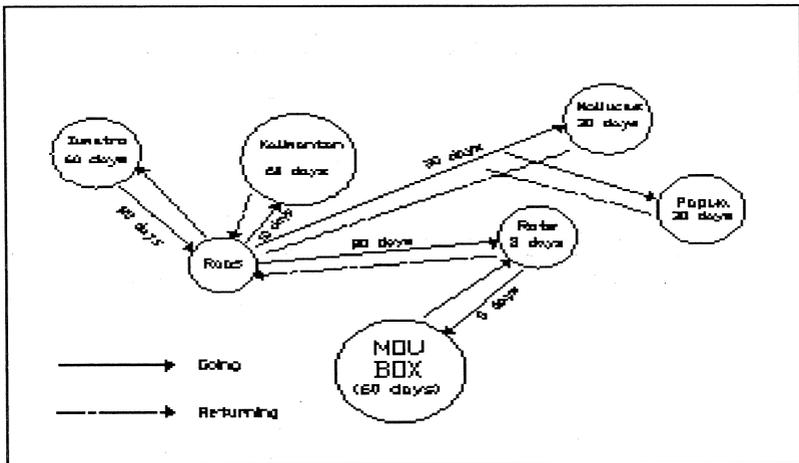
Gambar 3.1. Peta dari the MoU Box



Sumber : Fox (2002), "A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fishers who Access the MoU BOX: a Report for Environment Australia"

Kapal bermotor mulai digunakan oleh nelayan Indonesia sejak adanya motorisasi pada tahun 1970-an. Nelayan Raas sendiri baru mulai menggunakan mesin untuk berlayar ke perbatasan sekitar tahun 1980. Meskipun mereka sudah menggunakan motor, untuk menyeberang ke perairan AFZ mereka tetap singgah di Rote Ndao untuk melepas mesin kapal dan menggantinya dengan layar. Mesin kapal biasanya ditiptkan pada orang Rote yang sudah dikenalnya karena sering disinggahi, atau pada pedagang penampung di Kupang yang biasa membeli teripang dan lola hasil operasinya. Apabila menggunakan layar, waktu tempuh menuju ke perairan AFZ mencapai 30 hari, maka dengan mesin waktu tempuh menjadi lebih singkat, yaitu antara 7-15 hari. Ketika masih menggunakan kapal layar, sekali trip lamanya sampai enam bulan, sedangkan setelah menggunakan mesin, waktu tempuhnya menjadi lebih singkat, yaitu hanya tiga bulan. Dalam setahun, ada dua gelombang keberangkatan, yaitu gelombang pertama yang berangkat bulan Mei dan kembali bulan Juli serta gelombang kedua yang berangkat bulan Agustus dan kembali bulan November. Waktu tersebut disesuaikan dengan musim teripang yang ada di perairan Australia.

Bagan 3.1. Trip Times of Madurese Andong Fishers



Sumber : Fox (2002), "A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fishers who Access the MoU BOX: a Report for Environment Australia"

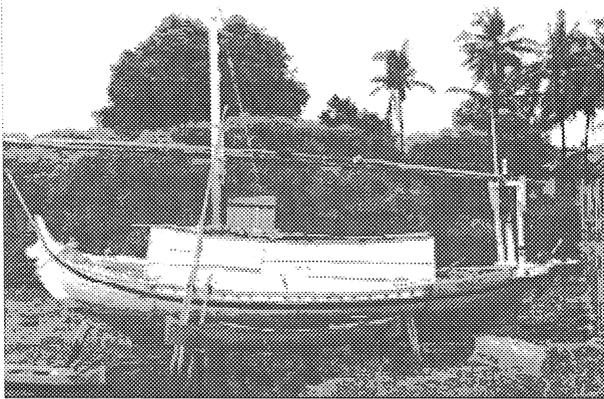
Jenis kapal yang digunakan disebut kapal *golekan*⁷ atau ada yang menyebut juga *letek*, dengan kekuatan 5 GT dengan menggunakan dua buah mesin 22 PK dan dilengkapi dengan layar. Penggunaan mesin motor inilah yang dikomplain oleh pihak Australia, karena tidak sesuai dengan persetujuan yang ditandatangani dalam MoU Box 1974, walaupun sebenarnya pada tahun 1989 sudah ada kesepakatan yang memperbolehkan penggunaan kapal bermotor.

Meskipun nelayan telah melepas mesin dan menggantinya dengan layar, aparat kapal patroli Australia masih sering melakukan penangkapan, terutama apabila nelayan Indonesia diketahui memasuki wilayah yang dilarang (wilayah konservasi). Menurut keterangan informan, kadang-kadang nelayan Indonesia belum memasuki wilayah AFZ. Kapal patroli Australia terkadang sengaja

⁷ Tidak semua kapal yang bermesin adalah kapal *golekan*.

menggiring mereka hingga memasuki wilayah AFZ dan kemudian menangkapnya. Dengan demikian, nelayan Indonesia tetap dianggap melakukan *illegal fishing*. Namun demikian, kadang-kadang pula memang nelayan Indonesia yang sengaja memasuki perairan terlarang Australia karena mereka kekurangan logistik. Dengan memasuki wilayah perairan Australia maka kemungkinan besar mereka akan ditangkap dan ditahan. Keterangan informan menyatakan bahwa pada masa lalu, nelayan Indonesia yang tertangkap dan ditahan mendapatkan perlakuan baik dari aparat pemerintah Australia. Di tempat penahanan (penjara), nelayan yang ditangkap mendapat fasilitas kamar yang nyaman, makanan enak, menerima pekerjaan dan bayaran, bahkan dapat membeli barang-barang yang dibutuhkan untuk keperluan sehari-hari. Cerita tersebut menyebar di kalangan nelayan di Raas sehingga semakin banyak nelayan Raas yang berbondong-bondong ikut beroperasi di perairan Australia. Namun, semakin meningkatnya jumlah nelayan Indonesia yang melanggar peraturan Australia, menyebabkan pemerintah Australia sejak tahun 1998 merubah peraturannya dengan memberikan sanksi yang lebih berat kepada nelayan Indonesia yang tertangkap. Menurut informan, kini nelayan Indonesia yang tertangkap diperlakukan sewenang-wenang, yaitu kapalnya dibakar atau ditenggelamkan dan hasil sumber daya laut yang sudah diperolehnya juga diambil oleh petugas patroli Australia. Namun demikian, nelayan yang benar-benar mematuhi peraturan Australia, yaitu nelayan yang menggunakan kapal layar dan tidak memasuki wilayah perairan yang dilarang, justru sering mendapat pertolongan dari petugas Australia, terlebih ketika menemui kesulitan.

Gambar 3.2. Jenis Kapal Golekan yang Digunakan Nelayan Raas untuk Berlayar ke Perairan Australia



Sumber : Fox (2002), *“A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fishers who Access the MoU BOX: a Report for Environment Australia”*

Meskipun armada (perahu) yang digunakan sudah dapat dikatakan modern (dengan mesin), alat bantu yang digunakan untuk mengambil teripang masih tradisional, yaitu hanya menggunakan serok teripang dan kaca mata selam saja, tanpa menggunakan kompresor dan alat bantu selam lain. Untuk keperluan pelayarannya para nelayan Raas ini juga tidak menggunakan kompas dan peta. Setiap kapal layar rata-rata terdiri dari 15 orang. Sekarang, setelah menggunakan mesin, jumlah krunya hanya mencapai 10-12 orang. Pada masa lalu, seluruh ABK adalah orang dari Raas. Sedangkan, sekarang banyak orang Bugis, Buton, Jawa Timur (Jember, Banyuwangi, Situbondo), bahkan orang Negro bekerja menjadi ABK dan orang Raas berposisi sebagai kapten/ nakhoda serta pemilik kapal. Tidak digunakannya alat bantu selam (kompresor) dikarenakan adanya peraturan dari pemerintah Australia yang hanya mengizinkan nelayan dengan peralatan tradisional untuk memasuki perairan AFZ untuk mengambil teripang. Namun demikian, menurut keterangan

informan, banyak juga nelayan Raas yang mencuri-curi kesempatan untuk menggunakan alat selam (kompresor).

3.3.3. Daya Tarik Teripang, Jenis yang Dieksploitasi, dan Pemasarannya

Eksplorasi teripang untuk tujuan komersil telah berlangsung minimal sejak seribu tahun yang lalu. Meningkatnya permintaan pasar Asia secara luas telah mendorong peningkatan eksploitasi teripang di berbagai negara penghasil. Sejak akhir tahun 1990-an, eksploitasi teripang terus bertambah dengan adanya kegiatan riset produk alam dan penggunaan teripang sebagai hewan akuarium. Perdagangan teripang internasional, sebanyak 80% ditujukan ke Hong Kong, dengan supplier utama adalah Indonesia dan Filipina. Pemanfaatan teripang secara domestik relatif sangat sedikit dan mungkin tidak signifikan dalam nilai dan jumlah. Produk teripang utamanya diekspor dengan tujuan Singapura, Hong Kong, dan Taiwan (Darsono, 2005).

Tidak banyak catatan yang dapat dijadikan acuan tentang kegiatan perburuan teripang di Indonesia. Namun, kegiatan ini berlangsung terus dan cenderung meningkat intensitasnya dari tahun ketahun (Aziz, 1987; Conand & Tuwo 1996; Ama, 2001 dalam Darsono, 2005). Kegiatan memburu teripang oleh nelayan Raas Madura hingga ke perairan Australia merupakan kegiatan warisan turun temurun dari nenek moyang mereka. Stacey (2000) yang dikutip oleh Darsono (2005) menyebutkan bahwa perburuan teripang oleh nelayan Madura dan Bugis bahkan sampai terumbu Ashmore di perairan utara Australia, telah berlangsung paling tidak sejak awal tahun 1700-an.

Menurut Dinas Perikanan dan Kelautan Jawa Timur (2007), bagi masyarakat Raas terutama yang tinggal di pulau/ Desa Tonduk, mencari teripang merupakan satu-satunya keahlian mereka karena mereka merasa susah untuk mencari pekerjaan lain, terlebih menguasainya dengan baik.

Permintaan ekspor teripang terus meningkat. Sayangnya, permintan itu belum sepenuhnya dapat dipenuhi. Penyebabnya adalah produksi teripang Indonesia yang masih terbatas. Selain ke Hongkong, teripang juga dilego ke China, Korea, Malaysia, dan Singapura. Permintaan untuk pasar ekspor diperkirakan berkisar 20.000-30.000 Ton/ Tahun. Harga sumber daya laut tersebut juga sangat tinggi. Di pasar lokal, harga teripang berkisar antara Rp30.000-Rp150.000/ Kg (<http://ikanmania.wordpress.com/2007/12/30/>). Bahkan, untuk jenis Koro Susu yang sudah digarami mencapai Rp240.000-Rp260.000/ Kg basah. Sedangkan, teripang Bangkuli yang telah melalui proses pengolahan tawar dan perebusan selama dua jam, memiliki nilai sebesar Rp210.000-Rp220.000/ Kg (Firdaus, 2008). Karena harganya yang amat menggiurkan, banyak pihak yang mencoba mencari teripang dimana pun berada, seperti yang dilakukan nelayan Madura dan Bugis, bahkan sampai kawasan terumbu Ashmore di perairan utara Australia (<http://ikanmania.wordpress.com/2007/12/30/>). Sementara keterangan informan yang juga seorang penampung teripang, menyebutkan bahwa ia biasa membeli teripang dari nelayan dengan harga antara Rp27.000-Rp750.000/ Kg, tergantung dari jenisnya. Menurutnya, harga jenis Koro Susu, salah satu jenis teripang mahal, dapat mencapai Rp600.000/ Kg. Hal ini menunjukkan bahwa harga teripang semakin melambung. Harga tersebut adalah harga yang ditetapkan untuk teripang yang telah diolah, baik direbus maupun dijemur setengah kering.

Semakin meningkatnya permintaan pasar luar negeri akan teripang dan semakin tingginya harga teripang, menyebabkan semakin meningkatnya perburuan teripang oleh masyarakat (nelayan) Raas, baik jumlah nelayannya maupun frekuensinya. Sebagaimana disebutkan di atas, berdasarkan data perizinan usaha yang ada di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, diketahui bahwa pada tahun 2007 terdapat 275 kapal nelayan yang mengurus izin usaha dan semuanya menggunakan alat serok teripang.

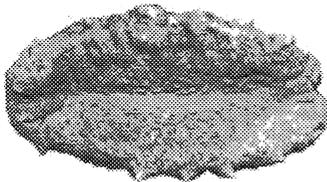
Jenis teripang yang biasa dieksploitasi bermacam-macam. Tidak kurang sekitar 1.250 jenis teripang telah dideskripsikan, dibedakan dalam enam bangsa (*ordo*) yaitu *dendrochiwtida*, *aspidochiwtida*, *dacty-hchirotida*, *apodida*, *molpadida*, dan *elasipoda*. Produk teripang umumnya berasal dari jenis-jenis teripang yang hidup di perairan dangkal sampai kedalaman 50 meter. Teripang yang hidup di perairan dangkal inilah yang dapat ditangkap nelayan. Tidak kurang ada 29 jenis teripang yang saat ini menjadi komoditas perdagangan global. Sekitar 25 jenis teripang berpotensi komersil diidentifikasi berasal dari perairan karang Indonesia. Sepuluh jenis diantaranya mempunyai nilai komersil. Jenis teripang yang termasuk dalam kategori utama, relatif mahal, yaitu teripang pasir atau teripang putih (*holothuria scabra*), teripang susuan (*holothuria nobilis* dan *holothuria fuscogilva*), dan teripang nenas (*thelenota ananas*). Jenis yang termasuk ke dalam kategori sedang, yaitu teripang dari *marga actinopyga*, antara lain teripang lotong (*a. miliaris*), teripang batu (*a. echinites*), serta teripang bilalo (*a. lecanora* dan *a. mauritiana*). Saat ini, perburuan teripang tidak saja pada jenis-jenis yang berharga mahal, tetapi juga terhadap jenis-jenis yang murah yang pada awalnya tidak menjadi perhatian (<http://ikanmania.wordpress.com/2007/12/30/>). Berikut ini disajikan tabel tentang jenis teripang yang dihasilkan oleh nelayan Raas disertai dengan Itarganya.

Tabel 3.3. Jenis Teripang Hasil Nelayan Kepulauan Raas dan Harganya

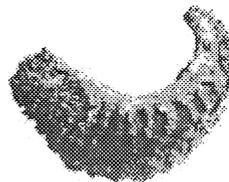
No.	Jenis	Harga dari Nelayan ke Penampung (dalam Rupiah)	Harga dari Penampung ke Eksportir (dalam Rupiah)	Harga dari Eksportir ke Pedagang Internasional (dalam Rupiah)
1.	Kunyit	27.000	40.000	55.000
2.	Cerah Duri	30.000	40.000	-
3.	Donga	40.000	70.000	90.000
4.	Cerah Coklat	50.000	65.000	-
5.	Cerah Hitam	50.000	65.000	-
6.	Cerah Merah	75.000	95.000	-
7.	Cerah Abu	90.000	105.000	-
8.	Polot/ Bintik	125.000	180.000	220.000
9.	Raja	220.000	300.000	370.000
10.	Gamak	300.000	360.000	450.000
11.	Nanas	450.000	550.000	-
12.	Susu/ Koro	600.000	750.000	850.000
13.	Pake Putih	700.000	1.000.000	1.200.000

Sumber : Wawancara dengan Informan, yaitu Orang Raas yang Berprofesi sebagai Penampung Teripang, tetapi Bermukim di Sumenep.

Gambar 3.3. Jenis Teripang yang Harganya Relatif Mahal⁸



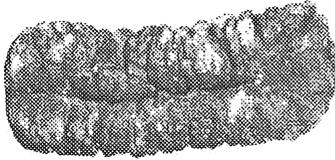
Teripang Susu



Teripang Nanas

⁸ Foto diambil di Kelurahan Oesapa, Kupang oleh Ary Wahyono.

Gambar 3.4. Jenis Teripang yang Harganya Relatif Murah⁹



Teripang Kunyit



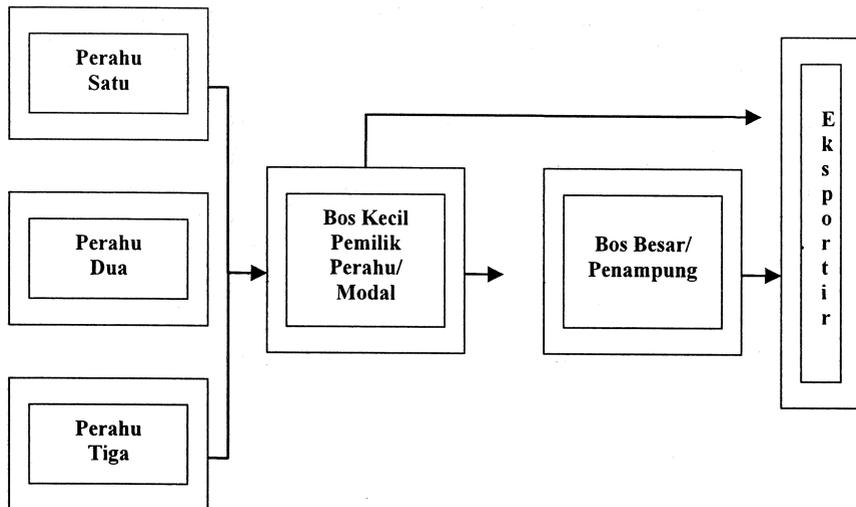
Teripang Donga

Rantai pemasaran teripang yang dihasilkan oleh nelayan Raas adalah dari nelayan dijual kepada pedagang penampung. Para penampung adalah orang Raas dan mereka biasa disebut juragan karena mereka kebanyakan adalah juga pemilik kapal/ peralatan. Oleh karena itu, nelayan tidak boleh menjual hasil kepada orang lain, tetapi harus menyetorkan hasilnya kepada juragan yang selain pemilik kapal juga yang memberi modal untuk operasi. Namun demikian, belum tentu uang yang diberikan kepada nelayan untuk modal operasi adalah uang juragan sendiri, adakalanya juragan disuplai juga oleh penampung besar (bos) di Panarukan. Oleh karena itu, dari juragan di Raas, hasil teripang dikirim ke bos di Panarukan. Selain ke Panarukan, hasil tangkapan teripang juga dikirim ke penampung besar di Surabaya, Bali (Denpasar), dan Jakarta. Oleh penampung besar sekaligus eksportir, teripang yang sudah diolah lagi (dikeringkan) kemudian dikirim ke luar negeri, yaitu ke Malaysia, Thailand, Taiwan, Korea, China, dan Hongkong. Namun, tidak semua jenis teripang yang dibeli dari penampung dari Raas dapat diekspor ke negara-negara tersebut. Hasil tangkapan tersebut terlebih dahulu disesuaikan dengan permintaan, misalnya teripang Kapuk dan Susu ke Malaysia, Thailand, Taiwan, dan Hongkong, sedangkan teripang Gamak ke Korea dan Jepang. Meskipun Jepang merupakan pengimpor besar teripang, menurut informasi yang diperoleh Jepang tidak menerima ekspor teripang dari Indonesia karena kualitas pengolahan teripang Indonesia kurang baik. Seperti dikatakan Conand (1998), produk teripang dari Indonesia dikategorikan berkualitas

⁹ Foto diambil di Kelurahan Oesapa, Kupang oleh Ary Wahyono.

rendah. Hal ini sangat ironis, karena akibat perdagangan ini Indonesia mengalami *depleting resources* teripang. Hal ini tidak sebanding dengan nilai dolar yang mungkin diperoleh. Keadaan ini lebih disebabkan oleh tidak baiknya penanganan pascapanen produk teripang dari Indonesia (Darsono, 2005). Oleh karena itu, selain untuk memenuhi kebutuhan penduduk Korea sendiri, teripang Susu yang diimpor Korea dari Indonesia diolah kembali dan dikirim ke Jepang.

Bagan 3.2. Rantai Pemasaran Teripang di Kabupaten Sumenep



Selain tidak boleh menjual hasil operasi kepada orang lain, nelayan juga tidak dapat menentukan harga. Harga untuk nelayan biasanya ditentukan oleh juragan/ penampung. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemberian modal oleh juragan/ pemilik kapal. Meskipun harga ditentukan oleh juragan, juragan tidak akan menentukan harga dengan seenaknya sendiri yang jauh dari harga pasar. Selain dipertimbangkan melalui harga pasar, harga ini juga ditentukan berdasarkan hasil komunikasi antarjuragan. Keberadaan telepon seluler (ponsel) sebagai sarana komunikasi memudahkan para nelayan untuk mengetahui harga teripang, bahkan di tingkat eksportir. Meskipun nelayan wajib menyetorkan hasilnya kepada juragan yang

memberi modal, nelayan tidak mempermasalahakan hal ini karena selain mendapatkan modal operasi, di masa-masa paceklik nelayan juga sering memperoleh pinjaman untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Jadi, sebagaimana umumnya nelayan-nelayan lain di Indonesia, antara nelayan teripang dan penampung/ pemilik modal terdapat hubungan *patron - klient* .

Namun demikian, menurut keterangan informan, tetap saja ada konflik antara nelayan dengan juragan, meskipun konflik-konflik tersebut tidak sampai menyebabkan keributan. Konflik biasanya disebabkan sikap juragan yang kurang terbuka dan terlalu keras. Apabila ABK sudah tidak percaya terhadap juragan, maka solusinya adalah keluar dari kelompok.

3.4. Perburuan Teripang dan Problem IUU (*Illegal, Unregulated, Unreported*) Fishing

Teripang sebenarnya bukan merupakan sumber daya laut yang dilarang dieksploitasi, termasuk yang ada di perairan ZEEA atau AFZ. Bagi pemerintah Indonesia sendiri, dalam hal ini adalah Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep maupun Provinsi Jawa Timur, tidak melarang nelayan Jawa Timur, dalam kasus ini adalah nelayan Raas-Madura, untuk memburu teripang hingga ke perairan manapun sepanjang tidak menyalahi peraturan.

Apabila mengikuti peraturan perizinan kegiatan penangkapan dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, sebenarnya nelayan teripang dari Raas ini sudah memenuhi ketentuan, karena umumnya mereka mengurus izin terlebih dahulu sebelum beroperasi. Dilihat dari ukuran kapal yang hanya 5 GT, maka izin hanya diurus di dinas kabupaten. Oleh karena itu, dilihat dari sumber daya yang dieksploitasi, kapal (armada), alat tangkap, maupun prosedur yang telah dilakukan (pengurusan izin operasi) oleh nelayan teripang ini, kegiatan nelayan Raas, Madura ini dapat dikatakan legal.

Namun, apabila dipelajari lebih lanjut, kegiatan yang berhubungan dengan teripang ini tampaknya mengandung

permasalahan yang meliputi masalah *IUU Fishing*. Permasalahan yang muncul ini disebabkan oleh dua hal.

Pertama, sebagaimana telah dikemukakan di atas, operasi mereka yang dilakukan di perairan lintas batas sering menimbulkan permasalahan, antara lain ditangkanya nelayan, diambilnya hasil operasi, dibakarnya kapal, dan ditahannya nelayan oleh aparat pemerintah Australia. Hal ini terjadi antara lain karena nelayan sering memasuki perairan AFZ tanpa mengindahkan peraturan pemerintah Australia, yaitu menggunakan mesin atau memasuki wilayah yang dilarang. Pemerintah Australia mendefinisikan penangkapan *illegal* cenderung pada kategori pelanggaran hukum karena memasuki wilayah perairan pengawasan Australia, tanpa izin dari otorita Australia, yaitu di sebelah selatan perbatasan dasar laut. Disebutkan tanpa izin pada definisi penangkapan *illegal* ini, karena sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa pemerintah Australia masih memperbolehkan nelayan tradisional Indonesia lainnya, yakni kapal/perahu tanpa mesin untuk menangkap ikan tanpa izin di kawasan tangkap yang berbentuk kotak sekitar Pulau-pulau Cartier, Scott Reef, Seringapatam Reef dan Broswe, kecuali Ashmore Reef (lihat gambar 3.1.). Berdasarkan MoU antara Indonesia-Australia yang ditandatangani pada tahun 1974, pemerintah Australia masih mengizinkan nelayan tradisional, yaitu nelayan yang menggunakan kapal layar. Pemerintah Australia melarang setiap nelayan Indonesia yang menangkap ikan atau makluk hidup lainnya di Ashmore Reef karena area ini dijadikan cagar alam. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, pemerintah Australia akan menghukum orang yang melanggar dengan menyita hasil yang telah diperoleh nelayan serta mewajibkan membayar denda atau mengenakan hukum penjara. Perahu/ kapal yang terbukti bersalah dapat disita dan dibakar. Hal itu telah pula dialami oleh nelayan dari Raas- Madura pada tahun 1993.¹⁰ Sementara pada tahun 2006, sebanyak 359 kapal berbendera Indonesia telah ditangkap karena melakukan penangkapan ikan secara

¹⁰ Informasi diperoleh dari informan dalam wawancara.

ilegal di perairan Australia. Sedangkan, sebanyak 49 lainnya disita perangkat dan hasil tangkapannya. Pada tahun 2005, terdapat 279 kapal Indonesia yang ditangkap dan 325 disita (<http://www.antara.co.id/arc/2007/5/31>).



Sumber: Australian Government (Australian Fisheries Management Authority).

Meskipun pemerintah Australia telah melakukan operasi penangkapan kapal-kapal ikan yang memasuki wilayah perairan Australia pada tahun 2005 (*Operation Clearwater*) dan tahun 2006 (*Operation Breakwater*) (Fox, Adhuri, Therik, dan Carnegic, 2006), nelayan Raas-Madura dan nelayan dari daerah-daerah lain masih tetap melakukan operasi ke perairan AFZ dan tidak mengindahkan peraturan pemerintah Australia. Disamping kesengajaan yang dilakukan oleh nelayan Indonesia untuk tidak mematuhi peraturan pemerintah Australia, hal ini juga disebabkan oleh kurangnya pemahaman nelayan mengenai garis batas wilayah yang diatur di MOU Box. Nelayan mempunyai pandangan sendiri mengenai perbatasan laut yang sulit dihapus dari kebiasaan mereka. Menurut

nelayan, khususnya nelayan Raas, apabila ketika berada di tengah laut sudah tidak melihat wilayah Indonesia, barulah mereka menganggap sudah keluar dari wilayah Indonesia dan sudah memasuki wilayah Australia. Akan tetapi, selama mereka masih melihat 'gunung Rote' di NTT maka dianggap masih berada di wilayah Indonesia (Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, 2007). Kurangnya pemahaman tentang perbatasan laut dengan negara Australia juga dapat diketahui dari pengakuan salah seorang nelayan Indonesia dari Rote yang pernah tertangkap. Berikut ini pengakuannya.

"Juga tidak ada batas yang memperlihatkan bahwa perairan itu telah dimiliki Australia. Tidak ada rambu apa pun," kata Awad. "Kami hanya melihat kilangan minyak dan gas lepas pantai yang cukup banyak di perairan itu. Sampai kapan pun, kecuali sudah mati, kami akan tetap mencari di sana," (Kompas, 28 Mei 2005).

Terlepas dari pengakuan tersebut, mengikuti pendapat dari beberapa orang informan, baik dari instansi, kalangan pengusaha, dan LSM menyatakan bahwa dengan perkembangan yang ada, MoU Box tidak sesuai lagi sehingga perlu dilakukan peninjauan terhadap ketentuannya.

Kedua, hasil dari teripang cenderung tidak dilaporkan, karena pemasaran teripang sebagaimana telah dikemukakan di atas adalah dari nelayan kepada pedagang penampung (pemilik peralatan), dan dari pedagang penampung langsung ke perusahaan ekspor. Mekanisme itu merupakan mekanisme pasar yang tidak diatur oleh pemerintah. Jadi, tidak ada aturan seperti halnya perdagangan ikan yang diatur melalui Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang dapat dicatat. Darsono (2005) mengatakan bahwa perdagangan teripang dilakukan oleh para eksportir yang mendapat suplai dari para pedagang pengumpul/ penampung. Namun, karena teripang dianggap sebagai produk perikanan yang tidak penting, maka aktivitas perdagangannya nyaris tidak dikontrol oleh instansi formal terkait. Kondisi ini menyulitkan peneliti untuk memperoleh data produksi maupun ekspor yang terpercaya.

Keterangan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep menyebutkan bahwa pengaturan perdagangan teripang dengan meminta para nelayan atau pedagang penampung untuk terlebih dahulu mengurus izin pengiriman teripang keluar Sumenep di kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep sangat sulit untuk diterapkan. Hal itu disebabkan oleh kondisi wilayah Sumenep yang merupakan kepulauan sehingga banyak jalur pelayaran langsung keluar dari pulau-pulau, tanpa harus melalui kota Sumenep untuk mengirim hasil produksi nelayan keluar. Meskipun Perda yang berkaitan dengan izin usaha perikanan dan kelautan, termasuk yang mengatur peredaran hasil perikanan meliputi peredaran ikan dan biota lainnya yang hidup, segar atau olahan, keluar masuk atau dalam wilayah daerah,¹¹ sudah ada, pemerintah daerah masih kesulitan untuk mengontrol pelaksanaannya. Pengontrolan ini akan semakin sulit dilakukan terhadap produksi teripang dari kegiatan *transborder* yang kadang tidak dibawa ke Raas, tetapi langsung dijual kepada pedagang penampung di Kupang. Oleh karena itu, menurut informan dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, tidak semua hasil produksi teripang termasuk yang mau dikirim keluar Sumenep dapat terdata. Jadi, apabila ada data produksi teripang yang dapat dicantumkan dalam laporan tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten Sumenep, data itu hanya berdasarkan hasil produksi yang dilaporkan.

3.5. Solusi Permasalahan Nelayan Lintas Batas

Semakin meningkatnya jumlah nelayan Indonesia yang memasuki perairan AFZ untuk melakukan eksploitasi teripang, cenderung menyebabkan penurunan spesies tersebut. Berdasarkan laporan studi dari *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization* (CSIRO) sebagaimana dilaporkan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Jawa Timur (2007), spesies yang hidup di terumbu karang di area yang tercantum di MoU Box telah terkuras habis

¹¹ Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sumenep No. 8 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Kelautan.

sehingga menyebabkan gangguan keseimbangan ekosistem terumbu karang di area tersebut. Data dari WRI (2002) menyebutkan bahwa spesies ikan yang umumnya tinggal di terumbu karang antara lain ikan hias, timun laut,¹² kerapu, dan juga lobster.

Oleh karena itu, dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut, para pejabat Indonesia dan Australia mengadakan pertemuan pada April 2002. Berikut ini disajikan hasil dari pertemuan tersebut, yaitu pembentukan kelompok kerja untuk memperoleh kesepakatan kerja sama (Dinas Perikanan dan Kelautan Jawa Timur, 2007).

- (a) Operasi bersama untuk memerangi penangkapan ikan yang *illegal*, tidak dilaporkan dan kegiatan perikanan lain di luar regulasi yang ada atau kegiatan penangkapan yang disebut dengan *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*.
- (b) Operasi bersama untuk manajemen penangkapan ikan di area yang tercantum dalam MoU Box.
- (c) Operasi bersama untuk pengembangan *aquaculture*.
- (d) Operasi bersama untuk pengelolaan lingkungan kelautan.
- (e) Operasi bersama untuk bioteknologi kelautan.
- (f) Operasi bersama untuk produk perikanan, keamanan, kualitas, pengembangan produk, dan promosi.
- (g) Operasi bersama untuk edukasi, pelatihan, dan pengembangan kapasitas.
- (h) Operasi bersama untuk pengentasan kemiskinan.
- (i) Operasi bersama untuk pengelolaan dan pengembangan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil.

Pertemuan pertama yang menghasilkan rencana kerja sama tersebut dilanjutkan dengan pertemuan kelompok kerja pada Maret 2003.

Disamping itu, langkah-langkah solusi yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur guna mencegah

¹² Pradina Purwati (<http://www oseanografi.lipi.go.id>) menyatakan bahwa kelompok timun laut (Holothuroidea) yang ada di dunia ini lebih dari 1200 jenis, dan sekitar 30 jenis diantaranya adalah kelompok teripang. Teripang dipakai untuk menunjuk jenis-jenis timun laut yang diperdagangkan saja.

agar nelayan Raas-Madura tidak memasuki perairan Australia secara *illegal* adalah dengan mengadakan:

- (a) Sosialisasi secara berkala kepada nelayan untuk tidak melakukan penangkapan lintas batas. Dalam sosialisasi tersebut dijelaskan bahwa memasuki perairan negara lain tanpa izin akan diancam hukuman berat. Berkaitan dengan sosialisasi ini, pada tahun 1995 seorang ahli dari Australia Barat secara khusus melakukan peninjauan langsung ke Pulau Raas dan Tondok untuk menemui nelayan dan memberikan penjelasan. Kemudian pada tahun 1997 juga ada kunjungan oleh dua orang ahli dari Department Fishery of Western Australia untuk mengadakan sosialisasi peraturan perikanan di Pemerintah Daerah (Pemda) Sumenep yang diikuti tokoh-tokoh nelayan dari Kecamatan Raas. Pada acara sosialisasi tersebut, dibagikan pula peta penangkapan ikan di laut berikut daerah-daerah yang dilarang dimasuki oleh nelayan (*closed area*).
- (b) Meningkatkan kemampuan nelayan guna memperbaiki pendapatan perkapitanya melalui pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan dengan berpedoman pada:
 - *Local Marine Resource Based*, yakni dengan mengelola sumber daya perikanan setempat yang strategis serta mempunyai nilai ekspor dan ekonomi penting yang meliputi penangkapan ikan karang (ikan hias) dengan alat yang tidak merusak lingkungan.
 - *Community Based*, dengan memanfaatkan sumber daya pesisir dan kelautan secara optimal dan mengenalkan diversifikasi usaha perikanan yang diarahkan kepada kemampuan budidaya kerapu, mutiara, dan teripang. Untuk itu, pada tahun 1992-1993 telah diadakan proyek-proyek percontohan seperti budidaya teripang, 'bubunisasi' untuk menangkap lobster, dan budidaya kerapu dengan jaring apung.
 - *Market Based*, diarahkan agar hasil pemanfaatan sumber daya pesisir dapat dipasarkan keluar daerah dan keluar negeri. Untuk

itu, transportasi laut di wilayah kepulauan yang dirasakan masih sangat tertinggal perlu diperbaiki.¹³

Selain itu, Departemen Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep yang dilaksanakan oleh Bidang Eksplorasi dan Teknologi Kelautan, dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), telah mengadakan Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PEMP). Tujuan PEMP secara umum adalah (1) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kultur kewirausahaan, penguatan lembaga keuangan mikro (LKM), pengembangan partisipasi masyarakat, serta diversifikasi usaha yang berbasis pada sumber daya lokal dan berkelanjutan, (2) untuk memberdayakan masyarakat pesisir sekaligus mengatasi dampak kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) terhadap perekonomian masyarakat pesisir yang difokuskan pada penguatan modal melalui pengguliran Dana Ekonomi Produktif (DEP). Jumlah dan jenis alat tangkap yang diberikan dapat dilihat pada tabel 3.4.

¹³ Informasi ini diperoleh dari tulisan Wakil Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, tt.

Tabel 3.4. Kegiatan Program PEMP di Kabupaten Sumenep Tahun 2000 dan 2001

No.	Desa - Kecamatan	Rumah Tangga	Kegiatan	Alokasi Dana
1.	Tonduk – Raas	50	Penangkapan, pengumpulan dan perdagangan	250 juta
2.	Pagerungan-Sapeken	50	Penangkapan	250 juta
3.	Palasa -Talango	38	Penangkapan dan petani ikan	73,5 juta
4.	Gapurana -Talango	20	Penangkapan dan pengolahan	60 juta
5.	Ban Baru- Gili Genting	38	Penangkapan dan pengolahan	73,5 juta
	Ban Maleng- Gili Genting	20	Penangkapan dan pengolahan	60 juta

Sumber : Fox (2002), “*A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fishers who Access the MoU BOX: a Report for Environment Australia*”

Sementara, penyelesaian masalah nelayan lintas batas yang melakukan penangkapan *illegal (illegal transborder fishing)* melalui kerja sama dengan Australia juga terus ditempuh. Pada Desember 2005, pemerintah Indonesia dengan Australia dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Kuala Lumpur, membicarakan kesepakatan kerja sama tersebut. Dalam kesempatan tersebut, Australia telah menandatangani Traktat Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia-TAC*) yang mengatur hubungan antarnegara dalam TAC, termasuk elemen kerja sama yang sudah dibagi di antara Indonesia dan Australia. Berkaitan dengan *transborder fishing* tersebut, kedua negara sepakat untuk memberikan penyuluhan kepada nelayan Indonesia, seperti yang pernah dilakukan pada tahun 1989, khususnya berkenaan dengan hak penangkapan ikan tradisional di sekitar Ashmore Reef atau Pulau Pasir. Untuk itu, pemerintah Australia

menyediakan dana 300.000 Dollar Australia untuk proyek penyuluhan ke kampung-kampung nelayan, seperti Sulawesi Selatan, Papua, dan lainnya (lihat tulisan Rakaryan Sukarjaputra, Kompas, 11 Desember 2005). Berkenaan dengan hal itu, menurut salah satu pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, pernah ada orang Australia yang datang ke pulau Raas untuk melakukan observasi dan memberikan pengarahannya kepada nelayan Raas.

Tabel 3.5. Program Bantuan Alat Tangkap di Kecamatan Raas oleh Bidang Pemberdayaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil DKP Sumenep Tahun 2005

No.	Nama Penerima	Desa	Kecamatan	Jenis Bantuan	Jumlah
1.	Umar	Karopoh	Raas	Jaring rajungan	24 set
2.	Basrawi Jasuli	Jungkat	Raas	Jaring rajungan	24 set
Jumlah					48 set
3.	Sumawis	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
4.	Suyanto	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
5.	Samlan	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
6.	Ridwan	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
7.	Muawi	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
8.	Pathan	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
9.	Arbak	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
10.	Sahol	Ketupat	Raas	Pancing tonda	1 unit
Jumlah					8 unit

Sumber : Data dari Bidang Pemberdayaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep

Disamping itu, pemerintah Australia juga menyediakan dana sebesar Rp200 miliar untuk pemberdayaan ekonomi, pendidikan, dan kesehatan, untuk masyarakat di Provinsi NTT. Sementara itu, dalam pertemuan tertutup antara Kedutaan Besar Australia untuk Indonesia yang diikuti Menteri Kelautan dan Perikanan dan Gubernur NTT di Kupang pada 9 Maret 2006, melahirkan gagasan bersama, antara lain: (1) Pemerintah Indonesia dan Australia ingin memberikan tanda

pengenal khusus bagi nelayan Indonesia yang ingin menangkap ikan di perairan Australia seperti yang pernah diberikan Australia kepada nelayan dari Papua New Guinea (PNG). Ini untuk memudahkan kontrol dan pengendalian serta memberikan ketenangan bagi nelayan Indonesia, (2) Jika dimungkinkan, nelayan Indonesia diizinkan bekerja pada kapal-kapal ikan di Australia, selama ini telah ada praktik semacam itu tetapi masih bersifat individu bukan melalui hasil kesepakatan kedua negara, (3) dilakukan patroli bersama di perairan perbatasan Indonesia-Australia untuk menertibkan pencurian ikan, (4) melakukan kegiatan pemberdayaan ekonomi nelayan di Pulau Rote. Kedua negara juga telah menggalakkan usaha budidaya rumput laut, ikan kerapu, dan komoditas lainnya. Selain itu, mereka juga mencari investor yang menampung dan mengolah komoditas yang dihasilkan nelayan (Kompas, 10 Maret 2006).

Selain itu, usaha pemerintah Australia dalam rangka mencegah *illegal transborders fishing* di wilayah perairannya adalah dengan mengeluarkan undang-undang (UU) yang menyatakan hukuman tiga tahun penjara bagi nelayan asing yang tertangkap di perairan territorialnya dan denda sebesar 825 ribu dollar Australia (Rp5,7miliar). UU ini ditetapkan Parlemen Australia pada Juni 2006 (Kompas, 25 September 2006).

Usaha-usaha yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan Australia, tampaknya telah menunjukkan hasil. Hal ini terbukti dengan telah menurunnya jumlah nelayan Indonesia yang tertangkap oleh aparat Australia. Vicar (<http://www.antara.co.id/arc/2007/5/31>) menyebutkan bahwa tahun 2007 hingga 30 April 2007, hanya 26 kapal yang berbendera Indonesia yang telah ditangkap. Angka itu telah turun banyak jika dibandingkan dengan periode yang sama pada 2006, yang berjumlah 134 kapal. Meskipun sudah terjadi penurunan nelayan yang tertangkap melakukan *illegal fishing* di wilayah perairannya, namun upaya keras tetap dilakukan pemerintah Australia untuk mencegah penangkapan ikan ilegal. Vicar juga menyebutkan bahwa pihak maritim Australia baru-baru ini telah menerima tambahan anggaran sebesar Rp2,7triliun untuk mencegah

penangkapan ikan ilegal oleh warga negara asing di perairan Australia, dengan anggaran keseluruhan mencapai Rp3,5 triliun.

BAB IV

PENGUNAAN BOM DAN RACUN : SEBUAH PEMICU KONFLIK KENELAYANAN DI KABUPATEN SUMENEP

4.1. Pengantar

Kabupaten Sumenep merupakan daerah yang kaya akan potensi perikanan. Wilayah Kabupaten Sumenep yang terdiri dari daratan dan kepulauan yang dikelilingi lautan membuat posisinya strategis sebagai lahan reproduksi beragam biota laut. Tidak mengherankan apabila kemudian mayoritas penduduk Kabupaten Sumenep menggantungkan hidupnya dari sektor kelautan dan perikanan.

Dua kecamatan di Kabupaten Sumenep, yaitu Kecamatan Raas dan Sapeken terkenal memiliki nelayan yang ulung. Nelayan Raas dan Sapeken terkenal sangat berani dalam melaut ke seluruh pelosok tanah air hingga ke daerah-daerah perbatasan dengan negara-negara tetangga, seperti Australia dan Malaysia. Nelayan Raas dan Sapeken ini juga sangat terampil dalam menyelam. Tanpa menggunakan alat bantu apapun, mereka mampu menyelam selama lebih kurang 30 menit setiap kali menyelam. Kelihaihan menyelam tersebut diwarisi dari nenek moyang mereka, yaitu kelompok etnis Bajau yang memang terkenal sebagai pelaut yang tangguh. Jadi, mereka bukan hanya memiliki darah Madura, melainkan juga darah Bugis dan Bajau, karena mayoritas penduduk Raas dan Sapeken merupakan hasil perpaduan dari kelompok etnis Madura, Bugis, dan Bajau.

Seperti daerah-daerah lain yang kaya akan sumber daya laut (SDL), pertumbuhan jumlah nelayan di Kabupaten Sumenep tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan dan perkembangan potensi perikanan. Pada abad ke-21 ini, pertumbuhan jumlah nelayan mencapai 2% per tahun dan melebihi laju pertumbuhan kapal ikan

(Departemen Kelautan dan Perikanan - DKP, 2003). Hasil penelitian Suadi (2006), akademisi bidang kelautan dan perikanan dari Universitas Gadjah Mada (UGM), juga menunjukkan bahwa di era reformasi ini pertumbuhan nelayan (2.1%) mendekati pertumbuhan produksi perikanan (2.5%) dan jauh melebihi pertumbuhan armada perikanan (<1%). Hal ini menunjukkan sumber daya manusia (SDM) yang memanfaatkan SDL semakin bertambah, yang berarti memungkinkan pula keberadaan sumber daya ikan menjadi semakin terbatas.

Memasuki abad ke-21, berbagai teknologi mengalami inovasi yang sangat pesat. Inovasi ini juga terjadi pada berbagai bahan-bahan kimia. Sayangnya, tidak semua SDM mampu memanfaatkan teknologi untuk kemaslahatan umat manusia. Di tengah menurunnya kuantitas dan kualitas sumber daya alam (SDA), termasuk SDL, kemajuan teknologi justru digunakan untuk hal-hal yang negatif. Di sektor kelautan dan perikanan, kemajuan teknologi ini justru digunakan nelayan untuk memudahkan mereka dalam merakit dan menggunakan bom dan racun untuk menangkap ikan. Alih-alih memanfaatkan teknologi untuk mengembangkan SDL, teknologi justru banyak digunakan manusia untuk mengeksploitasi SDL secara besar-besaran.

Kemajuan teknologi dan pertumbuhan jumlah nelayan yang tidak sebanding dengan pertumbuhan dan perkembangan potensi SDL seperti disebutkan sebelumnya, ternyata memunculkan tren perilaku yang merusak dalam penangkapan ikan (*destructive fishing*). Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan bom dan racun dalam penangkapan ikan yang terjadi di perairan Sumenep.

4.2. Tren Perilaku Penggunaan Bom dan Racun dalam Penangkapan Ikan

Penggunaan bom dan racun marak terjadi di perairan Sumenep. Pada hakikatnya, bom dan racun bukan hal baru dalam dunia penangkapan ikan. Bahan peledak sudah mulai digunakan untuk menangkap ikan sejak tahun 40-an. Dengan menyitir Komodo,

Briggs (2003), peneliti kelautan dan perikanan, menyatakan bahwa setelah perang dunia kedua (PD II), penggunaan bahan peledak ternyata semakin menguat. Tidak hanya menggunakan dinamit, granat, maupun trinitrotoluene (TNT), nelayan juga menggunakan bahan-bahan penyubur, seperti urea, amonium, dan potasium nitrat yang dicampur dengan kerosen sebagai bahan peledak. Nelayan Sumenep sendiri umumnya menyukai TNT sebagai bahan peledak.

Berbagai kemudahan yang ditawarkan oleh bom mengakibatkan para nelayan gencar menggunakannya untuk menangkap ikan. Setelah melemparkan bahan peledak, nelayan kemudian menyelam untuk mengumpulkan ikan-ikan yang mati maupun yang tidak sadar. Sayangnya, semua spesies, baik yang dijadikan target maupun yang tidak, sama-sama menjadi korban ledakan.

Penggunaan racun untuk menangkap ikan mulai muncul empat dekade setelah penggunaan bom atau sekitar tahun 80-an. Racun ini sangat mudah dibuat dari campuran sianida dengan sodium atau potasium (Briggs, 2003). Bahan potasium inilah yang juga banyak digunakan nelayan di sekitar perairan Sumenep untuk menangkap ikan. Penggunaan racun ini biasanya disemprotkan ke spesies yang dijadikan sasaran. Seperti bahan peledak, racun tidak hanya memabukkan atau bahkan mematikan ikan-ikan besar, tetapi juga mematikan ikan-ikan kecil dan biota laut lainnya, termasuk terumbu karang, yang ada di sekitar wilayah perairan yang teracuni.

Dalam satu dekade terakhir, penangkapan ikan dengan bom dan racun ini masih terus berlangsung di perairan Sumenep. Data-data dalam penelitian ini, baik yang berasal dari media massa, pemerintah setempat, maupun informan, menunjukkan masih tingginya minat nelayan dalam menggunakan bom dan racun untuk menangkap ikan.

Di akhir abad ke-20, tepatnya pada tahun 1999, nelayan Kangean dan Sapeken, Sumenep, mengeluh karena adanya ulah nelayan yang menggunakan bom dan potasium. Setelah melempar bom ke perairan, nelayan kemudian menyelam sambil menarik jala, sehingga ratusan ikan pun terangkat. Untuk menyadarkan ikan yang

terkena bom, ikan tersebut akan dipindahkan ke keramba yang berada di tengah laut. Nelayan pengguna bom dan potasium ini sangat banyak, termasuk nelayan pendatang. Sayangnya, yang berhasil ditangkap hanya nelayan lokal sendiri yang berasal dari Raas (Surabaya Post, 20 November 1999).

Memasuki abad ke-21, penggunaan bom dan potasium di perairan Sumenep tidak kunjung reda. Pada tahun 2003, sebanyak lima nelayan lokal kembali ditangkap Kepolisian Resor (Polres) Sumenep karena menangkap ikan dengan racun (liputan6.com, 4 Oktober 2003). Kali ini yang menjadi tersangka adalah nelayan Kepulauan Masalembu.

Pada tahun 2007 Satuan Polisi Perairan (Satpolair) kembali mengamankan enam pegebom ikan hias di perairan Sarok, Kepulauan Raas. Nelayan-nelayan tersebut juga nelayan lokal yang berasal dari Kepulauan Sapudi, Sumenep (kapanlagi.com, 13 September 2007). Sambil menyelam, nelayan-nelayan ini memakai bahan kimia yang telah dilarutkan dengan air dan disimpan di dalam botol untuk menangkap ikan. Ketika ikan-ikan mulai tidak sadar, mereka akan memasukkannya ke kantong plastik dan memindahkannya ke atas *klotok*.¹⁴

Data dari Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Kabupaten Sumenep juga menunjukkan bahwa penangkapan ikan dengan bom dan racun masih terus berlangsung di perairan Sumenep. Berikut ini disajikan daftar rekapitulasinya.

¹⁴ *Klotok* adalah nama perahu yang biasa digunakan oleh nelayan Sumenep. Perahu ini umumnya memiliki dua hingga tiga mesin dengan kekuatan muatan mencapai tujuh hingga delapan ton.

Tabel 4.1. Daftar Pelanggaran Penangkapan Ikan dengan Bom dan Racun di Wilayah Kabupaten Sumenep

No.	Tahun	Lokasi Kejadian	Tersangka (Nama dan Daerah Asal)
1.	2005	Jungkat-Raas	Saiful dkk. (Buleleng-Bali)
2.		Jungkat-Raas	Mat Sadik (Jungkat-Raas, Sumenep)
3.		Jungkat-Raas	Ahmawi dkk. (Karopoh-Raas, Sumenep)
4.		Jungkat-Raas	Asman dkk. (Buleleng-Bali)
5.		Masakambing	Ibnu Hajar, dkk. (Masakambing, Sumenep)
6.	2006	Guwa-guwa-Raas	Kahar dkk (Salarangan-Sapeken, Sumenep)
7.		Guwa-guwa-Raas	Ainur dkk. (Salarangan-Sapeken, Sumenep)
8.		Guwa-guwa-Raas	Saiful dkk. (Salarangan-Sapeken, Sumenep)
9.		Guwa-guwa-Raas	Wari dkk. (Salarangan-Sapeken, Sumenep)
10.		Gili Lawak	Hadi dkk. (Gili Genting, Sumenep)
11.		Pajangan	Asmad dkk. (Prambanan-Sapudi, Sumenep)
12.	2007	Tanjung Kiaok-Sapeken	Samri dkk. (Tanjung Kiaok-Sapeken, Sumenep)
13.		Tanjung Kiaok-Sapeken	Sido dkk. (Tanjung Kiaok-Sapeken, Sumenep)
14.		Sadulang Kecil-Sapeken	Samri dkk. (Saular-Sapeken, Sumenep)
15.		Katupat-Raas	Hamin dkk. (Prambanan-Sapudi, Sumenep)

Sumber : Daftar Rekapitulasi Pelanggaran dari DKP Kabupaten Sumenep

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa nelayan pengguna bom dan racun ada yang merupakan nelayan lokal dan ada yang merupakan nelayan pendatang. Kendati demikian, mayoritas nelayan pengguna bom dan racun tersebut adalah nelayan lokal sendiri yang berasal dari Kecamatan Raas dan Sapeken. Selain memiliki keterampilan menyelam yang sangat handal seperti disebutkan sebelumnya, nelayan Raas dan Sapeken ternyata juga terampil dalam merakit dan menggunakan bom dan racun untuk menangkap ikan. Akibatnya, penggunaan bom dan racun menjadi semakin marak di

perairan Sumenep, khususnya di perairan sekitar Pulau Raas dan juga Pulau Sapeken.

Salah satu informan yang berhasil diwawancarai juga mengatakan bahwa para juragan¹⁵ dan nelayan masih meminati bom dan racun untuk menangkap ikan. Ia menyatakan bahwa anak buah kapal (ABK) umumnya menggunakan bom dan racun karena keduanya mudah didapat dan mudah digunakan. Meskipun dijual secara sembunyi-sembunyi, bom dan racun relatif mudah didapat. Banyak toko-toko bahan kimia di kota yang menjualnya. Selain itu, penggunaan bom dan racun sangat disukai oleh para juragan karena memudahkan para ABK untuk menangkap ikan dalam jumlah yang besar hanya dalam sekali ledakan maupun semprotan.¹⁶

Informan yang pernah tertangkap ini menyatakan bahwa para ABK umumnya belum merasa jera dengan aksi yang telah dilakukannya terkait dengan penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan. Meskipun para ABK berhadapan dengan ancaman hukuman, mereka tetap menggunakan bom dan racun. Mereka merasa bahwa sanksi pidana kurungan yang diberikan masih sangat ringan, yaitu lebih kurang tiga bulan atau denda paling banyak Rp5.000.000,00.¹⁷ Para nelayan tetap tertarik untuk menggunakan bom dan racun karena pendapatan yang menggiurkan yang ditawarkan oleh para juragan. Para juragan umumnya juga memberikan jaminan kepada keluarga nelayan, ketika nelayan sedang melaut. Para juragan ini bahkan mau menjamin kehidupan keluarga nelayan ketika dalam melakukan aksinya, nelayan tertangkap oleh aparat penegak hukum, baik dari Satpolair, DKP, maupun Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI-AL) yang ada di wilayah Kabupaten Sumenep. Sayangnya, para nelayan ini tidak menyadari

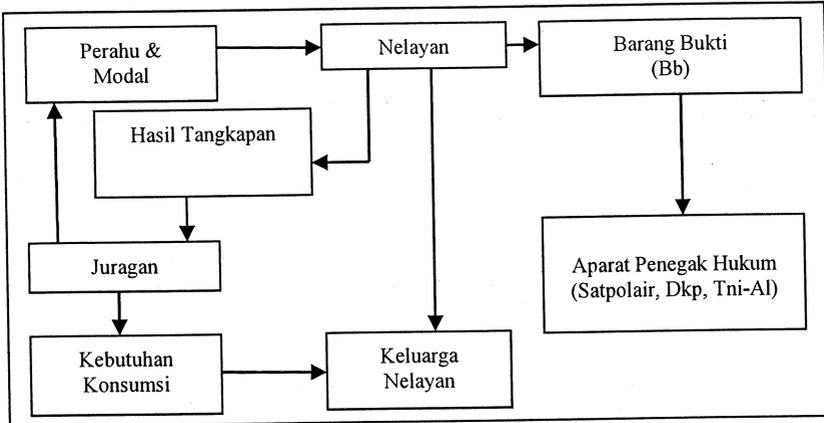
¹⁵ Juragan adalah julukan yang diberikan para nelayan kepada para pemilik kapal atau para pemodal dalam kegiatan penangkapan ikan di laut.

¹⁶ Hasil wawancara dengan nelayan-nelayan Sumenep di Pelabuhan Dungkek.

¹⁷ Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sumenep Nomor 8 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Kelautan Pasal 18.

bahwa jaminan yang diberikan juragan adalah hutang yang harus dibayar oleh nelayan. Akibatnya, tidak sedikit jumlah nelayan yang terlilit hutang kepada juragan, sehingga mereka pun harus terus bekerja untuk juragannya.¹⁸

Bagan 4.1. Daur Hidup Nelayan Pengguna Bom dan Racun



Bahan peledak maupun racun masih terus digemari oleh para juragan maupun nelayan di perairan Sumenep, meskipun pemerintah telah menetapkan hukum yang melarangnya. Menyitir Hodgson dan Liebler, Briggs (2003), menyatakan bahwa hukum di negara-negara Asia Tenggara sebenarnya sudah melarang penggunaan bahan peledak dan beracun untuk menangkap ikan, tetapi nelayan masih banyak yang menggunakannya karena bahan peledak sangat mudah digunakan. Kabupaten Sumenep sebenarnya juga sudah mengeluarkan Perda yang melarang penggunaan bahan peledak untuk menangkap ikan. Berikut ini petikan Perda tersebut.

Guna melindungi kelestarian sumber daya ikan di perairan laut dan melindungi konsumen, dilarang melakukan kegiatan:

¹⁸ Hasil wawancara dengan nelayan Raas pengguna bom dan racun yang pernah tertangkap aparat penegak hukum.

- (1) Penangkapan ikan dengan menggunakan bahan peledak, bahan beracun, dan aliran listrik (*strom*) yang mengancam kelestarian sumber lainnya;
- (2) Mengadakan penangkapan ikan serta satwa air yang dilindungi;
- (3) Memasukkan dan mengeluarkan ikan yang membahayakan kelestarian sumber daya ikan serta benih dari luar daerah dan dalam daerah tanpa izin Bupati;
- (4) Melaksanakan usaha pengolahan ikan dengan menggunakan bahan pengawet/membahayakan kesehatan.¹⁹

Meskipun pemerintah telah menetapkan regulasi untuk mengatur sektor kelautan dan perikanan, regulasi ini ternyata belum dapat diterapkan dengan baik. Hasil wawancara dengan staf DKP Kabupaten Sumenep bahkan menunjukkan bahwa pengguna bom dan racun semakin meningkat dan semakin sulit ditangkap, meskipun pemerintah telah menetapkan regulasinya. Hal ini kembali terjadi karena kemudahan yang diberikan teknologi. Meski dianggap terpencil, hampir semua kepulauan yang ada di Sumenep sudah memiliki menara telekomunikasi. Dengan demikian, masyarakat lebih mudah berkomunikasi dengan menggunakan telepon seluler (ponsel). Akibatnya, patroli maupun operasi penangkapan yang akan digelar oleh aparat penegak hukum dapat bocor dan dengan mudah diketahui para nelayan. Padahal, kapal patroli umumnya masih membutuhkan waktu 5-6 jam untuk mencapai lokasi-lokasi operasi penggunaan bom dan racun tersebut. Setelah mengetahui informasi adanya patroli maupun operasi melalui ponsel, para nelayan pengguna bom dan racun lebih memilih untuk bersembunyi di daerah yang aman atau bahkan berdiam diri di rumah ketika patroli maupun operasi penangkapan dilakukan. Akibatnya, nelayan pengguna bom dan racun pun semakin sulit untuk ditangkap.

¹⁹ Perda Kabupaten Sumenep Nomor 8 Tahun 2003 tentang Distribusi Izin Usaha Perikanan dan Kelautan Pasal 16.

4.2.1. Akar Penyebab Penggunaan Bom dan Racun

Menilik uraian di atas, dapat saja dikatakan bahwa akar masalah dari penggunaan bom dan racun adalah perilaku menyimpang (*deviant behavior*) dari nelayan. Para nelayan ini cenderung memunculkan perilaku yang menyimpang dengan beragam motif, seperti ingin kaya dengan cara yang cepat atau bahkan terpaksa karena adanya benturan dengan kondisi ekonomi. Kendati demikian, problematika penggunaan bom dan racun dalam penangkapan ikan tidak dapat dijelaskan sesederhana itu. Akar konflik ini tentunya melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang ada di bidang kelautan dan perikanan.

Dari hasil penelitian, diketahui setidaknya-tidaknnya ada tujuh isu utama yang menjadi akar konflik kenelayanan terkait dengan penggunaan bom dan racun dalam penangkapan ikan. Ketujuh isu tersebut adalah lokasi ikan karang yang sulit ditangkap, SDL yang langka, nilai ekonomi ikan karang yang sangat tinggi, kemudahan yang ditawarkan bom dan racun, aparat penegak hukum yang masih lemah, relasi antara nelayan, juragan, dan penampung yang saling menguntungkan, serta permintaan pasar internasional yang cukup tinggi. Berikut ini penjelasan lebih rinci tentang ketujuh hal tersebut.

a. Lokasi Ikan Karang yang Sulit Ditangkap

Laut Indonesia memang kaya akan beragam SDL, termasuk terumbu karang. Hampir 480 spesies terumbu karang (sekitar 60% dari total spesies terumbu karang di dunia) ada di perairan Indonesia. Setiap terumbu karang ini umumnya terdiri dari 140 spesies karang (World Resources Institute–WRI, 2002). Hal ini terjadi karena wilayah perairan Indonesia terletak di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia, sehingga Indonesia memiliki keragaman hayati (*biodiversity*) yang sangat tinggi.

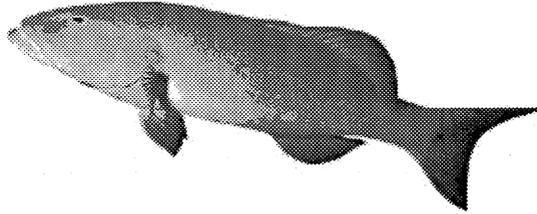
Karang tidak hanya memperkaya keragaman hayati di perairan Indonesia, tetapi juga memiliki kemampuan sebagai habitat bagi biota laut lainnya. Sebagai sebuah biota laut, karang memang memiliki karakteristik yang nyaman dan aman untuk dijadikan tempat

tinggal. Tekstur karang yang padat, berlubang, bercabang, kasar, dan keras, membuat karang sangat cocok dijadikan sebagai tempat tinggal bagi makhluk laut lainnya. Tidak mengherankan, apabila karang dijadikan tempat hidup oleh beragam jenis ikan. Data dari WRI (2002) menunjukkan bahwa lebih dari 1650 spesies ikan menjadikan karang sebagai habitatnya. Spesies-spesies ikan ini menjadikan karang sebagai tempat tinggal karena karang adalah tempat tinggal yang dapat melindungi mereka, baik dari terpaan gelombang, binatang-binatang pemangsa, maupun manusia sebagai predator.

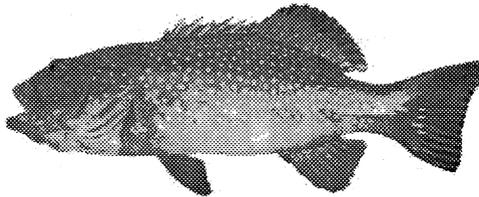
Sebanyak 1650 spesies ikan yang hidup di terumbu karang berasal dari berbagai kelompok. Spesies ikan yang umumnya tinggal di terumbu karang antara lain ikan hias, timun laut, kerapu, dan juga lobster. Spesies-spesies tersebut umumnya hidup bersembunyi di dalam karang.

Sebagai bagian dari perairan Indonesia, wilayah perairan Sumenep juga memiliki potensi ikan karang yang sangat tinggi. Potensi ikan karang yang ada di perairan Sumenep, meliputi ikan kerapu, ikan kakap merah, ikan ekor kuning, dan juga lobster. Jenis ikan kerapu yang ada di perairan Sumenep ini sangat beragam, seperti kerapu lumpur (*Epinephelus lanvius*), kerapu tikus atau kerapu bebek (*Chromileptes altivelis*), kerapu sunu (*Plectropomus leopardus*), dan kerapu macan (*Epinephelus fuscayulatus*). Area penangkapan ikan karang ini hampir tersebar di seluruh perairan Sumenep, yaitu perairan Pulau Raas, Pulau Kangean, Pulau Sapeken, Pulau Masalembu, Pulau Sapudi, Pulau Gili Genting, dan Pulau Talango (DKP Kabupaten Sumenep, 2006).

Gambar 4.1. Contoh Kerapu Sunu *Plectropomus Leopardus*, Spesies Ikan Kerapu yang Banyak Terdapat di Perairan Sumenep²⁰



Gambar 4.2. Contoh Ikan Kerapu Indonesia yang Diperdagangkan di Pasar Internasional²¹



²⁰ Gambar ini diambil dari koleksi pengusaha ikan kerapu di Bali yang memanfaatkan internet untuk memasarkan hasil produksinya. Hal ini sekaligus menjadi salah satu contoh potensi perdagangan ikan di Bali yang dapat menembus pasar internasional sehingga nelayan Sumenep lebih suka membawa hasil tangkapannya ke pengusaha ikan di Bali. Foto ini diambil dari <http://naturalresources.indonetwork.co.id/614931/kerapu-sunu-group-er-plectropomus-leopardus-sujiara.htm>, pada 16 September 2008.

²¹ Gambar ini diambil dari koleksi pengusaha ikan kerapu di Bali yang memanfaatkan internet untuk memasarkan hasil produksinya. Hal ini sekaligus menjadi salah satu contoh potensi perdagangan ikan di Bali yang dapat menembus pasar internasional sehingga nelayan Sumenep lebih suka membawa hasil tangkapannya ke pengusaha ikan di Bali. Foto ini diambil dari <http://naturalresources.indonetwork.co.id/614931/kerapu-sunu-group-er-plectropomus-leopardus-sujiara.htm>, pada 16 September 2008.

Selain memiliki potensi ikan karang yang sangat tinggi, perairan Sumenep juga memiliki beragam jenis ikan hias. Spesies ikan hias juga hampir terdapat di setiap gugusan terumbu karang. Di perairan Sumenep, ikan hias ini umumnya dapat dijumpai di perairan Pulau Sapudi, Pulau Raas, Pulau Kangean, dan juga Pulau Sapeken. Saat ini, pengusaha ikan hias belum berkembang sepesat pengusaha ikan karang. Penangkap ikan hias umumnya adalah nelayan tradisional yang langsung menjual hasil tangkapannya kepada para pengepul²² yang kemudian akan memasarkannya ke Surabaya, Situbondo, Banyuwangi, dan Bali (DKP Kabupaten Sumenep, 2006).

Spesies-spesies ikan yang hidup di terumbu karang itulah yang menjadi target tangkapan nelayan-nelayan pengguna bom dan racun. Para nelayan tersebut selalu beralasan bahwa spesies-spesies ikan yang hidup di terumbu karang sangat sulit ditangkap dengan cara-cara normal yang relatif ramah lingkungan. Spesies-spesies ikan karang suka bersembunyi di cabang-cabang maupun lubang-lubang yang ada di dalam terumbu karang sehingga sulit ditangkap dengan peralatan tradisional, seperti pancing, tombak, maupun jaring. Oleh karena itu, nelayan pun beralih menggunakan bom dan racun karena bom dan racun diyakini dapat menghancurkan terumbu karang atau setidaknya memancing spesies ikan yang ada di dalam karang untuk keluar dari persembunyiannya.

Seperti dikatakan Chou (2000) serta Erdmann dan Pet (1999), penggunaan bom dan racun menjadi semakin wajar ketika nelayan mengemukakan motifnya, yaitu sulitnya menangkap spesies ikan karang dengan peralatan tradisional. Penggunaan bom dan racun pun dianggap semakin lumrah karena tradisi ini sudah diwariskan kepada lebih dari satu generasi. Akibatnya, generasi muda hanya mengetahui cara penangkapan ikan dengan menggunakan bom dan racun dan

²² Pengepul adalah julukan yang diberikan kepada para penadah hasil tangkapan nelayan. Para pengepul inilah yang biasanya berhubungan secara langsung dengan pengusaha ikan.

menganggap kedua alat tersebut sebagai alat tangkap yang wajar digunakan.

Kendati nelayan mengaku hanya menggunakan bom dan racun untuk menangkap spesies-spesies ikan karang, fakta ini tidak sepenuhnya benar. Data di lapangan menunjukkan bahwa bom dan racun tidak hanya digunakan untuk menangkap ikan karang, tetapi juga spesies-spesies ikan lainnya. Hal ini seperti yang disebutkan dalam berita di media massa, yaitu bahwa nelayan bukan saja menggunakan bom dan racun untuk menangkap ikan karang, melainkan juga untuk menangkap ikan tengiri jenis macan tutul (Surabaya Post, 20 November 1999). Hal ini menunjukkan bahwa selain lokasi ikan target yang berada di terumbu karang, nelayan juga menggunakan bom dan racun karena mereka bersifat egois dan serakah dalam memanfaatkan SDL.

b. Kelangkaan SDL

Selain lokasi ikan target yang menyulitkan untuk ditangkap dengan cara-cara tradisional, kuantitas ikan yang hidup di terumbu karang ternyata terus menurun. Wilayah perairan Sumenep sama dengan wilayah perairan di dunia lainnya. Setiap individu merasa memiliki hak untuk mengeruk SDL yang ada di dalamnya. Padahal, jumlah individu yang mengeksploitasi SDL semakin hari semakin meningkat. Di Sumenep sendiri, pertumbuhan jumlah nelayan ikannya mencapai 2% lebih per tahun.

Tabel 4.2. Perkembangan Jumlah Nelayan dan Petani Ikan di Kabupaten Sumenep

No.	Jenis Tenaga Kerja	Tahun		
		2004	2005	2006
1.	Nelayan	36.404	36.482	51.849
2.	Petani Ikan	930	1.007	1.017
3.	Tambak	482	1.289	*
4.	Rumput Laut	4.722	4.956	*
Jumlah		42.538	43.734	52.866

Sumber: Laporan Tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2006

* Tidak ada data

Peningkatan jumlah nelayan ini tentunya akan semakin meningkatkan kompetisi perburuan SDL yang berujung pada eksploitasi yang berlebihan (*over exploitation*).

Fenomena di atas sangat sesuai dengan teori Hardinian. Seperti dikatakan Hardin (1968) dalam artikelnya yang berjudul “The Tragedy of the Commons,” laut sebagai salah satu *public property resources*, memberikan kebebasan bagi setiap orang untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di dalamnya. Kegiatan yang dilabelinya dengan *open access* inilah yang diyakini akan menghadirkan motivasi bagi setiap orang untuk semakin meningkatkan kuantitas dan kualitas eksploitasinya. Eksploitasi yang berlebihan ini mengakibatkan semakin menurunnya ketersediaan SDL.

Semakin menurunnya SDL akibat eksploitasi yang berlebihan ternyata semakin meningkatkan kompetisi perburuan SDL. Karena jumlah SDL menurun atau bahkan langka, nelayan yang jumlahnya semakin meningkat pun akhirnya semakin berlomba-lomba untuk memperebutkan jumlah SDL yang semakin terbatas tersebut. Akibatnya, nelayan pun mencoba menggunakan cara-cara yang dianggap mampu memenangkan mereka dalam perebutan SDL yang langka tersebut. Cara-cara tersebut bukan saja penggunaan alat tangkap yang lebih modern, melainkan juga penggunaan cara menangkap ikan yang merusak (*destructive fishing*), seperti penggunaan bom dan racun yang dikaji dalam tulisan ini. Jadi, keterbatasan yang juga mengarah pada kelangkaan SDL (*scarcity of sea resources*) menjadi salah satu penyebab penggunaan bom dan racun oleh para nelayan.

c. Nilai Ekonomi Ikan Karang yang Sangat Tinggi

Meskipun spesies ikan karang sulit ditangkap dan kuantitasnya juga semakin menurun, nelayan tetap memburunya karena nilai ekonomi dari ikan karang cukup tinggi. Berbeda dengan spesies-spesies ikan pada umumnya, harga dari spesies-spesies ikan karang ternyata lebih mahal. Nilai ekonomi dari ikan karang

mencapai lima kali lipat dari nilai ekonomi ikan-ikan pada umumnya. Hal ini terjadi karena ikan karang dianggap memiliki nilai protein yang lebih tinggi. Selain itu, nilai ekonomi ikan karang semakin mahal karena habitat spesies ini menyulitkan nelayan untuk menangkapnya. Risiko yang dihadapi nelayan-nelayan tradisional untuk menangkap ikan karang sangat tinggi karena harus menyelam cukup lama, sambil mencari spesies-spesies tersebut yang bersembunyi di dalam karang. Jumlah spesies ikan karang yang semakin menurun juga diindikasikan sebagai salah satu faktor pemicu tingginya nilai ekonomi spesies-spesies ikan karang.

Tabel 4.3. Harga Jenis Ikan Ekspor Kabupaten Sumenep Tahun 2006

No.	Jenis Ikan	Harga/Kg (dalam Rupiah)
1.	Kerapu	125.000
2.	Lobster	120.000
3.	Kakap Merah	25.000
4.	Ekor Kuning	15.000
5.	Teri Kering	80.000
6.	Rumput Laut	4.600 - 5.200
7.	Udang Windu	40.000

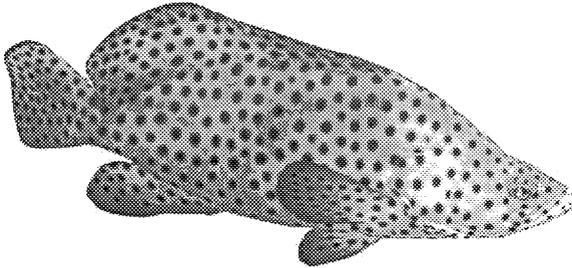
Sumber: Laporan Tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2006

Meskipun harga di pasar nasional sudah cukup tinggi, harga spesies ikan karang di pasar internasional ternyata jauh lebih tinggi. Sebagai contoh adalah harga Humpback Grouper (*Cromileptes altivelis*) atau yang di Sumenep biasa dikenal dengan ikan kerapu bebek atau kerapu tikus. Di pasar internasional, McGilvray dan Chan menyatakan bahwa harga spesies ikan karang jenis ini mencapai US\$100-110/ Kg (Briggs, 2003).

Data dari WRI menunjukkan bahwa penggunaan bom dan racun memang menawarkan keuntungan yang sangat menggiurkan bagi para nelayan. Penggunaan bom setidaknya-tidaknya dapat menghasilkan keuntungan sebesar US\$15.000/ Km². Sedangkan,

penggunaan racun sianida umumnya menawarkan keuntungan yang jauh lebih tinggi, hingga mencapai US\$33.000/Km². Nominal tersebut menunjukkan betapa tingginya nilai ekonomi yang ditawarkan spesies ikan karang, khususnya di pasar internasional. Penggunaan bom di setiap 1 Km² dapat menghasilkan laba Rp150.000.000. Sedangkan, penggunaan sianida jauh lebih menguntungkan. Penggunaan sianida di tiap 1 Km², dapat memberikan laba hingga Rp330.000.000. Total nilai ekonomi dari hasil tangkapan ikan karang di Asia Tenggara mencapai US\$2.4 triliun. Sedangkan, Indonesia sendiri yang memiliki area terumbu karang paling luas di Asia Tenggara, memperoleh keuntungan dari hasil tangkapan ikan karang hingga mencapai US\$1.6 triliun/tahun (WRI, 2002). Tingginya nilai ekonomi dari spesies-spesies ikan karang inilah yang membuat para nelayan semakin termotivasi untuk berburu ikan karang.

Gambar 4.3. Contoh Kerapu (*Cromileptes sp*) yang Bernilai Ekonomi Tinggi²³



c. Efektivitas Bom dan Racun

Tiga hal yang sudah diuraikan di atas membuat nelayan mencari alat tangkap yang dianggap paling efektif untuk menangkap beragam spesies ikan karang. Sayangnya, sikap dan perilaku

²³ Gambar ini diambil dari <http://species.wikimedia.org/wiki/Image:Panther.grouper.arp.jpg>, pada 16 September 2008.

menangkap ikan dari para nelayan tidak dapat berjalan seiring dengan sikap dan perilaku mereka dalam menjaga kelestarian lingkungan. Akibatnya, nelayan cenderung menggunakan cara-cara menangkap ikan yang merusak (*destructive fishing*).

Bom dan racun, dua macam alat tangkap yang merusak, tetapi diyakini sebagai alat yang paling efektif untuk menangkap spesies ikan karang. Seperti dikatakan Briggs (2003), mayoritas eksploitasi ikan karang di Indonesia menggunakan bom dan racun. Hal ini terjadi karena para nelayan menganggap kedua alat tersebut sebagai alat tangkap yang efektif, cepat, dan bahkan relatif murah. Untuk merakit sebuah bom maupun meracik racun, nelayan hanya membutuhkan US\$ 1-2. Padahal, dari jumlah tersebut, nelayan dapat memperoleh hasil tangkapan sebesar US\$ 15-40. Selain efektif, cepat, dan murah, penggunaan bom dan racun juga dirasa dapat memudahkan para nelayan dalam mengumpulkan hasil tangkapan yang didapat dari proses peledakan maupun semprotan racun. Sekali meledakkan bom di lokasi yang diincar, maka ratusan ikan dapat diperoleh. Dengan penggunaan bom dan racun ini, risiko bahaya yang dihadapi nelayan pun relatif rendah. Kemudahan yang diberikan bom dan racun inilah yang membuat para nelayan menggunakannya untuk menangkap ikan.

d. Kelemahan Aparat Penegak Hukum

Setelah mengetahui faktor-faktor alam, ekonomi, dan juga teknologi yang menjadi akar permasalahan penggunaan bom dan racun, bagian ini mulai mengkaji akar masalah penggunaan bom dan racun ditilik dari pemegang kepentingannya (*stakeholders*). Salah satu pemegang kepentingan yang memiliki andil cukup besar dalam mata rantai penangkapan ikan dengan bom dan racun adalah aparat penegak hukum, baik DKP, polisi, satpolair, maupun TNI-AL di wilayah Kabupaten Sumenep. Dari penelitian ini diketahui bahwa penegakan hukum yang dilakukan oleh para aparat penegak hukum ternyata masih rendah. Hal ini dipengaruhi oleh empat faktor.

Pertama, kondisi wilayah Sumenep kepulauan sangat luas dan kondisi perairannya juga sangat rawan. Seperti diketahui, selain wilayah daratan Sumenep yang menyatu dengan Pulau Madura, Sumenep juga memiliki gugusan pulau yang terdiri dari lebih kurang 126 pulau, baik yang sudah berpenghuni maupun yang belum. Pulau yang satu dengan pulau yang lain umumnya terpisah oleh wilayah perairan yang sangat luas, lebih kurang 50.000 Km², sehingga jarak tempuh antarpulau cukup jauh. Selain luas, wilayah perairan Sumenep ini terletak di Laut Lepas Jawa, sehingga wilayah perairannya sangat rawan. Berlayar ke Sumenep harus siap dengan ombak tinggi dan besar yang datang menghadang. Kondisi Sumenep kepulauan yang luas serta kondisi perairannya yang sangat rawan ini menyulitkan aparat penegak hukum untuk melakukan patroli di daerah tersebut.

Kedua, anggaran dana dari pemerintah cukup rendah. Seperti instansi pemerintah pada umumnya, dana yang dikururkan pemerintah untuk menertibkan kegiatan penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan dapat dikatakan masih rendah. Sebagai koordinator kegiatan di sektor kelautan dan perikanan, DKP Kabupaten Sumenep memiliki tanggung jawab yang paling besar dalam menertibkan pengguna bom dan racun di perairan Sumenep. Tidak tanggung-tanggung, DKP Kabupaten Sumenep bahkan menganggarkan sejumlah uang bagi satpolair yang berhasil menangkap para nelayan pengguna bom dan racun yang lengkap dengan barang bukti (BB). Kendati demikian, kegiatan penertiban pengguna bom dan racun hanyalah salah satu kegiatan dari DKP Kabupaten Sumenep, khususnya bidang pengawasan dan perlindungan sumber daya perikanan.

Sebagai contoh, pada tahun 2005, DKP Kabupaten Sumenep bidang Pengawasan dan Perlindungan Sumber Daya Perikanan memperoleh anggaran sebesar Rp110.575.000 (DKP Kabupaten Sumenep 2006). Nominal ini memang cukup besar, tetapi perlu diketahui bahwa nominal ini harus dibagi untuk membiayai semua kegiatan bidang pengawasan dan perlindungan sumber daya

perikanan, seperti sosialisasi undang-undang (UU), peninjauan lapangan, dan tentunya penangkapan. Anggaran yang disiapkan pemerintah ini tidak cukup untuk menyelenggarakan patroli yang benar-benar rutin dan efektif selama satu tahun. Anggaran ini hanya cukup untuk menyelenggarakan beberapa kali patroli.

Ketiga, jumlah anggota aparat penegak hukum tidak sebanding dengan jumlah nelayan pengguna bom dan racun. Jumlah keseluruhan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki DKP Kabupaten Sumenep hanya mencapai 39 orang. Dari jumlah tersebut, hanya lima orang yang umumnya bertugas di lapangan untuk melakukan pengawasan (DKP Kabupaten Sumenep, 2006). Jumlah SDM DKP Kabupaten Sumenep yang sangat rendah ini tentunya tidak dapat mengimbangi banyaknya jumlah nelayan pengguna bom dan racun.

Keempat, fasilitas yang dimiliki aparat penegak hukum pun tidak terlalu banyak. Seperti dikatakan oleh Rokhmin Dahuri, Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia era Presiden Megawati, jumlah fasilitas yang dimiliki pemerintah untuk melakukan pengawasan di area laut dapat dikatakan sangat kurang (Briggs, 2003: 47). Pada tahun 2003 lalu, pemerintah Indonesia melalui DKP, hanya memiliki tujuh perahu motor yang digunakan untuk beroperasi di seluruh wilayah perairan Indonesia. Akibatnya, aparat penegak hukum ini tidak dapat melakukan patroli secara intensif untuk menangkap dan mengurangi pengguna bom dan racun di wilayah perairan Indonesia, termasuk Sumenep.

Keempat faktor di atas menjadi penyebab lemahnya kinerja aparat penegak hukum di Indonesia, khususnya Sumenep, terkait dengan pengawasan dan pengamanan SDL. Akibatnya, Perda Kabupaten Sumenep Nomor 8 Tahun 2003 Pasal 16 yang melarang penangkapan ikan dengan bahan peledak dan bahan beracun belum dapat diimplementasikan secara maksimal.

e. Relasi Mutualisme antara Nelayan, Juragan, dan Penampung

Mayoritas penduduk Sumenep kepulauan menggantungkan hidupnya dari alam. Tidak mengherankan apabila mayoritas dari penduduk Sumenep bekerja sesuai dengan musim. Penduduk Sumenep bekerja sebagai nelayan pada musim angin barat yang berlangsung pada Oktober hingga Maret, sedangkan pada musim-musim lainnya, banyak yang beralih menjadi petani, khususnya petani tembakau, karena pada musim ini cuaca di laut sangat buruk. Kendati demikian, penduduk Sumenep lebih banyak menghabiskan waktunya di laut daripada di darat. Perikanan yang dikerjakan penduduk Sumenep masih tradisional, sehingga hasilnya pun masih rendah. Rata-rata penghasilan dari nelayan Sumenep, yaitu para ABK, masih berkisar pada Rp300.000-400.000 atau di bawah Upah Minimum Regional (UMR) Kabupaten Sumenep.

Kelas ekonomi nelayan Sumenep yang masih berada di tingkat bawah ini sangat mempengaruhi relasi dan pola kerja mereka. Karena terhimpit oleh desakan ekonomi dan tergiur dengan nilai ekonomi yang sangat tinggi dari spesies-spesies ikan karang, nelayan kemudian menjalin relasi dengan juragan. Relasi ini sengaja dijalin karena juragan mau memberikan pinjaman kepada nelayan, sehingga mereka dapat melaut dan melanjutkan hidupnya. Seperti telah disebutkan di atas, mayoritas nelayan Sumenep hampir selalu menyangandarkan hidupnya dan keluarganya dengan jalan berhutang kepada para juragan atau pemilik modal dalam sektor perikanan, sehingga mereka harus menuruti kehendak dari para juragannya, termasuk menangkap ikan dengan bom dan racun. Para nelayan tidak memiliki posisi tawar (*bargaining position*) dengan juragan sehingga mereka pun akhirnya menjalankan permintaan dari para pemilik modal, termasuk menggunakan cara-cara yang merusak dalam menangkap ikan (*destructive fishing*).

Penggunaan bom dan racun memang sangat menguntungkan, baik bagi nelayan maupun juragan. Seperti dikatakan Pet-Soede (1999), Pet-Soede dan Erdmann (1998), serta Pet-Soede dkk. (1999),

dari penangkapan ikan karang dengan racun dalam skala kecil, nelayan akan mendapatkan US\$ 100-200/bulan. Jika penangkapan ini mencapai skala menengah hingga besar, para nelayan akan meraih uang sebesar US\$ 800/bulan. Sedangkan, juragan skala besar dengan lebih kurang 10 ABK dapat meraih laba sebesar US\$ 35.000 (Briggs 2003). Hal yang sama juga terjadi dengan nelayan pengguna bom.

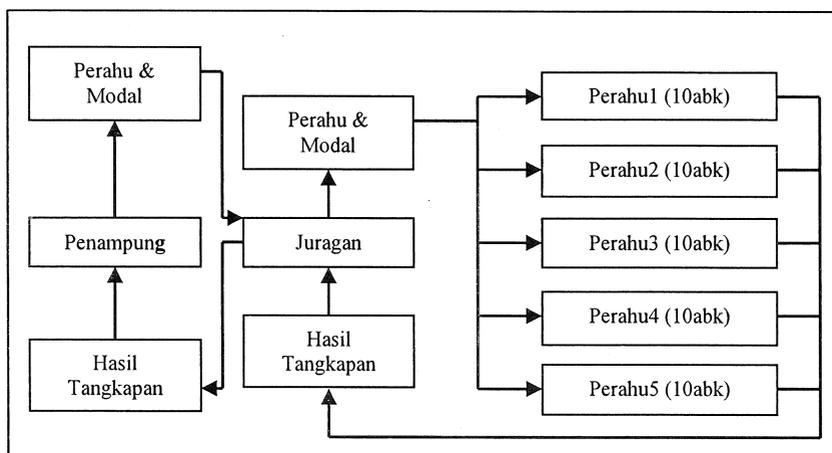
Selain hubungan nelayan dan juragan, satu pihak lagi yang ikut berperan dalam mata rantai ini adalah para pengepul atau penampung. Para penampung ini memang tidak berhubungan langsung dengan para nelayan. Penampung ini umumnya ikut memberikan modal kepada para juragan sehingga juragan pun harus menyetorkan hasil tangkapannya kepada para penampung. Penampung ini memberikan pinjaman kepada juragan untuk membeli kapal dan perlengkapan kapal, memenuhi kebutuhan operasinya, serta sebagian untuk dipinjamkan lagi kepada ABK-nya. Para penampung ini umumnya adalah orang-orang lokal Sumenep, tetapi bermukim di Bali yang merupakan salah satu pulau dengan pelabuhan terbesar di Indonesia.²⁴ Selain memiliki pelabuhan yang besar, para pengepul memilih tinggal di Bali karena jarak dari Sumenep-Bali relatif lebih dekat dibandingkan dengan jarak Sumenep-Surabaya maupun Sumenep-Banyuwangi. Apabila juragan dapat meraih uang sebesar US\$ 35.000/bulan seperti disebutkan sebelumnya, maka dapat dipastikan bahwa penampung dapat memperoleh laba jauh lebih besar dari jumlah tersebut.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bagaimana relasi antarpemegang kepentingan yang secara langsung berorientasi pada laba memiliki andil yang cukup besar dalam penggunaan bom dan racun dalam penangkapan ikan karang. Relasi ini mencakup relasi antara nelayan dengan juragan maupun relasi antara juragan dengan penampung. Relasi yang melibatkan hutang piutang antara penampung, juragan, dan juga nelayan ini diindikasikan sebagai salah

²⁴ Hasil wawancara dengan nelayan di Pelabuhan Dungkek serta seorang juragan di Raas.

satu penyebab kesinambungan penggunaan bom dan racun di perairan Sumenep karena semua pemegang kepentingan tersebut berbagi hasil dan risiko secara bersama-sama. Apabila berhasil, keuntungan hasil tangkap dibagi bersama. Apabila gagal karena penangkapan oleh aparat penegak hukum, risiko pun ditanggung bersama. Meskipun berprofesi sebagai rentenir, juragan maupun penampung memang terlihat sangat baik terhadap nelayan. Mereka bahkan mau menanggung biaya hidup keluarga nelayan ketika para nelayan tertangkap oleh aparat penegak hukum. Hal inilah yang diduga masih melanggengkan penangkapan ikan karang dengan bom dan racun di wilayah perairan Sumenep.

Bagan 4.2. Relasi Nelayan, Juragan, dan Penampung



f. Permintaan Pasar Internasional yang Cukup Tinggi

Penyebab ketujuh dari semakin maraknya penggunaan bom dan racun dalam penangkapan ikan adalah adanya permintaan dari pasar internasional yang cukup tinggi. Seperti diketahui, dalam ilmu ekonomi terdapat hukum penawaran dan permintaan. Hukum ini menyatakan bahwa semakin tinggi permintaan tentu berdampak dengan semakin tingginya penawaran. Hal ini dapat diartikan bahwa

permintaan memiliki hubungan yang positif dengan penawaran. Hal inilah yang terjadi dalam penangkapan ikan dengan bom dan racun. Efektivitas bom dan racun ini sengaja dipakai nelayan untuk memenuhi permintaan ikan karang di pasar internasional yang semakin meningkat dengan sangat cepat.

Relasi nelayan, juragan, dan penampung di perairan Sumenep tentu tidak terlepas dari pasar internasional. Penggunaan bom dan racun oleh para nelayan atas instruksi juragan dan penampung merupakan upaya yang dilakukan untuk memenuhi permintaan pasar internasional yang meningkat dengan sangat cepat. Keberadaan para penampung yang lebih memilih berdomisili di Bali juga diyakini sebagai salah satu strategi untuk membuka akses ke perdagangan internasional karena Bali merupakan salah satu pulau di Indonesia yang memiliki pelabuhan bertaraf internasional.

Ketertarikan para pengusaha perikanan untuk memasuki pasar internasional sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian Indonesia yang cenderung tidak stabil. Seperti diketahui, kondisi perekonomian Indonesia cenderung labil sejak adanya krisis moneter (krismon) yang melanda hampir seluruh daratan Asia di akhir abad ke-20. Krismon ini menyebabkan semakin tingginya tingkat inflasi serta semakin menurunnya nilai rupiah. Hal ini memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap harga jual barang-barang produksi dalam negeri, termasuk ikan hasil tangkapan, yang semakin menurun. Hal ini memicu para eksportir, termasuk eksportir perikanan, untuk membeli barang-barang dalam negeri yang harganya relatif murah dan menjualnya ke luar negeri dengan harga yang jauh lebih mahal. Keuntungan pasar internasional sangat menggiurkan. Sebagai contoh adalah ikan kerapu. Seperti disebutkan sebelumnya, di pasar lokal kisaran harganya hanya mencapai Rp125.000/ Kg. Sedangkan, di pasar internasional harga ikan kaerapu dapat mencapai US\$100-110/ Kg. Besarnya keuntungan ini semakin memicu pengusaha ikan untuk masuk ke pasar internasional. Oleh karena itu, seperti dikatakan Chou (2000) serta Erdmann dan Pet (1999), banyak nelayan tradisional yang kemudian diajak beralih ke pasar internasional oleh para juragan

dan penampung. Pasar internasional menawarkan harga tinggi serta pemasukan dalam dollar yang relatif stabil sehingga keuntungannya dapat lebih tinggi.

Permintaan kerapu di berbagai belahan dunia cenderung meningkat. Meskipun harganya mahal, masyarakat dari kelas ekonomi atas cenderung mengkonsumsi kerapu untuk memenuhi kebutuhan nutrisinya. Tidak mengherankan apabila permintaan restoran-restoran besar dan hotel-hotel berbintang akan kerapu selalu meningkat. Hal ini tentunya untuk memenuhi kebutuhan konsumennya.²⁵ Setiap tahunnya, permintaan kerapu ini meningkat sekitar 15-20%.²⁶ Hal ini menunjukkan bahwa permintaan kerapu terus meningkat dan produsen akan terus berupaya untuk memenuhi permintaan tersebut dengan beragam cara.

Salah satu pasar ikan internasional yang paling maju di Asia adalah Hong Kong. Data terakhir dari FAO (2000) maupun WRI (2002) menyebutkan bahwa perdagangan ikan segar terbesar di dunia mencapai US\$ 1 triliun. Dari keseluruhan jumlah tersebut, Hong Kong bahkan mengambil bagian sebesar 40% (Briggs, 2003). Dari jumlah ini dapat dilihat bahwa Hong Kong merupakan salah satu pasar internasional yang sangat potensial bagi pengusaha perikanan dari Indonesia. Hal ini menjadi bukti tingginya permintaan ikan, termasuk ikan karang, di pasar internasional.

Seperti diketahui, orang-orang keturunan Cina sangat menggemari makanan yang terbuat dari SDL (*seafood*), termasuk spesies-spesies ikan karang. Orang-orang keturunan Cina sangat menyukai *seafood*, terlebih ikan karang, karena memiliki nilai protein yang tinggi sehingga sangat bermanfaat bagi kesehatan.²⁷ Oleh karena itu, meskipun mereka memandang kerapu sebagai ikan yang mewah

²⁵ Disadur dari <http://www.bi.go.id/sipuk/en/?id=4&no=90808&idrb=40802> pada 4 November 2008.

²⁶ Disadur dari http://www.sptimes.com/2007/05/04/Tampabay/Grouper_price_soars_a.shtml pada 4 November 2008.

²⁷ Hasil wawancara dengan salah seorang pengusaha ikan di Sumenep.

dan mahal, mereka tetap memilihnya untuk dikonsumsi.²⁸ Tidak mengherankan, apabila kemudian permintaan orang-orang Cina terhadap ikan-ikan karang pun sangat tinggi, sehingga pasar perdagangan ikan karang di level internasional sangat menjanjikan bagi para pengusaha perikanan, terlebih karena produksi lokal tidak lagi dapat memenuhi permintaan tersebut. Selama permintaan kerapu ini ada, penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan karang (*destructive fishing*) diyakini masih terus berlanjut.

4.2.2. Dampak Penggunaan Bom dan Racun

Penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan memiliki dampak yang sangat besar bagi kehidupan manusia. Dampak dari penggunaan bom dan racun ini bukan saja menyebabkan kerusakan lingkungan, melainkan juga memicu kemunculan konflik-konflik komunal yang lebih besar di masyarakat. Hasil penelitian di perairan Sumenep menunjukkan ada dua dampak dari penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan. Kedua dampak tersebut adalah terjadinya kerusakan lingkungan, khususnya terumbu karang, dan konflik komunal.

Dampak *pertama* dari penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan adalah kerusakan lingkungan, khususnya terumbu karang. Seperti disebutkan sebelumnya, target utama dari para nelayan pengguna bom dan racun adalah ikan-ikan karang. Penggunaan bom dan racun ini tidak saja membunuh atau memabukkan ikan-ikan karang besar yang dijadikan target, tetapi juga ikan-ikan karang kecil dan juga terumbu karang sebagai habitat dari ikan-ikan karang tersebut.

Data DKP Kabupaten Sumenep (2006) menunjukkan bahwa kondisi dari mayoritas terumbu karang di perairannya termasuk dalam kategori buruk. Klasifikasi berdasarkan persentase tutupan karang keras (*hard coral*) menunjukkan bahwa mayoritas kondisi terumbu

²⁸ Disadur dari <http://www.fao.org/docrep/field/003/U0267E/U0267E04.htm> pada 4 November 2008.

karang di wilayah Sumenep daratan adalah buruk. Hal ini terjadi pada terumbu-terumbu karang yang ada di Kecamatan Ambunten, Pasongsongan, dan Batang-batang. Di wilayah Sumenep daratan, terumbu karang yang berkategori baik hingga sedang, hanya terdapat di Kecamatan Dasuk, Gapura, dan Dungkek.

Di wilayah Sumenep kepulauan, kondisi terumbu karangnya juga relatif buruk. Berdasarkan persentase tutupan karang keras (*hard coral*), kondisi terumbu karang di Kecamatan Sapeken, Arjasa, Nonggunong, Gayam, Masalembu, dan Raas berkategori buruk. Kondisi terumbu karang yang berkategori baik hanya dapat ditemui di Kecamatan Gili Genting dan Talango.

Kondisi terumbu karang yang berkategori buruk cukup memprihatinkan. Kondisi terumbu karang yang berkategori buruk ini umumnya hanya dilapisi tutupan karang keras yang berkisar antara 22-42%. Rendahnya tutupan karang keras inilah yang merupakan dampak dari penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan. Secara keseluruhan berdasarkan nilai indeks keanekaragaman yang ditemukan kurang dari dua. Berdasarkan kriteria Stoddart (1985) kondisi demikian memberikan indikasi terumbu karang yang ada di perairan Sumenep kurang produktif (Kendari Pos, 9 Juli 2008).

Penggunaan bom dan racun memang memiliki dampak yang signifikan terhadap kondisi terumbu karang, tidak hanya di perairan Sumenep, tetapi juga di seluruh perairan Indonesia. Data WRI (2002) menyebutkan bahwa penggunaan bom dapat menyebabkan 50-80% kematian terumbu karang dan Pet-Soede dkk. (1999) menyatakan bahwa setiap ledakan dapat mengakibatkan kerusakan karang seluas $3,75 \text{ m}^2/100 \text{ m}^2$. Rehabilitasi kerusakan terumbu karang akibat bom ini juga membutuhkan waktu yang relatif lebih lama, yaitu 50 tahun. Sedangkan, penggunaan satu semprotan racun (20 ml) dapat membunuh terumbu karang seluas $1-5 \text{ m}^2$ (Briggs, 2003).

Selain kerusakan terumbu karang, penggunaan bom dan racun juga mengakibatkan kerusakan ekosistem laut pada umumnya. Bom dan racun menggunakan beragam campuran zat kimia yang tidak dapat terurai secara sempurna di perairan. Akibatnya, sisa-sisa

bom dan racun akan mengeruhkan kondisi perairan dan meningkatkan level sedimentasi. Hal ini juga akan menghalangi masuknya sinar matahari ke dalam perairan sehingga fitoplankton maupun tumbuhan laut lainnya tidak dapat berfotosintesis. Ketidaktersediaan fitoplankton maupun tumbuhan laut lainnya akan berpengaruh pada ketersediaan oksigen dan bahan pangan di laut. Akibatnya, jumlah ikan dan SDL lainnya akan semakin menurun. Uraian di atas menjabarkan bahwa penggunaan bom dan racun secara terus menerus akan merusak ekosistem dan sistem mata rantai makanan di laut yang berujung pada penurunan SDL secara drastis.

Dampak *kedua* dari penggunaan bom dan racun adalah timbulnya konflik antarkelompok nelayan di Kabupaten Sumenep. Hal ini seperti juga yang dikatakan Halim (Briggs, 2003), penggunaan bom dan racun cenderung memicu terjadinya konflik antarnelayan. Keberadaan nelayan pengguna bom dan racun akan menyisihkan keberadaan nelayan tradisional, yang menggunakan pancing dan keramba karena hasil tangkapan dengan bom dan racun jauh lebih banyak daripada hasil tangkapan nelayan tradisional. Nelayan pengguna bom dan racun ini dapat menangkap ratusan ikan dalam sekali ledakan bom atau semprotan racun, sedangkan nelayan tradisional hanya akan mendapatkan sisa-sisanya. Dengan demikian, nelayan pengguna bom dan racun akan memperoleh pendapatan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan nelayan yang menggunakan cara-cara yang lebih ramah lingkungan dalam menangkap ikan. Hal tersebut membuat nelayan tradisional merasa iri dengan kegiatan nelayan pengguna bom dan racun. Selain itu, penggunaan bom dan racun tidak hanya memabukkan atau bahkan mematikan ikan yang besar, tetapi juga ikan kecil dan plankton. Hal ini dapat merusak ekosistem laut yang berujung pada semakin menurunnya kuantitas dan kualitas SDL. Akibatnya, hasil yang diperoleh nelayan tradisional juga semakin berkurang, sehingga menimbulkan kemarahan nelayan tradisional.

Perilaku menyimpang (*deviant behavior*) dari nelayan pengguna bom dan racun ini juga semakin meresahkan nelayan

tradisional. Peringatan untuk tidak menggunakan bom dan racun yang diberikan nelayan tradisional, hanya ditanggapi dingin atau bahkan diremehkan oleh para nelayan pengguna bom dan racun. Nelayan pengguna bom dan racun ini bahkan membalas peringatan tersebut dengan perilaku-perilaku yang menyimpang, seperti melemparkan bom ke dekat perahu-perahu nelayan tradisional. Akibatnya, tidak sedikit perahu nelayan tradisional yang rusak (Surabaya Post, 20 November 1999).

Selain menimbulkan konflik kenelayanan, penggunaan bom dan racun juga memicu terjadinya konflik politik lokal, meskipun konflik yang terjadi bukan semata-mata karena penggunaan bom dan potasium. Kasus konflik ini terjadi di Desa Tanjung Kiaok, Kecamatan Sapeken yang menyebabkan kematian sebuah keluarga. Pada 7 April 2008, Hamid (40 tahun), salah seorang calon kepala desa (calkades) dalam pemilihan kepala desa (pilkades) Tanjung Kiaok tahun 2007 dibantai massa di rumahnya di Desa Tanjung Kiaok, Kecamatan Sapeken. Tidak saja Hamid, tetapi H. Mujeni (62 tahun), ayah Hamid, juga tewas dalam pembantaian massa tersebut. Satu anggota keluarga mereka yang belum diketahui identitasnya juga ikut menjadi korban dan harus dirawat di rumah sakit (Radar Madura, 8 April 2008).

Ada tiga isu utama yang diindikasikan menjadi motif pembantaian massa ini. Ketiga isu tersebut adalah (1) kekalahan Hamid dalam pilkades Tanjung Kiaok tahun 2007, (2) pemagaran fasilitas publik oleh H. Mujeni sekeluarga, (3) penangkapan sejumlah nelayan yang menggunakan potasium oleh Satpolair Unit Keamanan Laut Terpadu (Kamladu) pada 4 April 2008.

Isu yang pertama adalah kekalahan Hamid dalam pilkades Tanjung Kiaok tahun 2007. Meskipun sudah memberikan banyak sumbangan untuk kebutuhan masyarakat di desa tersebut, Hamid gagal mendapatkan kepercayaan dari masyarakat untuk menjadi pemimpin di desa tersebut. Kemenangan pun diraih oleh lawan politik Hamid, yaitu Hairuddin. Kemenangan Hairuddin tampaknya tidak dapat diterima oleh Hamid. Seperti diketahui, kekalahan dalam

pemilihan calon pemimpin bukan hal yang mudah diterima oleh para calon pemimpin yang kalah maupun para pengikutnya, karena kedewasaan politik masyarakat Indonesia masih rendah. Sebagai contoh adalah kerusuhan pemilihan gubernur (pilgub) Maluku maupun Sumatera Selatan, serta kehilangan akal sehat dari calon Bupati Ponorogo yang kalah dalam pemilihan bupati (pilbup) Ponorogo. Untuk membalas kekalahannya, Hamid pun menjadi semakin kritis, khususnya mengkritisi kinerja pemerintahan Hairuddin.

Dalam perkembangannya, Hamid dan H. Mujeni dikabarkan sering melemparkan beragam tuduhan kepada Hairuddin, Kades Tanjung Kiaok saat ini. Hamid dan Mujeni bukan hanya menuding, melainkan juga melaporkan berbagai dugaannya terhadap Hairuddin kepada kepolisian setempat, seperti dugaan penyelewengan beras miskin (raskin). Selain itu, ada tanda-tanda yang menunjukkan pembentukan sebuah lembaga swadaya masyarakat (LSM) oleh Hamid guna menyoroti penyimpangan di desa dan melaporkannya ke aparat hukum (Surya, 8 April 2008). Akibatnya, kades pun merasa terganggu dengan keberadaan Hamid dan Mujeni di desanya. Kekalahan yang berujung pada konflik terselubung antara kades dan calkades inilah yang diindikasikan sebagai salah satu motif pembantaian Hamid dan H. Mujeni oleh massa setempat.

Isu yang kedua adalah pemagaran fasilitas publik oleh H. Mujeni sekeluarga. Kedengkian tampaknya menyertai kekalahan Hamid. Setelah kalah dalam pilkades Tanjung Kiaok tahun 2007, Hamid sekeluarga memagari jalan yang selama ini telah dijadikan sarana publik dengan alasan jalan tersebut adalah miliknya. Tanah tersebut kemungkinan memang milik Hamid sekeluarga, tetapi tanah tersebut sudah dihibahkan oleh nenek moyangnya dan selama ini telah dijadikan fasilitas umum.²⁹ Pemagaran inilah yang diduga memunculkan amarah warga setempat. Hal ini juga dibenarkan oleh

²⁹ Hasil wawancara dengan warga desa Tanjung Kiaok dan juga staf DKP Kabupaten Sumenep.

Kapolres Sumenep, AKBP Drs Darmawan. Meskipun belum mengetahui motifnya dengan pasti, Kapolres Sumenep mengindikasikan peristiwa ini sebagai salah satu motif terjadinya pembantaian massa tersebut (Radar Madura, 8 April 2008).

Isu yang ketiga adalah penangkapan sejumlah nelayan yang menggunakan potasium oleh Satpolair Unit Kamladu pada 4 April 2008. Meskipun Hafidah menolak tudingan bahwa suaminya, H. Mujeni, melakukan pemerasan terhadap para nelayan (Radar Madura, 19 April 2008), kabar yang beredar di masyarakat justru menyebutkan bahwa korban memeras nelayan yang menggunakan potasium. Selain memeras, nelayan setempat semakin tidak menyukai korban karena korban ditengarai sebagai oknum yang melaporkan para nelayan pengguna potasium kepada para aparat penegak hukum. Akibatnya, Satpolair Kamladu kemudian mengamankan dua perahu yang menggunakan potasium lengkap dengan semua BB. Meskipun para nelayan pengguna potasium tersebut berhasil melarikan diri dari petugas, mereka tampaknya jengkel dan memendam amarahnya kepada Hamid sekeluarga (Radar Madura, 8 April 2008). Peristiwa ini yang tampaknya dimanfaatkan oleh aktor politik setempat untuk menggerakkan warga yang kontra Hamid dan Mujeni. Pada 7 April 2008 pagi, massa pun mendatangi kediaman Hamid sekeluarga dengan membawa senjata tajam, pentungan, serta kayu. Akibatnya, para korban yang hanya bertiga langsung dibantai massa (Surya, 8 April 2008).

Penyelesaian konflik horizontal yang melibatkan massa memang sulit diselesaikan. Kendati demikian, aparat penegak hukum terus mengadakan penyelidikan dan mengidentifikasi adanya sembilan pelaku dalam peristiwa pembantaian Hamid sekeluarga. Dari sembilan pelaku tersebut, baru dua tersangka yang menyerahkan diri (Radar Madura, 13 Mei 2008).

Uraian di atas menunjukkan bagaimana pergerakan isu penggunaan bom dan racun dapat terus berkembang menjadi isu politik lokal yang berujung pada konflik horizontal. Implementasi peraturan pelarangan penggunaan bom dan racun yang tidak

transparan membuahkan kedengkian di masyarakat. Sifat ambivalen dari aparat penegak hukum yang diduga masih mau menerima suap diindikasikan juga menjadi penyebab kemarahan massa ini. Akibatnya, massa yang kalut pun dapat dengan mudahnya terprovokasi oleh aktor-aktor politik lokal untuk memunculkan konflik horizontal guna mengganggu eksistensi mereka.

4.2.3. Upaya-upaya Penyelesaian Masalah Akibat Penggunaan Bom dan Racun: Beberapa Rekomendasi

Penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan ternyata bukan sebuah masalah yang sederhana. Dari bagian-bagian sebelumnya, dapat diketahui bahwa akar masalah dan dampak dari penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan sangat kompleks. Oleh karena itu, penggunaan bom dan racun seharusnya ditangani dengan sangat intensif sehingga dapat diselesaikan dan tidak memicu kemunculan konflik-konflik lain yang lebih besar dan luas.

Ada empat langkah utama yang seharusnya dilakukan dan semakin diintensifkan. Keempat langkah tersebut adalah (1) menyelenggarakan sosialisasi kepada masyarakat, (2) meningkatkan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, (3) meningkatkan budidaya produk-produk unggulan Sumenep, dan (4) memperbaiki kondisi pasar yang ada, khususnya pasar lokal yang mampu menjangkau pasar internasional.

Langkah *pertama* yang dapat dilakukan untuk menangani penggunaan bom dan racun adalah penyelenggaraan sosialisasi kepada masyarakat. Berbagai sosialisasi yang telah dilakukan DKP Kabupaten Sumenep, seperti sosialisasi UU maupun perda yang melarang penggunaan bom dan racun harus semakin diintensifkan. Bukan saja pemerintah, melainkan pemangku kepentingan yang lain pun seperti LSM, tokoh masyarakat, maupun media massa, hendaknya turut berpartisipasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menjaga kelestarian lingkungan sehingga daya dukung lingkungan pun dapat terus dipertahankan. Masyarakat perlu disadarkan bahwa penggunaan bom dan racun hanya akan merusak

lingkungan dan justru menurunkan ketersediaan SDL secara drastis sehingga mereka hendaknya menggunakan alat-alat tangkap yang relatif lebih ramah lingkungan.

Langkah *kedua* yang dapat dilakukan adalah peningkatan sinergi pemerintah pusat dan daerah. Implementasi otonomi daerah (otoda) seharusnya tidak menyekat hubungan pemerintah pusat dan daerah, tetapi meningkatkan kualitas relasi di antara keduanya. Pemerintah pusat dan pemda hendaknya menyamakan persepsi terhadap UU dan peraturan yang ada. Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat seharusnya dapat terintegrasi dengan kebijakan yang ditetapkan pemda. Dengan demikian, pemerintah pusat dan pemda dapat berbagi tanggung jawab dan hak dengan baik. Pemerintah pun harus transparan dan melarang setiap anggotanya untuk bersikap tebang pilih. Artinya, semua nelayan yang menggunakan bom dan racun harus ditangkap, tanpa mempedulikan suap yang ditawarkan oleh para nelayan tersebut. Jika aparat penegak hukum tidak lagi menerima suap, penangkapan nelayan pengguna bom dan racun tentunya tidak akan memicu terjadinya konflik horizontal seperti yang terjadi di Desa Tanjung Kiaok Kecamatan Sapeken.

Peningkatan budidaya produk-produk unggulan Sumenep menjadi langkah *ketiga* yang patut diintensifkan. Seperti diketahui, Sumenep memiliki potensi SDL yang sangat berkualitas. Sumenep bahkan memiliki beragam produk SDL unggulan yang tidak saja dapat ditangkap atau diambil secara langsung dari laut, tetapi juga dapat dibudidayakan. Penggunaan bom dan racun untuk menangkap ikan-ikan karang sebaiknya diganti dengan kegiatan budidaya ikan karang. Melalui budidaya ikan karang, seperti kerapu dan lobster, nelayan dapat menggunakan keramba apung yang relatif ramah lingkungan. Selain itu, penggunaan keramba apung ini juga akan memudahkan para nelayan untuk mengamati perbesaran ukuran ikan sesuai dengan keinginan pasar.

Selain budidaya ikan karang, penggunaan bom dan racun juga dapat diminimalisasi atau bahkan ditinggalkan dengan peningkatan

budidaya rumput laut. Masyarakat perlu diperkenalkan kepada nilai ekonomi rumput laut. Seperti dikatakan Camat Sapeken, Ainur Rasyid, budidaya rumput laut perlu diperkenalkan untuk meminimalisasi jumlah nelayan pengguna bom dan racun. Ia juga menyatakan bahwa nelayan di wilayahnya, baik di Pulau Saredeng, Sadulang Besar, Sasiil, dan Sepanjang sudah banyak yang membudidayakan rumput laut. Menurutnya, nelayan semakin tergiur karena kualitas budidaya rumput laut di daerahnya sangat baik, bahkan dapat diekspor ke Thailand (Radar Madura, 18 April 2008).

Pelaksanaan budidaya sebaiknya diiringi dengan upaya penguatan modal. Program-program pendampingan, baik yang berasal dari pemerintah maupun swasta, harus dipertahankan kesinambungannya. Sebagai contoh adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) maupun Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP). Melalui program-program semacam itu, masyarakat diharapkan dapat memperoleh bantuan modal untuk memulai atau bahkan memperbesar usahanya.

Keempat, memperbaiki kondisi pasar yang ada, khususnya pasar lokal yang mampu menjangkau pasar internasional. Pemerintah sebaiknya membuat beragam perangkat untuk menertibkan kegiatan ekspor perikanan, baik regulasi maupun sarana prasarana yang dibutuhkan, seperti tempat pelelangan ikan (TPI) maupun pelabuhan yang bertaraf internasional. Pemerintah sebaiknya menetapkan spesifikasi ikan yang dapat diekspor dan melakukan sertifikasi usaha perikanan. Langkah ini sebaiknya diiringi dengan pemberian penghargaan dan juga insentif yang lebih tinggi kepada para pengusaha yang dapat menerapkan sistem penangkapan yang mampu menjaga kesinambungan daya dukung lingkungan (Briggs, 2003). Dengan demikian, pasar akan lebih tertib dan keuntungan pun tersebar merata, baik bagi pemerintah, pengusaha, dan juga nelayan di level terbawah.

Penyelesaian permasalahan di atas memang membutuhkan kerja sama dari seluruh pemangku kepentingan. Melalui empat

langkah yang ditawarkan, pemangku kepentingan diharapkan dapat saling bekerja sama sehingga penangkapan ikan dengan bom dan racun dapat diminimalisasi atau bahkan ditiadakan.

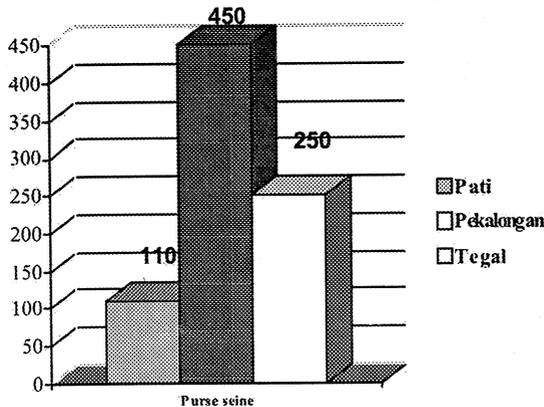
BAB V

PENOLAKAN PENGOPERASIAN *PURSE-SEINE* DARI JAWA TENGAH DI PERAIRAN SUMENEP

5.1. *Purse Seine* dari Jawa Tengah

Pekalongan, Juwana, dan Pati adalah sentra perikanan terbesar di Jawa Tengah, bahkan di Indonesia. Pasokan ikan yang dibawa ke TPI di kota tersebut bukan berasal dari perairan di bawah 12 mil, yang menjadi kewenangan daerah saja, melainkan berasal dari perikanan *purse seine* yang wilayah tangkapnya di atas 12 mil. Dengan demikian, kota-kota itu menjadi sentra produksi pertanian yang dipasok dari hasil tangkapan di perairan nusantara yang kewenangan pengelolaannya berada di pusat.

Grafik 5.1. Jumlah Pemilikan Kapal *Purse Seine* di Jawa Tengah³⁰



³⁰ Data ini disarikan dari *Ribuan Nelayan Pekalongan Ancam Demo ke Jakarta* (Kompas, 5 Oktober 2005); *60 Persen Nelayan Pati Tidak Melaut* (Kompas, 20 Juni 2003); dan *Nelayan Tolak Pengaplingan Laut* (Kompas, 22 November 2000).

Kapal *purse-seine* dari Jawa Tengah adalah salah satu kapal perikanan berskala besar, yakni memiliki tonase besar (≥ 30 GT) serta ABK di atas 30 orang. Oleh karena itu, izin operasi penangkapan, seperti SIUP (Surat Izin Usaha Perikanan) dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (DKP-RI). Di dalam SIUP tersebut disebutkan bahwa wilayah operasi penangkapan ikan yang diperbolehkan berada di seluruh wilayah perairan teritorial Indonesia.³¹ Kapal *purse seine* yang berukuran besar tersebut tentu saja tidak hanya mengandalkan wilayah *fishing ground* di Laut Jawa sebagai target operasi penangkapan, tetapi juga memiliki wilayah penangkapan di seluruh perairan nusantara (di atas 12 mil), seperti perairan Selat Karimata, Selat Makassar, hingga Kepulauan Natuna.

Penggunaan *purse seine* untuk alat tangkap pada perikanan skala besar tersebut mulai marak sejak pemerintah melarang menggunakan alat tangkap *trawl* pada tahun 1980. Menurut ahli perikanan dari IPB, Ahmad Fauzy yang dikutip Nurudin Abdullah, sejak larangan *trawl* diberlakukan, sebagian besar mantan pengguna *trawl* beralih ke *purse seine*. Investasi *purse seine* untuk para investor yang bergerak di bidang perikanan tangkap pun didukung kapasitasnya oleh pemerintah, baik dari segi tonase kapal maupun jumlah armadanya terus meningkat tajam. Oleh sebab itu, setelah berlangsung lima tahun larangan *trawl* yaitu pada 1980-1985, jumlah *purse seine* meningkat tajam dari 3.700 unit menjadi 5.000 unit (Bisnis Indonesia, 27 April 2006).

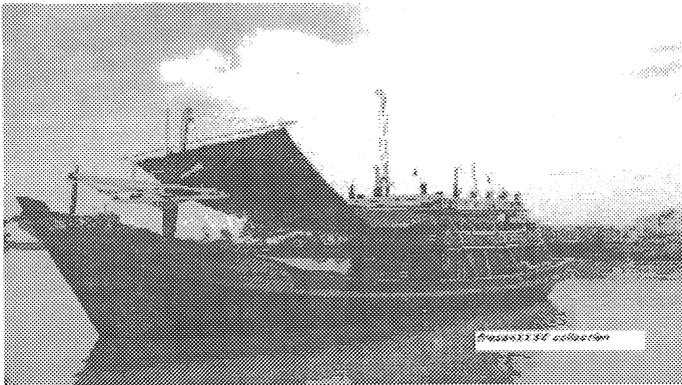
Meskipun ketiga kota tersebut merupakan konsentrasi perikanan terbesar di Jawa Tengah, dilihat dari pemilikan kapal *purse seine*, Pekalongan merupakan kota tempat pemilikan kapal *purse seine* terbesar di Jawa Tengah dibandingkan dengan dua kota yang

³¹ Keputusan Menteri (Kepmen) Kelautan dan Perikanan No. 5/ 2008 Pasal 19 Ayat 1 mengatur kewenangan pusat menerbitkan SIP, SIPI, dan atau SIKPI kepada orang atau badan hukum yang menggunakan kapal yang berukuran di atas 30 GT.

lain, yaitu Pati dan Tegal (lihat grafik 5.1.). Ketiga kota ini juga memiliki sarana dan prasarana perikanan yang cukup memadai untuk menampung hasil tangkapan *purse seine*. Dari pelabuhan ini hasil tangkapan *purse seine* dapat didipasarkan dan distribusikan ke seluruh kota di Jawa dan diekspor ke luar negeri.

Purse seine sebenarnya merupakan alat tangkap yang sudah lama dikenal di Indonesia terutama oleh nelayan yang mendiami pesisir pulau. Hal ini terlihat dari sebutan lokalnya, seperti *Soma Giop* (Maluku Utara, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Tengah), *Soma Pajeko* (Sangihe Talaud dan Sulawesi Utara), *Jaring Gae* (Kalimantan Selatan), *Pukat Langgar* (Sumatera Utara), *Kursin* (Jawa), dan *Slerek* (Madura). Hal yang membedakan *purse seine* dari daerah yang satu dengan lainnya tersebut adalah ukuran dan konstruksi jaring. Dari berbagai ukuran jaring ini, *purse-seine* yang terdapat di Jawa adalah *purse-seine* yang paling banyak dijumpai dan memiliki ukuran paling besar di Indonesia. *Purse seine* juga bukan alat tangkap yang dilarang sebagaimana diberlakukan pada *trawl* (Lihat, Tabel 5.1).

Gambar 5.1. Jenis Kapal *Purse Seine* Jawa Tengah³²



32 Disadur dari www.ikanbijak.com.

Purse seine adalah alat tangkap alternatif untuk mengatasi kepadatan perikanan pantai di utara Jawa yang cukup efektif untuk menangkap ikan-ikan pelajik yang bergerombol dengan kepadatan tinggi. Apabila alat tangkap ini dibandingkan dengan alat tangkap lainnya, maka *purse seine* lebih efektif. Ikan yang terjaring adalah jenis-jenis ikan pelajik, seperti layang, selar, kembung, lemuru, sardin, tongkol, cakalang, tuna, roa, dan lain-lain. Sekalipun alat tangkap ini termasuk *off-shore fishing*, seringkali pengoperasian *purse seine* di berbagai daerah mengundang protes oleh nelayan lokal dengan berbagai alasan. Apalagi, sejak diterapkan undang-undang (UU) otonomi daerah (otoda), kehadiran kapal *purse seine* di berbagai wilayah perairan nusantara mendapat protes dari nelayan lokal karena dianggap mengganggu hasil tangkapan nelayan lokal, terlebih lagi jika memasuki wilayah perairan yang ”diklaim” sebagai wilayah teritori (*fishing ground*) nelayan lokal. Tulisan pada bab ini merupakan deskripsi kasus penolakan *purse seine* Jawa Tengah oleh nelayan lokal di perairan sekitar Madura.

Tabel 5.1. Alat Penangkap Ikan yang Diperbolehkan

No.	Nama Kelompok	Jenis-jenis Alat Penangkapnya
1	Pukat Kantong (<i>Seine Net</i>) - Pukat Ikan	• Pukat Udang (<i>Shrimp Trawler</i>)
		• Dogol
		• Pukat Pantai
		• Pukat Cincin (<i>Purse Seine</i>)
2	Jaring Insang (<i>Gill Nets</i>) - Jaring Insang Hanyut	• Jaring Kantong yang Lain
		• Jaring Insang Lingkar
3	Jaring Angkat (<i>Lift Net</i>) - Bagan Perahu	• Jaring Insang Tetap
		• Jaring Klitik
		• <i>Trammel Net</i>
		• Bagan Tancap
		• Serok
		• Jaring Angkat Lainnya

4	Pancing (<i>Hook & Lines</i>) - Rawai Tuna (<i>Tuna Long Line</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Rawai Hanyut selain Rawai Tuna • Rawai Tetap • Huhate (<i>Pole & Line</i>) • Pancing Tonda • Pancing yang Lain
5	Perangkap (<i>Traps</i>) - Sero	<ul style="list-style-type: none"> • Jermal • Bubu • Perangkap yang Lain
6	Lain-Lain Alat - Muroami	<ul style="list-style-type: none"> • Alat Pengumpul Kerang • Alat Pengumpul Rumput Laut • Tombak, dan lain-lain

Sumber: www.ikanbijak.com

5.2. Penolakan *Purse Seine* Jawa Tengah di Madura

Konflik kenelayan merupakan fenomena sosial yang selalu terulang. Kusnadi (2000), mencatat bahwa pesisir utara perairan Jawa Timur merupakan kawasan yang rawan konflik kenelayan. Konflik antarkelompok nelayan dalam memperebutkan sumber daya perikanan terjadi di beberapa daerah. Salah satu contohnya adalah kasus di perairan Bangkalan dimana dua kelompok nelayan terlibat bentrok fisik akibat berebut daerah penangkapan ikan. Peristiwa ini terjadi pada 12 Juli 1995 di perairan Karangjauwang, Bangkalan utara. Konflik terjadi antara nelayan lokal dengan nelayan Lamongan. Terjadi pembakaran perahu-perahu nelayan Lamongan oleh nelayan Bangkalan, karena nelayan Bangkalan menganggap wilayah perairan tersebut adalah milik mereka sejak turun temurun dan melarang nelayan Lamongan untuk menangkap lagi di perairan mereka. Kasus serupa terjadi pula di perairan Sidoarjo yang memunculkan bentrok antara nelayan Pulau Mandangin Sampang dengan Nelayan Kisik, Pasuruan yang disebabkan perebutan lokasi penangkapan udang.

Hasil penelitian Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya (2001) telah mencatat konflik perikanan di wilayah perairan Selat Madura yang dilaporkan Media Massa. Salah satu hal yang menarik dari data tersebut adalah konflik kenelayan selalu ditandai dengan

konflik kekerasan, seperti pembakaran kapal, penyerbuan massa, blokade jalan, perkelahian massa, dan bentrok fisik lainnya. Di dalam laporan ini disebutkan bahwa terjadinya konflik nelayan di Selat Madura disebabkan oleh enam hal, yakni (1) pelanggaran terhadap jalur penangkapan, (2) metode operasi alat tangkap yang berbeda, (3) penggunaan alat tangkap yang dilarang, (4) metode penangkapan yang tidak ramah lingkungan, (5) perbedaan tingkat teknologi, dan (6) daerah *fishing ground* yang sama.

Kasus penggunaan alat tangkap terjadi di Perairan Probolinggo, Pasuruan, dan Lamongan. Di Probolinggo, nelayan asal Kalibuntu, Kraksan terlibat bentrok dengan nelayan Pulau Gili Ketapang yang disebabkan penggunaan alat tangkap mini *trawl* untuk menangkap ikan. Sementara di Pasuruan, bentrokan terjadi antara nelayan Kecamatan Lekok dengan nelayan Kisik, Kalirejo Kecamatan Kraton dengan kasus yang sama. Di Lamongan, ratusan nelayan Paciran menghancurkan fasilitas publik, seperti kantor camat, Mapolsek, dan Makoramil karena menganggap Pemda Lamongan tidak segera mengatasi nelayan yang menggunakan alat tangkap mini *trawl* yang telah berlangsung lama. Mereka beranggapan kehadiran alat tangkap ini telah merusak ekosistem laut (Pemda dan BPS Provinsi Jawa Timur, 2006). Demikian halnya dengan kasus *purse seine*. Konflik nelayan yang bersumber pengoperasian *purse seine* antarnelayan di perairan Jawa Timur juga sudah berlangsung lama, yaitu sejak tahun 70-an. Kejadian di Muncar misalnya, berawal dari kalah bersaingnya nelayan tradisional dan nelayan *purse seine*. Menurut Hasil Evaluasi Kinerja Pembangunan Pemda Jawa Timur Tahun 2006, konflik kenelayanan merupakan konflik sosial yang paling dominan terjadi di Jawa Timur. Konflik kenelayanan di Jawa Timur terjadi sebanyak 32 kasus atau 2,5 kali kejadian konflik di tahun 2006 (Pemda dan BPS Provinsi Jawa Timur, 2006).

Kasus-kasus konflik yang disebutkan di atas tampaknya tidak menyebutkan satupun konflik kenelayanan yang disebabkan oleh kehadiran nelayan *purse seine* dari Jawa Tengah. Isu nelayan andon yang terkait konflik kenelayanan masih terbatas antarnelayan dalam

satu kabupaten atau antarkabupaten. Konflik antarnelayan akibat penggunaan *purse seine* belakangan ini muncul kembali, tetapi pelakunya adalah nelayan *purse seine* dari Jawa Tengah. Konflik ini ditandai dengan blokade atau pengepungan *purse seine* oleh nelayan lokal. Nelayan lokal di perairan sekitar Pulau Madura telah menilai pengoperasian *purse seine* merugikan hasil tangkapan ikan. Oleh karena itu, mereka menolak keras kehadiran *purse seine* di wilayah perairannya. Nelayan Madura mencatat, *purse seine* dari Pekalongan beroperasi di Saobi, Masalembu, Raas, Kangean, dan Sapeken. Kasus konflik karena penolakan *purse seine* pernah terjadi di Raas seperti diberitakan media internet bahwa Sejumlah nelayan di Desa Brakas Kecamatan Raas memblokade kapal *purse seine* Galisung Mandiri asal Jawa Tengah. Pasalnya, masyarakat nelayan tidak menginginkan kapal *purse seine* yang ditangkap di perairan pedalaman Raas pada 15 April 2006 itu dibawa ke pelabuhan Kalianget (<http://raaskita.wordpress.com/>).

Penolakan *purse seine* dari Jawa Tengah yang akhir-akhir ini terjadi merupakan fenomena baru. Seperti diketahui, kehadiran nelayan *purse seine* dari daerah ini telah mengundang protes nelayan lokal di berbagai daerah, termasuk di perairan sekitar Pulau Madura, Jawa Timur. Penolakan *purse seine* merupakan salah satu penyebab konflik kenelayanan yang menonjol di Jawa Timur. Sebagai contoh adalah peristiwa yang terjadi di Desa Brakas Kecamatan Raas. Sejumlah nelayan memblokade kapal motor (KM) “Galisung Mandiri” asal Jawa Tengah. Pembakaran dan penjarahan terhadap KM “Perintis Sejahtera” juga terjadi di Pulau Masalembu. Konflik kenelayanan ini menarik karena masing-masing kelompok nelayan memiliki argumen pembenar bahwa kegiatan penangkapan mereka tidak menyalahi aturan.

Menariknya lagi, penolakan kapal *purse seine* ini sebelumnya tidak memunculkan protes sosial sampai dengan pembakaran kapal. Isu yang dilontarkan dalam kasus penolakan *purse seine* ini tidak hanya ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya ikan akibat beroperasinya alat tersebut, melainkan juga tuntutan hak akan wilayah

penangkapan hak eksklusif (*exclusion rights*). Isu terakhir ini diwacanakan oleh sebuah LSM lokal.³³ Sementara kelompok nelayan kapal *purse seine* menganggap bahwa mereka tidak melakukan kesalahan karena mereka mencari ikan masih di laut teritorial Indonesia. Wilayah operasi kapal *purse seine* yang berbobot 30 GT hanya dibatasi dengan jalur wilayah tangkap sesuai dengan peraturan yang berlaku, yakni beroperasi di atas 12 mil laut dari pantai (laut teritorial Indonesia). Nelayan *purse seine* justru menganggap bahwa dengan menolak penggunaan alat tangkap tersebut berarti nelayan lokal cenderung melakukan "pengkavlingan" wilayah tangkap. Berikut ini disajikan salah satu contoh sikap nelayan Pati setelah terjadi perselisihan di Masalembu.

Nelayan di Kabupaten Pati, Jawa Tengah, mendesak pemerintah agar memperbaiki Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur wilayah laut sepanjang 12 mil dari garis pantai. Alasannya, pasal itu cukup membingungkan sehingga oleh beberapa pihak diterjemahkan sebagai pengkavlingan laut. Dalam Pasal 3 UU No 22/ 1999 disebutkan, wilayah daerah provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil dari garis pantai ke arah laut lepas atau ke arah perairan kepulauan. Pasal ini cukup membingungkan bagi nelayan maupun pemerintah daerah yang secara geografis "memiliki" wilayah laut, karena berdasarkan surat keputusan Menteri Pertanian Nomor 392/ Kpts/ IX/ 4/ 99 wilayah penangkapan ikan sudah diatur sendiri dalam jalur I, II, dan III. Menurut Bambang Wicaksono, jalur I dan II sejauh 12 mil adalah wilayah nelayan tradisional yang dalam operasional hanya mampu menggunakan perahu, kapal kecil, dan peralatan sederhana. Sedangkan di luar 12 mil adalah wilayah nelayan "maju" dengan jenis kapal lebih besar. "Jadi bila dibatasi sampai 12 mil, maka muncul pertanyaan, siapa pemilik laut di luar 12 mil itu. Apakah milik pemerintah pusat? Maka perlu penjelasan dan

³³ Wawancara dengan ketua Administrasi and Management Investigation (AMI) Madura.

sosialisasi lebih dahulu ke masyarakat nelayan," tuturnya (Kompas, 22 November 2000).

Nelayan *purse seine* selalu dalam posisi jalur penangkapan yang benar. Hal ini diungkapkan dalam laporan nakhoda kapal *purse seine* dalam kasus di Masalembo. Berikut ini disajikan isinya.

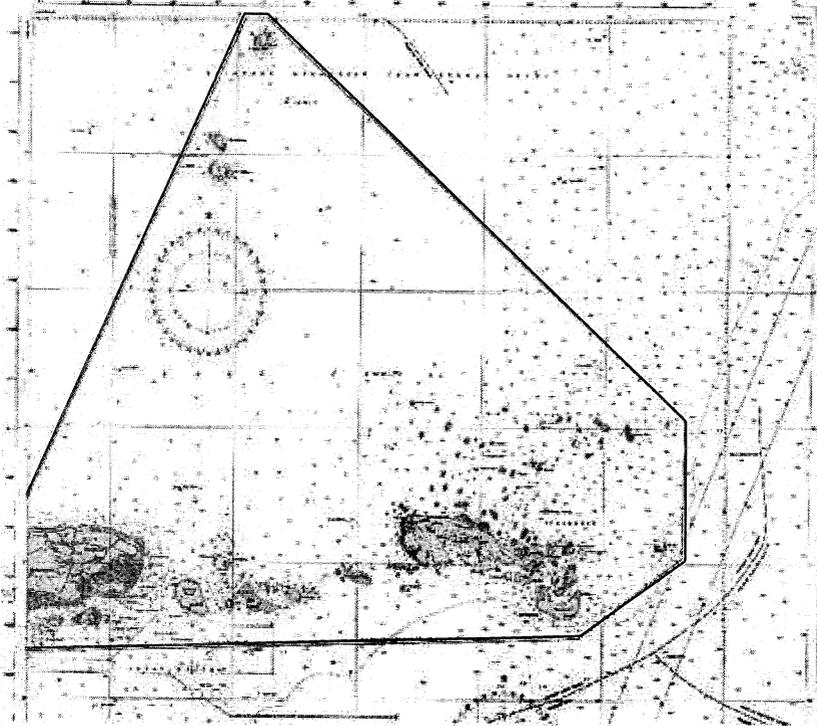
Berdasarkan laporan nakhoda KM Perintis Sejahtera, Jasmadi, saat itu posisi kapal berada di sebelah barat laut Pulau Masalembo sehingga tidak melanggar keputusan Mentan No 392 maupun Pasal 3 UU No 22/ 1999. Apalagi, kapal yang bermarkas di Pati ini telah memenuhi segala persyaratan administrasi maupun teknis, seperti pas tahunan kapal penangkap ikan, SPI, IUP, hingga surat keterangan kecakapan nakhodanya. (Kompas, 22 November 2000).

Sementara itu, sebuah LSM lokal mencoba mengangkat persoalan *purse seine* dari Jawa Tengah ke tingkat pusat. LSM ini mengirim surat kepada presiden, yang berisi antara lain bahwa penetapan jalur wilayah penangkapan sebagaimana diatur dalam UU No. 32/ 2004 tidak memberikan batas wilayah perairan kabupaten. LSM ini tampaknya ingin memperjuangkan jalur batas penangkapan tersebut menjadi wilayah teritorial daerah Sumenep dan batas wilayah perairan Kabupaten Sumenep sebagaimana terlihat pada peta di bawah, yang akan diperjuangkan (Lihat gambar 5.2.).

Kemungkinan posisi kapal *purse seine* dalam jalur wilayah yang benar, yakni berada pada posisi jalur 12 mil yang ditarik dari garis pantai Madura. Namun demikian, LSM tersebut berpendapat bahwa sekalipun posisi kapal *purse seine* berada di jalur 12 mil, tetapi jaring *purse seine* yang dioperasikan akan menembus wilayah perairan kurang dari 12 mil. Dari hasil pengamatan LSM ini, kapal *purse seine* dari Pekalongan Jawa Tengah melepas jaring *purse seine* mulai dari desa Pajanangger (Pulau Kangean Selatan) diseret sampai

ke arah Timur, yaitu Pulau Saobi dan Pulau Sapapan.³⁴ Singkatnya, LSM lokal berkeinginan untuk memperjuangkan HP3 (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir) bagi masyarakat yang tinggal di pulau-pulau kecil di Kabupaten Sumenep dan menolak kehadiran *purse seine* di perairan tersebut.

Gambar 5.2. Peta Batas Wilayah Daratan dan Perairan Kabupaten Sumenep



Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep

³⁴ Surat LSM “AMI Investigation” kepada Presiden RI dan Menteri Kelautan dan Perikanan, perihal minta perlindungan hak tradisional nelayan tradisional Pulau Kedil di Madura pada 1 Maret 2008.

Jumlah *purse seine* yang beroperasi di wilayah ini tidak jelas. Tidak ada data di daerah yang memberikan kepastian jumlah kapal *purse seine* yang beroperasi di perairan sekitar Kabupaten Sumenep. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep sendiri tidak memiliki data jumlah kapal *purse seine* karena kabupaten tidak mengeluarkan izin operasi *purse seine* yang ukuran besar. Satu-satunya sumber informasi tentang jumlah *purse seine* yang beroperasi di perairan ini dari media massa. Beberapa media massa menyebutkan ada sekitar ratusan kapal *purse seine* yang masuk di perairan sekitar Sumenep. Pada umumnya, kapal *purse seine* itu berasal dari pusat-pusat perikanan di Jawa Tengah, seperti Tegal, Pekalongan, Juwana (Kabupaten Pati), dan Rembang.

Kehadiran nelayan *purse seine* dari Jawa Tengah di perairan Pulau Madura sebenarnya sudah berlangsung lama karena kawasan itu merupakan wilayah tangkapan mereka yang diizinkan pemerintah. Pemerintah Daerah Jawa Timur telah mengatur *purse seine* pendatang ini sebagai nelayan *andon* yang dibuatkan peraturan pada tahun 1975. Ada 3 peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan terkait dengan nelayan *andon*, yakni Perda Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 1975, SK Gubernur Propinsi Jawa Timur No. 9 Tahun 1983, dan Instruksi Kepala Dinas Perikanan Provinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 1993. Sebagai contoh adalah SK Gubernur Jawa Timur No. 3 Tahun 1983 tentang Nelayan *Andon* di Jawa Timur. Di dalam SK Gubernur Jawa Timur itu disebutkan kewajiban nelayan *andon* untuk mengatur kegiatan penangkapan sesuai dengan musim ikan untuk menjaga kelestarian sumber daya perikanan (Pasal 2), dan harus melengkapi diri dengan dokumen-dokumen, antara lain Surat Keterangan dari kepala Desa dan Kepala Dinas Perikanan asal nelayan *andon*, Surat Izin Usaha Perikanan, Surat Izin Kapal Perikanan, serta Surat-surat kapal dari kesyahbandaran. Selain itu, Kepala Dinas Perikanan Provinsi Jawa Timur menetapkan dan memberikan tanda-tanda tertentu kepada kapal nelayan *andon* sesuai dengan daerah dan waktu penangkapan (Pasal 3).

Kehadiran *purse seine* di daerah ini jauh sebelum ada UU otonomi daerah. Oleh sebab itu, kehadiran *purse seine* dari Jawa Tengah di daerah ini menimbulkan pro dan kontra. Tidak semuanya setuju melakukan pengusiran *purse seine* di daerah ini. Ada sebagian masyarakat di pulau-pulau yang tidak memperlmasalahkan kehadiran *purse seine*, karena alat tangkap ini telah memberikan manfaat bagi penduduk sekitar. Kehadiran *purse seine* di daerah ini dianggap telah menumbuhkan sumber mata pencaharian penduduk, seperti pedagang pengumpul. Nelayan andon dapat melakukan kegiatan penangkapan di luar tempat yang telah ditentukan, setelah mendapat izin tertulis dari kepala desa dan kepala dinas perikanan provinsi di tempat asal nelayan. Selanjutnya, di dalam melakukan penangkapan ikan di luar tempat yang telah ditetapkan, nelayan andon harus segera melaporkan kepada kepala desa dan Kepala Dinas Perikanan Jawa Timur melalui kepala TPI setempat mengenai kegiatan penangkapan tersebut (pasal 4). Alat tangkap *purse seine* yang digunakan nelayan andon juga disinggung-singgung dalam SK Gubernur Jawa Timur No. 3/ 1983 sebagai alat yang perlu diatur dalam pengoperasiannya. Pasal 5 SK Gubernur Jawa Timur tersebut melarang nelayan andon mengoperasikan alat tangkap di perairan selat Bali. Hal ini berarti bahwa alat tangkap tersebut tidak dapat dioperasikan di wilayah perairan yang sempit, seperti perairan Selat Bali.

Kehadiran nelayan *purse seine* Jawa Tengah yang beroperasi di perairan sekitar Kepulauan Madura yang dapat dikategorikan nelayan andon ini karena sudah lama, maka sudah berinteraksi sosial cukup lama pula dengan penduduk lokal. Oleh sebab itu, nelayan andon sebenarnya sudah dapat diterima oleh penduduk lokal. Nelayan andon telah melakukan interaksi sosial dengan penduduk lokal sampai melangsungkan perkawinan dengan penduduk setempat. Menurut Susilo (1998), ada dua tipe nelayan "andon" di Jawa Timur, yaitu nelayan dari pulau-pulau di sekitar Madura (Sapeken dan Kangean) yang datang pada bulan November-Januari untuk menangkap ikan-ikan karang dan nelayan dari Pasuruan dan Banyuwangi yang sebagian besar orang Madura yang datang pada

bulan Juli-Oktober untuk menangkap ikan-ikan pelajik dengan menggunakan jaring payang (*gill-net*) dan slerek (*mini purse seine*). Ada beberapa hal yang kemudian terjadi dengan kedatangan nelayan andon disuatu daerah, yaitu:

- (a) Perkawinan dengan perempuan lokal;
- (b) Penyewaan perahu/ sampan oleh nelayan lokal kepada nelayan andon untuk melakukan aktivitas penangkapan ikan;
- (c) Rekrutmen penduduk lokal menjadi ABK nelayan andon; dan
- (d) Penyewaan rumah atau kamar sebagai tempat tinggal nelayan andon (Susilo dan Ismadi, 1998).

Selain terjadi hal yang positif dari kehadiran nelayan andon, akhir-akhir ini nelayan andon dari Jawa Tengah dipersoalkan sebagai sumber yang mempengaruhi penghasilan nelayan lokal, walaupun nelayan lokal yang menolak *purse seine* bukan nelayan yang sama-sama menangkap ikan pelajik, yaitu ikan target pengoperasian alat tangkap *purse seine*.

Jika melihat peta kegiatan kenelayanan di perairan Madura, maka dapat dibedakan menjadi tiga kelompok kenelayanan di daerah ini, yakni pertama, nelayan andon yang berasal dari nelayan pesisir Pulau Jawa; kedua, nelayan payang dan *mini purse seine* yang umumnya berasal dari desa-desa pantai di Pulau Madura, dan ketiga, nelayan teripang atau ikan-ikan karang yang dominan berasal dari desa-desa pulau kecil di Kabupaten Sumenep. Jadi, jelas jika melihat dari alat tangkap dan jenis ikan yang ditangkap nelayan andon dari Jawa Tengah dan nelayan dari Pulau Madura cenderung tidak sama, *purse seine* menangkap ikan-ikan pelajik, sedangkan nelayan dari pulau-pulau kecil mencari teripang dan jenis-jenis ikan terumbu karang. Namun demikian, nelayan Madura terutama nelayan yang tinggal di desa-desa pulau kecil di wilayah Kabupaten Sumenep menolak kehadiran *purse seine* karena nelayan *purse seine* dari Pati dan Pekalongan melakukan operasi penangkapan ikan di wilayah perairan mereka, yaitu perairan Kepulauan Masalembu, Raas, Kangean, Saobi, dan Sapeken.

Sebenarnya, jika dicermati, bahasan fenomena nelayan andon memasuki wilayah perairan nelayan lokal sehingga menyebabkan konflik kenelayanan bukanlah fenomena yang berada di ruang yang kosong. Ada timbunan persoalan kenelayanan di daerah yang sudah berlangsung lama. Reformasi yang digulirkan di Indonesia telah membuat beragam kepentingan yang lama ditekan, kini mencuat bersamaan di ruang publik. Pengoperasian kapal perikanan yang mendapat izin dari pemerintah pusat yang semula tidak pernah dipersoalkan kini menjadi tergoyahkan dan dalam situasi seperti ini konflik antarnelayan menjadi keniscayaan. Penguasaan sumber-sumber ekonomi mulai digugat. Kepentingan ekonomi kelompok masyarakat menjadi alasan penolakan pengoperasian *purse seine*. Nelayan Sumenep menolak kehadiran *purse seine* karena *purse seine* dianggap merugikan hasil tangkapan. Padahal, kehadiran *purse seine* di daerah ini sudah berlangsung lama dan tidak pernah mencuat sebagai persoalan kenelayanan Sumenep sebelum otonomi daerah dilaksanakan. Oleh karena itu, kehadiran *purse seine* telah menimbulkan pro dan kontra sebagaimana dapat dilihat dari pemberitaan media massa berikut.

Hasil tangkapan nelayan Sumenep menurun drastis akibat beroperasinya kapal porsien dari Jawa Tengah. Ini dialami nelayan di Pulau Saubi dan Pulau Pajenang Kecamatan Kangean Sumenep. Badrul Aini anggota DPRD Sumenep asal Kepulauan seperti dilaporkan Fauzi dari Radio Karimata Pamekasan dalam Jaring Suara Surabaya, Senin (24/03), mengatakan, kondisi nelayan tradisional di dua pulau sangat memprihatinkan. Hasil tangkapan mereka minim dan tidak bisa dijual. Kondisi itu disebabkan banyaknya kapal porsien yang beroperasi di zona terlarang. Beroperasinya kapal porsien di zona terlarang, kata Badrul, diduga adanya permainan dengan aparat desa setempat yang setiap bulan mendapat upeti (<http://www.kapanlagi.com>).

Dengan adanya penolakan *purse seine* di Madura yang menimbulkan konflik ini, pemerintah daerah telah berupaya untuk

menyelesaikan kasus konflik kenelayan tersebut. Upaya penyelesaian yang dilakukan itu lebih bersifat pembinaan dan pembuatan kesepakatan di antara kedua pihak yang berkonflik. Seperti misalnya, kasus pembakaran *purse seine* di Raas, pemerintah kecamatan bersama muspika setempat langsung terjun ke Pulau Gagua. Langkah ini dimaksudkan untuk merespon desakan masyarakat dan mengantisipasi terjadinya tindakan anarkis yang kerap kali terjadi di kalangan nelayan dengan kedatangan nelayan dari luar Madura. Kepolisian Sektor (polsek) Raas dalam penanganan kasus berencana membawa barang bukti Kapal *Purse Seine* yang ditangkap masyarakat.

BOX 1.

BAHAS KETERTIBAN PERAHU *PURSE SEINE*

Selasa, 5 September 2006 pukul 00:35 wib.

DPRD Sumenep News: Keresahan masyarakat nelayan terhadap pelanggaran penangkapan ikan dengan menggunakan perahu jenis *purse seine*, mendapat perhatian serius Komisi B DPRD. Melalui rekomendasi bernomor 188/ Rek.84/ 435.040/ 2006, komisi yang membidangi masalah keuangan dan perekonomian itu membeberkan hasil kesimpulan rapat gabungan kepada Bupati Sumenep untuk selanjutnya dijadikan bahan pertimbangan. Rapat gabungan dengan tema Pengelolaan Wilayah Operasional Kapal *purse seine* di perairan Kabupaten Sumenep itu diikuti Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepolisian Resort Sumenep, dan Komando Distrik Militer 0827 Sumenep. Kebijakan yang dihasilkan diantaranya menyangkut bentuk pelanggaran, landasan hukum, pembinaan, dan patroli laut.

Mengenai bentuk pelanggaran, isi rekomendasi menyebutkan, pelanggaran operasional kapal dengan alat tangkap *purse seine* terjadi bukan pada Surat Penangkapan Ikan (SPI), melainkan pelanggaran diduga terjadi pada jalur atau zona penangkapan ikan. Hal itu harus dideteksi dengan alat GPS (*Global Position System*) serta mempertimbangkan peran dan saran dari saksi ahli.

Sesuai dengan SK Mentan No. 392 Tahun 1999 yang mengatur tentang jalur-jalur penangkapan ikan yang dibagi dalam 3 jalur, antara lain, jalur 1 berjarak 1 hingga 6 mil laut dibagi 2 yaitu jalur 1a berjarak 0 sampai 3 mil, dan jalur 1b berjarak 3 sampai 6 mil. Alat tangkap *purse seine* dapat beroperasi minimal pada jalur 1b dengan panjang *purse seine* ditentukan maksimal 150 mil. Jalur 2 berjarak 6 hingga 12 mil (jalur optimal operasional alat tangkap *purse seine*) dengan panjang *purse seine* 600 hingga 1000 meter pada 1 atau 2 kapal. 1 mil laut sama dengan 1,852 km. Pengukuran jarak berdasarkan surut yang terendah sampai ke tengah laut. Sanksi pelanggaran berdasarkan SK Mentan 392 Tahun 1999, yaitu pencabutan SPI.

PPNS Perikanan bertindak memberikan keterangan ahli dalam proses pemberkasan. Pelanggaran tidak harus langsung ditangkap, tetapi harus juga dibina dan masyarakat tidak melakukan tindakan anarkis dan main hakim sendiri. Menurut penjelasan Wakapolres Sumenep, pihak kepolisian akan mengadakan patroli dan penindakan bila terjadi pelanggaran. Penangkapan harus dilengkapi sarana dan prasarana. Selain itu, Polri membutuhkan saksi ahli dari Dinas Kelautan dan Perikanan. Tetapi, barang bukti berupa kapal masih berada di masyarakat mohon bantuan kerja sama dan peran serta masyarakat guna penuntasan tugas. Sedangkan, Kodim siap melakukan bantuan kepada Polri dan Pemkab dengan melibatkan Koramil dan Babinsa.

Sumber : <http://www.sumenep.go.id>

Upaya penyelesaian kasus penolakan pengoperasian *purse seine* tersebut dinilai masyarakat masih kurang optimal. Dalam penanganan kapal *purse seine* ini, masyarakat menilai belum memberikan efek jera bagi nelayan asal Jawa Tengah. Seperti misalnya yang dikemukakan tokoh masyarakat Raas, pelimpahan penanganan *purse seine* oleh Polres Sumenep tidak akan mendapatkan penanganan yang serius. Hal ini terbukti masih beroperasinya kapal *purse seine* Galisung Mandiri yang ditangkap

oleh Polisi Air Kalianget yang sebelumnya telah diproses oleh kepolisian.

Penolakan nelayan setempat terhadap pengoperasian *purse seine* dari Jawa Tengah juga terjadi di daerah lain, yakni di Kalimantan Timur. Peristiwa yang terjadi pada tahun 2006 ini berupa pembakaran kapal *purse Seine* dari Pati dan Tegal yang menelan korban jiwa ABK. Sumber penyebab penolakan *purse seine* ini sebenarnya tidak jauh berbeda, yakni penghasilan ikan nelayan setempat berkurang yang disebabkan oleh penggunaan alat tangkap berbeda di wilayah penangkapan (*fishing ground*) yang sama. Misalnya, soal penggunaan lampu pada kapal *purse seine*, dianggap sebagai penyebab menurunnya hasil tangkapan. Penggunaan lampu pada kapal *purse seine* sangat besar pengaruhnya untuk menarik gerombolan ikan pelajik yang biasa bergerombol di rumpon sehingga pemilik rumpon merasa penghasilan berukurang karena menyebabkan ikan-ikan beralih menuju sinar lampu kapal *purse seine*.

Persoalan lain adalah kegiatan penangkapan ikan antara kedua kelompok nelayan yang memiliki alat tangkap berbeda di wilayah perairan yang berdekatan. Penggunaan alat tangkap yang tidak sama, tetapi memiliki tujuan sama, yakni menangkap ikan pelajik ini menyebabkan juga terjadinya konflik antarkelompok nelayan. Repotnya belum ada aturan khusus yang dapat dipakai sebagai pedoman penggunaan alat tangkap tersebut. Misalnya, soal penempatan rumpon. Tidak ada aturan pada posisi mana rumpon bisa dipasang. Jalur wilayah penangkapan yang diatur selama ini lebih didasarkan pada bobot tonase kapal nelayan. Alat tangkap apapun dapat dibawa oleh jenis kapal yang memiliki bobot tonase yang berbeda. Perselisihan antara kedua kelompok nelayan terjadi karena kedua alat tangkap dioperasikan di wilayah perairan yang sama. Akibatnya, terjadi rusaknya rumpon atau ikan-ikan pelajik yang bergerombol di sekitar rumpon karena terjaring oleh *purse seine*.

Kembali pada persoalan penolakan *purse seine* Jawa Tengah di Madura tersebut, pemerintah daerah Sumenep tampaknya tidak dapat berbuat apa-apa karena pengoperasian *purse seine* masih berada

pada jalur wilayah penangkapan yang benar. Wilayah operasi penangkapan yang diperbolehkan oleh peraturan ditarik dari posisi garis pantai pulau Madura, bukan pulau-pulau kecil. Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Sumenep sendiri melihat bahwa *purse seine* yang beroperasi di Sumenep dinilai tidak melanggar aturan yang cukup serius. Pegangan yang dipakai untuk melihat kasus *purse seine* lebih banyak memakai pertimbangan aspek lingkungan. Menurut seorang pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, sepanjang kehadiran kapal *purse seine* tidak melanggar aturan, maka pengoperasian *purse seine* tidak dapat dipersalahkan. Pemerintah daerah melihat bahwa penyebab kerusakan sumber daya perikanan yang dilakukan oleh nelayan dari luar daerah memerlukan dukungan data otentik dan penelitian. Kerusakan ekosistem laut tidak hanya karena ulah nelayan dari luar daerah, tetapi juga nelayan setempat memberikan andil. Oleh sebab itu, Pemda Sumenep tidak dapat mencegah nelayan luar daerah yang beroperasi menangkap ikan di perairan Kabupaten Sumenep, dengan catatan mereka menggunakan alat tangkap sesuai ketentuan dan peraturan dan mengantongi surat izin untuk melakukan kegiatan di perairan Sumenep (Lihat tabel 5.2.).

5.3. Konflik Kenelayanan Lokal

Selain isu penolakan *purse seine* dari Jawa Tengah, konflik kenelayanan juga terjadi antarnelayan Madura. Konflik kenelayanan ini dipicu oleh hilangnya atau rusaknya alat tangkap yang dioperasikan. Misalnya, kasus tersangkutnya jaring *purse seine* milik nelayan Kampong Candi, Mandangin, Kabupaten Sumenep pada rumpon milik nelayan Desa Lobuk dan Padike, Kecamatan Bluto, Kabupaten Sumenep Tersangkutnya jaring itu dilihat nelayan Lobuk dan Padike pada 17 Oktober 2007 di perairan sebelah timur Pulau Gili Lawak. Konflik kenelayan itu memuncak ketika dilakukan pembakaran jaring *purse seine* oleh nelayan Lobuk. Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep telah melakukan upaya penyelesaiannya

melalui pertemuan yang mengundang unsur-unsur dari kepolisian dan perangkat desa.

Hasil pertemuan menegaskan bahwa nelayan Kampong Canding sepakat tidak menangkap ikan di wilayah perairan Gili Genting dan Gili Raja atau lokasi pemasangan rumpon lainnya. Kesepakatan ini ditujukan juga kepada nelayan lainnya untuk tidak mengoperasikan *purse seine (slerek)* di perairan tersebut. Selain itu, ada klausul yang menarik dalam surat pernyataan yang ditandatangani wakil nelayan kampong Candi Mandengin, yakni tidak diperbolehkan menjual ikan hasil tangkapan kapal *purse seine* di wilayah perairan Gili Genting dan Gili Raja. Namun demikian, secara umum soal pelanggaran jalur wilayah pengoperasian merupakan kesimpulan yang diambil dari konflik kenelayanan tersebut.

BOX 2.

PULUHAN NELAYAN SUMENEP-SAMPANG BENTROK

Agaknya benar setan yang diikat saat Ramadan sudah mulai lepas begitu Idul Fitri. Dan setan pun mulai mempengaruhi nafsu amarah manusia. Puluhan nelayan Desa Lobuk Kecamatan Bluto, Sumenep, Madura, Jawa Timur bentrok dengan nelayan Mandangin, Sampang di perairan selatan pulau Gili Genting Sumenep, Kamis (18/10).

Kepala Desa Lobuk, Bluto, Sumenep, Imam Mahmudi, mengatakan, bentrokan puluhan nelayan tersebut dipicu dengan sering hilangnya rumpon ikan (rumah ikan) milik nelayan Lobuk. Setelah dilakukan penjagaan ternyata rumpon itu dirusak oleh nelayan Mandangin Sampang yang mencari ikan diluar ketentuan zona penangkapan ikan. "Sebanyak 90 *kursin* (perahu besar) milik nelayan Mandangin itu diketahui menangkap ikan di perairan Sumenep, akhirnya terjadilah bentrok," kata Imam Mahmudi.

Dari puluhan kursin tersebut, sambungnya, dua diantaranya dikawal oleh nelayan Desa Padike, Kecamatan Talango, hingga merapat ke pinggir pantai Desa Lobuk. Di pinggir pantai itulah terjadi ketegangan. Bahkan, perahu layar motor (PLM) Abadi sempat dibakar massa, sedangkan PLM Seraja selamat dari amukan massa. Sebelum peristiwa tersebut membawa korban, petugas Polsek Bluto langsung mendatangi tempat kejadian perkara (TKP). Bahkan, Kabag Operasi Polres Sumenep, Kompol Ary Wahyudi, Kasat Reskrim AKP Mualimin, serta jajaran lainnya juga mengamankan dan meredam suasana. Unsur Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) juga datang untuk mencari jalan keluar akibat bentrokan antarnelayan tersebut. Menurut Kapolsek Bluto, Sumenep, AKP Sukrisnadi, setelah melalui forum musyawarah akhirnya nelayan Sampang berjanji tidak akan mencari ikan di perairan terlarang dan masalah tersebut diselesaikan secara kekeluargaan. (ro/pd)

Sumber : <http://www.sumenep.go.id>

Purse seine atau lebih dikenal dengan sebutan jaring *slerek* juga dioperasikan nelayan Madura, namun ukurannya lebih kecil (< 400 m) dibandingkan dengan *purse seine* dari Jawa Tengah. Pengoperasian *slerek* ini mengundang protes nelayan Madura lainnya. Penolakan *purse seine* terjadi di Pamekasan (Kec. Gayan), Sumenep (Nonggunong, Pulau Sapudi), dan Sampang. Lokasi pengoperasian jaring *slerek* di Pulau Giliraya dan Pulau Gili Genting. Keduanya masuk Desa Gili Genting yang berada di perairan Talango. Lokasi pengoperasian *slerek* masuk wilayah Kabupaten Sumenep. Seperti diketahui jaring *slerek* tidak berkembang di Sumenep. Nelayan Sumenep lebih spesialisasi menangkap ikan karang. Nelayan Sumenep menangkap ikan pelajik sekedar untuk kebutuhan subsisten dengan menggunakan jaring *gill net* dan payang.

Tabel 5. 2. Konflik Internal Kenelayanan di Sumenep

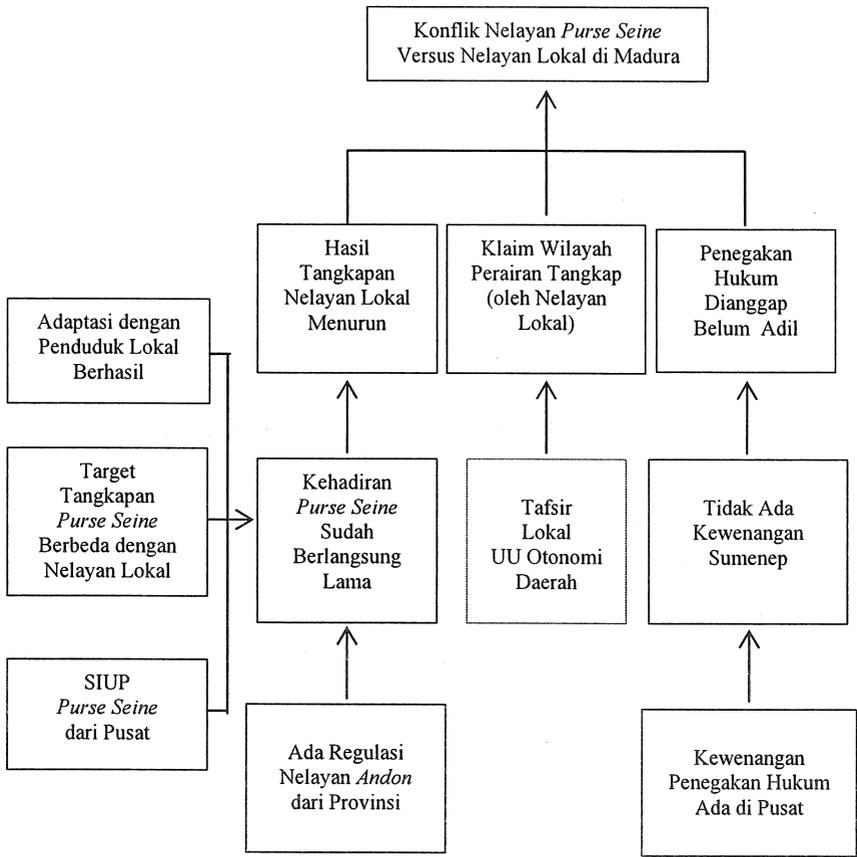
No.	Konflik/ Pelanggaran Kenelayanan	Sumber Konflik/ Pelanggaran	Bentuk Penyelesaian
1.	Pengeroyokan massa nelayan Lobuk, Kec. Bluto terhadap nelayan Desa Karduluk, Kec. Pragaan pada Sabtu, 4 Maret 2006.	Terseretnya dan hilangnya bubu (alat tangkap kepiting/ rajungan milik nelayan desa Aeng Panas oleh alat tangkap teripang (<i>Sarkak</i>) milik nelayan Desa Lobuk. Dalam kasus ini, <i>Sarkak</i> digunakan untuk menangkap kepiting/ rajungan.	DKP Sumenep melakukan pertemuan-musyawarah dengan Muspika Kec. Pragaan dan Bluto, Kades dan perwakilan nelayan Lobuk, Aeng Panas dan Karduluk. Musyawarah menghasilkan kesepakatan yang mengharuskan nelayan Karduluk dan Aeng Panas untuk memberi tanda bendera berwarna jelas dalam setiap ret bubu yang dipasang. Nelayan Lobuk harus mengganti kerugian jika terdapat kerusakan bubu akibat pengoperasian <i>Sarkak</i> .
2.	Penggunaan jaring dasar (<i>gardan</i>) yang menyerupai <i>trawl</i> nelayan Prenduan. Operasi penangkapan di sekitar 1-2 mil dari perairan Utara pulau Giligenting.	Penggunaan jaring dasar modifikasi menyerupai <i>trawl</i> dan pelanggaran wilayah tangkap.	Pembinaan oleh Dan Satpol Air Sumenep dan Petugas DKP Sumenep.
3.	Penggunaan jaring <i>sarka</i> (<i>garuk</i>) di sekitar 1-2 mil perairan selatan Desa Lobuk.	Pelanggaran wilayah jalur penangkapan.	Pembinaan oleh Dan Satpol Air Sumenep dan Petugas DKP Sumenep. Penyitaan Jaring <i>Sarka</i> oleh kepolisian.

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep.

5.4. Konflik Purse Seine dan Otonomi Daerah: Sebuah Catatan Penutup

Sehubungan dengan konflik nelayan *purse seine* (andong) versus nelayan lokal sebagaimana diuraikan di atas, dapat dibuat sebuah *Root Cause Analysis*, sebagai berikut.

Bagan 5.1. *Root Cause Analysis* Konflik Nelayan Purse Seine di Madura



Dari berbagai upaya penyelesaian konflik kenelayan tampaknya masih terbatas membangun kesepakatan. Sementara penindakan hukum terhadap pelanggaran undang-undang atau peraturan tidak pernah berjalan. Ini yang selalu menjadi wacana di kalangan LSM soal kehadiran *purse seine* Jawa Tengah. Sementara itu, dinas teknis di Sumenep melihat bahwa dari sisi pelanggaran, pengoperasian *purse seine* dikategorikan sebagai penyalahgunaan izin, terutama pasal 93/ 92. Pelanggaran yang terjadi tidak langsung diproses tetapi hanya diperingatkan, apabila terjadi perbuatan sekali lagi baru akan diproses lewat hukum yang berlaku. Oleh sebab itu, melihat kecenderungan penindakan *purse seine*, LSM lokal tampaknya lebih mengandalkan pengaduan kepada TNI AL daripada pengaduan ke Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep, dan lebih jauh kalangan LSM cenderung berpendapat bahwa nelayan dari Jawa Tengah tidak diperkenankan memasuki wilayah mereka. Ini artinya nelayan luar tidak boleh memasuki wilayah kewenangan pengelolaan laut daerah. Isu klaim wilayah perairan laut tersebut lebih banyak disuarakan oleh kalangan LSM

Isu pengkavlingan laut ini paling tidak lebih terkait dengan penolakan *purse seine* Jawa Tengah dibandingkan konflik kenelayan lainnya di Madura. Nelayan lokal yang menolak kehadiran *purse seine* lebih mewacanakan soal pemilikan laut (*exclusive rights*). Sebagaimana diketahui, UU No. 32/ Tahun 2004 telah memberikan kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, yakni sejauh 12 mil laut untuk provinsi, sedangkan kabupaten/ kota sejauh sepertiga kewenangan provinsi atau empat mil laut. Pemerintah kabupaten memiliki kewenangan memberikan izin untuk kapal perikanan yang berukuran dibawah 10 GT. Namun demikian, dalam kenyataannya seperti dikemukakan seorang informan dari instansi teknis Kabupaten Sumenep, bahwa tidak banyak izin penangkapan ikan yang dikeluarkan, kecuali jika mereka akan beroperasi di luar wilayah Kabupaten Sumenep.

Dari uraian di atas, maka muncul pertanyaan, apakah otonomi daerah telah menimbulkan penolakan *purse seine* di daerah ini?

Apakah sebelum diberlakukan otonomi daerah tidak ada penolakan *purse seine* di daerah ini? Jika melihat berbagai tulisan dan wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa *purse seine* menjadi problem di Jawa Timur jauh sebelum diberlakukan otonomi daerah, yakni di era tahun 1970-an (Emerson, 1975). Oleh karena itu, sepuluh tahun kemudian, Pemerintah Propinsi Jawa Timur merespon dengan mengeluarkan SK Gubernur tentang nelayan andon tahun 1983. Lalu, apa yang membedakan konflik kenelayanan sebelum dan sesudah otonomi? Apakah hanya berhubungan dengan soal kerugian yang diderita akibat pengoperasian *purse seine* semata atau juga menyangkut tuntutan hak pemilikan wilayah teritorial (*community property rights*).

Arif Satria berpendapat bahwa fenomena pengkavlingan laut dan hak eksklusi (*exclusion right*) yang dimiliki nelayan lokal sebenarnya merupakan fenomena lama dan bukan serta merta akibat otonomi daerah. Menurut Arif, dari dulu hingga sekarang secara *de facto* nelayan pesisir menguasai suatu wilayah perairan tertentu, dan membatasi hak akses (*access right*) pada nelayan luar. Ini merupakan konsekuensi ciri kepemilikan sumber daya laut yang bersifat *common property* atau milik bersama. Institusi kepemilikan tersebut sangat kuat pada tingkat komunitas sehingga sangat dihargai nelayan manapun. Buktinya, pada tahun 1950-an ketika nelayan Lombok ingin menangkap ikan di sekitar Bali, mereka terlebih dahulu memberitahu dan meminta izin kepada kepala dusun atau nelayan Bali. Pada prinsipnya, nelayan lokal akan selalu mengizinkan nelayan luar menangkap ikan di wilayahnya dengan aturan-aturan tertentu, seperti jenis alat tangkap dan waktu penangkapan (Kompas, 5 Februari 2001).

Pendapat Arif ini mungkin ada benarnya apabila dilihat dari perspektif *property rights*, namun dalam konteks penolakan *purse seine* tidak hanya dipandang dari perspektif *communal property rights*. Secara *de facto*, apakah nelayan lokal yang tinggal di gugusan pulau kecil di Kabupaten Sumenep yang lebih banyak menolak kehadiran *purse seine* itu, benar-benar memiliki aturan adat, karena

mereka pada awalnya nelayan pendatang juga, yang sudah lama tinggal di gugusan pulau-pulau di Sumenep. Mereka berasal dari kelompok etnis Bajo, Mandar, Bugis, dan pendatang lainnya. Dan, kalau melihat terjadinya perilaku penggunaan bom dan bahan beracun yang dilakukan oleh warga masyarakat yang tinggal di pulau-pulau kecil di Kabupaten Sumenep, maka dapat disimpulkan bahwa nelayan di pulau kecil tidak memiliki adat kelautan dan kearifan lokal.³⁵

Jika yang diperjuangkan adalah pengakuan hak atas wilayah tangkap nelayan pulau kecil, tampaknya belum ada regulasi yang eksplisit yang memuat pengaturan wilayah perairan oleh adat. Dari dulu hingga sekarang, kebijakan negara Indonesia soal penyerahan *state-property rights* di bidang sumber daya kelautan dan perikanan kepada masyarakat nelayan atau daerah belum dikeluarkan. UU ini lebih mengatur kewenangan daerah di dalam mengelola pemanfaatan sumber daya alam dan pengakuan partisipasi masyarakat adat dalam mengelola sumber daya perairan, sebagaimana diatur dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Seorang informan, yaitu salah satu pejabat dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, cenderung berpendapat bahwa penolakan *purse seine* ini tidak dapat dikaitkan dengan tuntutan hak teritorial Kabupaten Sumenep. Penolakan *purse seine* juga tidak dapat dihubungkan dengan pengkavlingan wilayah laut. Di dalam UU dikemukakan bahwa inti kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah perairan laut hanyalah pengelolaan dan bukan kepemilikan wilayah. Jika melihat kedua UU tentang otonomi daerah, baik pasal 10 UU No. 22 Tahun 1999 dan pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda. UU No. 32 tahun 2004 menegaskan lagi dengan lebih detil. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota di wilayah laut, yaitu kewenangan yang berada di wilayah perairan sejauh sepertiga dari batas laut daerah provinsi sekalipun

³⁵ Penjelasan lebih lengkap tentang masalah ini telah disajikan pada Bab IV yang lebih banyak memaparkan penggunaan bom dan racun pada nelayan pulau-pulau kecil di Kabupaten Sumenep.

kewenangan itu meliputi: (1) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut, sebatas wilayah laut tersebut, (2) pengaturan kepentingan administratif, (3) pengaturan tata ruang, (4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah, dan (5) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Persoalan tata laksana pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan laut tidak dapat diserahkan secara penuh kepada kabupaten, melainkan harus berhubungan dengan lintas kabupaten, kota, dan provinsi (lihat Box 3). Persoalan nelayan andon perlu disikapi oleh pemerintah daerah kabupaten. Kepmen No. 13/2004 yang mengatur nelayan andon tampaknya belum direspon dalam bentuk Perda. Selain itu, sehubungan telah digulirkannya UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, maka untuk mengatasi persoalan *purse seine* perlu tata ruang, terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Pesisir (HP3) di pulau-pulau.

Penolakan *purse seine* di perairan Madura barangkali lebih tepat disebabkan oleh euforia, karena sejak otonomi daerah telah membuka semua saluran yang dahulu dimampatkan dengan pendekatan keamanan. Otonomi membuat beragamnya kepentingan yang lama ditekan mencuat bersamaan di ruang publik. Gambaran ini semakin jelas, khususnya aspirasi lokal seperti *community property rights* pada pascareformasi yang dahulu tidak mungkin diwacanakan, kini menjadi hal yang biasa untuk dibicarakan. Dalam situasi seperti ini, konflik penolakan *purse seine* dari Jawa Tengah menjadi keniscayaan yang sebelumnya tidak mungkin diwacanakan.

BOX 3.

Nelayan Jawa Tengah melaporkan rencana operasional penangkap ikan di wilayah Selat Makassar paling lambat satu minggu sebelum masuk ke wilayah penangkapan di wilayah Selat Makassar. Laporan itu disampaikan kepada Kadis Perikanan dan Kelautan kabupaten/kota atau ke Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) terdekat dengan wilayah penangkapan.

“Kita juga sedang menunggu diterbitkannya peraturan tentang penggunaan lampu oleh Departemen Kelautan dan Perikanan. Jadi nelayan *purse seine* dari Jawa Tengah dibolehkan menggunakan lampu berkekuatan 12 ribu watt,” tambah H Sappe.

Ia menambahkan, untuk keadaan darurat, semua armada kapal tangkap ikan dari Jawa Tengah diperbolehkan memasuki wilayah Kalimantan Timur (Kaltim) untuk berlindung dan mengisi persediaan, nelayan diperbolehkan menjual ikan sesuai kebutuhan.

Yang terpenting dari isi kesepakatan tersebut kata anggota DPRD dari fraksi Partai Golkar ini, yaitu dilakukan pemantauan terhadap pelaksanaan rumusan hasil penyelesaian konflik nelayan Jawa Tengah dengan nelayan Kaltim, selambat-lambatnya satu bulan setelah penandatanganan. Sumber: www.kompas.com.

Penolakan *purse seine* Jawa Tengah di perairan Kabupaten Sumenep ini dapat saja dikaitkan dengan isu kepentingan ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya, namun kemungkinan hal itu hanya bungkus untuk menutup kepentingan membangun sentimen sosial tertentu. Oleh sebab itu, penolakan *purse seine* di Madura dapat dibaca sebagai pintu masuk membangun kesadaran kolektif masyarakat pulau-pulau kecil di sekitar Pulau Madura untuk melepaskan diri (dari induknya Kabupaten Sumenep) untuk membentuk kabupaten tersendiri. Hal ini antara lain terlihat dari wacana yang muncul di media massa lokal bahwa masyarakat pulau-pulau kecil selama ini miskin dan tertinggal karena kurang mendapat perhatian dari pemerintah Kabupaten Sumenep, yang ibukotanya berada di Pulau Madura. Wacana memisahkan diri ini terlebih

didukung oleh kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang memiliki karakteristik sosial-etnisitas berbeda. Masyarakat pulau-pulau kecil memiliki tipologi kenelayan yang berbeda dengan nelayan di Pulau Madura, sebagaimana disebutkan di muka. Jika dilihat dari segi etnisitas, penduduk yang tinggal di pulau-pulau kecil sebagian besar bukan asli Madura, melainkan pendatang.

BAB VI

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan di atas, tampak ada tiga permasalahan yang ada di Kabupaten Sumenep-Madura, Provinsi Jawa Timur, yaitu:

- (1) Permasalahan nelayan Kepulauan Raas sebagai nelayan pelintas batas di *Australian Fishing Zone* (AFZ),
- (2) Perilaku penggunaan bom dan bahan beracun dalam penangkapan ikan di perairan Sumenep, dan
- (3) Kasus penolakan terhadap pengoperasian alat tangkap *purse seine* oleh nelayan dari Jawa Tengah di perairan Sumenep.

Dua permasalahan terakhir telah menimbulkan konflik antarkelompok nelayan, baik antarkelompok nelayan lokal maupun antara nelayan lokal dengan nelayan pendatang (andon).

Berkenaan dengan nelayan pelintas batas dari Kepulauan Raas, sebagaimana nelayan pelintas batas dari daerah lain di Indonesia, mereka melakukan penangkapan di AFZ karena meneruskan kebiasaan nenek moyang mereka. Alasan lain yang mereka kemukakan adalah melimpahnya sumber daya laut di perairan tersebut. Di samping dua alasan tersebut, ada alasan lain dari nelayan Raas, yaitu berkaitan dengan sulitnya birokrasi perizinan untuk melakukan operasi penangkapan sumber daya laut di perairan Indonesia. Alasan lain, terutama bagi nelayan Desa Tonduk (Pulau Tonduk), adalah mereka hanya mampu mencari teripang untuk mencari nafkah. Mencari teripang adalah satu-satunya keahlian yang mereka miliki.

Sementara berkenaan dengan perilaku penggunaan bom dan bahan beracun untuk menangkap ikan, ditemukan ada tujuh sumber penyebabnya, yakni:

- (1) Lokasi ikan karang yang sulit ditangkap (lingkungan)
- (2) Kelangkaan SDL (lingkungan)
- (3) Nilai ekonomi ikan karang yang sangat tinggi (nilai ekonomi ikan)
- (4) Efektivitas bom dan racun (*fishing methods*)
- (5) Kelemahan aparat penegak hukum (hukum)
- (6) Relasi mutualisme antara nelayan, juragan, dan penampung (kelembagaan sosial)
- (7) Permintaan pasar internasional yang cukup tinggi (ekonomi)

Dari ketujuh faktor tersebut, faktor ekonomi dan lingkungan-ekologi terumbu karang merupakan faktor dominan dari sebab tumbuhnya perilaku penggunaan bom dan bahan beracun.

Masalah penolakan *purse seine* lebih disebabkan oleh (1) keberadaan nelayan lokal yang merasa terganggu, yaitu hasil tangkapan ikan menurun yang menyebabkan berkurangnya pendapatan ekonomi mereka, (2) tuntutan akan *fishing rights* dan otonomi daerah di bidang perikanan, dan (3) penegakan hukum terhadap pelanggaran *purse seine* yang tidak adil.

Ketiga isu di atas sepintas tidak ada ikatan satu sama lain, tetapi jika melihat dari asal pelaku, ketiga isu permasalahan kenelayanan tersebut berhubungan karena semua pelakunya adalah penduduk yang tinggal di pulau-pulau kecil di kawasan perairan Kabupaten Sumenep, Madura. Dilihat dari perspektif pelaku, sumber utama tumbuhnya perilaku penggunaan bom dan bahan beracun serta penolakan *purse seine* bersumber dari problem hasil tangkapan yang berkurang. Bom dan bahan beracun adalah metode yang dianggap lebih efektif dapat meningkatkan hasil tangkapan ikan karang yang semakin langka dibanding jika menggunakan alat tangkap yang legal. Penolakan *purse seine* juga dianggap menyebabkan hasil tangkapan nelayan berkurang. Pengoperasian *purse seine* menyebabkan hasil tangkapan nelayan lokal berkurang. Perbedaan kedua jenis konflik kenelayanan terletak pada solusi yang dilakukan, jika terhadap

penangkapan ikan karang dengan bom dan racun, nelayan cenderung melaporkan sebagai *illegal fishing*, sedangkan kasus *purse seine* lebih menggunakan cara protes sosial menolak kehadiran *purse seine*, bahkan sampai melakukan pembakaran kapal. Tetapi yang menarik dalam kasus penolakan *purse seine* ini, nelayan menuntut *fishing rights*.

Menyimak kasus penolakan *purse seine* di Madura agak sulit untuk dimasukkan dalam satu kategori jenis konflik menurut kategori Charles (1992) dan Warner (2000). Kasus penolakan *purse seine* oleh nelayan di pulau-pulau kecil di Sumenep tidak hanya berkenaan dengan permasalahan "*who controls the fishery*," tetapi juga "*how the fishery is controlled*." Atau dengan kata lain, penolakan *purse seine* berhubungan dengan kewenangan pemerintah dalam mengatur pemanfaatan di jalur-jalur wilayah penangkapan yang sudah ditentukan. Penolakan *purse seine* merupakan *conflict of jurisdiction*, yaitu konflik berkenaan dengan pengaturan siapa yang 'memiliki' dan menguasai akses kepada sumber daya, rezim seperti apa yang akan mengoptimalkan pengelolaan dan peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya laut. Dalam kaitan dengan ini, penolakan kapal *purse seine* memunculkan protes terhadap ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya ikan yang memunculkan wacana tuntutan hak akan wilayah penangkapan hak eksklusi (*exclusion rights*) nelayan pulau-pulau kecil di Sumenep, sementara kelompok nelayan kapal *purse seine* beranggapan masih melakukan penangkapan di wilayah laut teritorial Indonesia yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Seperti diketahui, wilayah operasi kapal *purse seine* yang berbobot 30 GT hanya dibatasi dengan jalur wilayah tangkap sesuai dengan peraturan yang berlaku, yakni beroperasi di atas 12 mil laut dari pantai (laut teritorial Indonesia). Oleh sebab itu, penolakan *purse seine* juga termasuk dalam kategori konflik yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pengelolaan (*management mechanisms*). Konflik yang berkaitan dengan *management mechanisms* ini misalnya konflik yang disebabkan oleh pelanggaran aturan zonasi pengoperasian alat tangkap, konflik terkait pengambilan sumber daya

yang melebihi kuota, dan lain-lain. Latar belakang aktor-aktor yang berkonflik berbeda, baik dilihat dari segi etnisitas dan perbedaan alat tangkap.

Dalam kasus penolakan *purse seine* di Madura ini semakin menumbuhkan wacana otonomi perairan, *fishing rights*, dan sebagainya. Namun demikian, wacana otonomi perairan ini lebih banyak disuarakan oleh kalangan LSM, kalangan pemerintah daerah sendiri tampaknya tidak begitu merespon. Jadi, disini ada hubungan antara identitas sosial suatu kelompok dengan teritori yang ditempatinya (Peluso dan Harwell, 2001 dan Adhuri, 2003), atau pada intinya bahwa ada keterkaitan antara identitas sebuah kelompok sosial dengan tempat dimana mereka hidup. Keterkaitan ini dapat diwujudkan dalam bentuk konsep kepemilikan (*property right*).

Selanjutnya untuk perilaku penggunaan bom dan bahan beracun dapat dijelaskan bahwa lingkungan terumbu karang yang terdapat di perairan Sumenep dalam konteks teori Hardin (1968) dianggap sebagai *public property resource*, sumber daya laut termasuk dalam kategori ini, sehingga setiap orang akan bebas untuk melakukan kegiatan eksploitasi. Hal ini memperkuat dugaan semula bahwa komunitas nelayan yang tinggal di pulau-pulau kecil tidak memiliki hak ulayat atau *community property rights*. Hal inilah yang mendorong terjadinya *destructive fishing* dan kerusakan ekosistem terumbu karang, habitat ikan terumbu karang untuk berkembang biak, sehingga ikan semakin langka. Kelangkaan sumber daya ikan ini, menurut Homer-Dixon (1994) dapat memicu konflik-konflik kenelayanan. Keadaan sumber daya yang semakin langka akan mengakibatkan kontestasi yang semakin kuat terhadap sumber daya yang terbatas tersebut. Untuk mengatasi problem *destructive fishing* ini tidak mudah karena dilihat dari karakteristiknya, aktor pengguna bom berasal dari nelayan lokal sendiri. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa komunitas nelayan yang tinggal di pulau-pulau kecil tidak memiliki hak ulayat atau *community property rights*. Mereka tidak memiliki pranata sosial soal pemanfaatan ikan karang yang tidak merusak lingkungan, termasuk bagaimana cara menjaga

ekosistem terumbu karang dengan baik. Karena tidak ada pranata kepemilikan tradisional ini, maka satu-satunya upaya mengatasi *destructive fishing* adalah menggunakan usulan Hardin, yakni keputusan yang disetujui bersama yang dapat memaksa setiap orang untuk tunduk kepadanya. Yang dimaksud dengan usulan Hardin adalah negara. Negara adalah lembaga satu-satunya yang mempunyai kekuatan memaksa seperti itu. Negaralah yang dapat menentukan, termasuk menekan, kecenderungan lahirnya atau meningkatnya konflik kenelayanan.

Berbeda dengan kedua hal di atas, permasalahan nelayan Raas yang memburu teripang di AFZ adalah problem wilayah perbatasan yang telah ditetapkan secara legal. Ini fakta yang tidak dapat dipersoalkan lagi, karena masing-masing negara memiliki hak kedaulatan perairan yang membawa konsekuensi permasalahan di wilayah perbatasan. Menurut Adhuri (2007), problematika kenelayanan di perbatasan (nelayan lintas batas) muncul ketika kedua negara menjalin perjanjian mengenai batas perairan laut antarnegara. Permasalahan nelayan lintas batas ini terjadi karena ada komunitas nelayan menangkap ikan di daerah yang sekarang menjadi wilayah perairan negara lain setelah perjanjian itu. Meskipun wilayah perairan negara lain tersebut dulu merupakan bagian dari pelayaran tradisional mereka untuk menangkap ikan dan mengambil sumber daya teripang dan lainnya, yang sudah berlangsung berabad-abad, namun alasan itu sekarang tidak dapat diterima lagi sebagai pembenar menangkap ikan. Argumen hak nelayan tradisional seperti itu tidak diterima oleh pemerintah Australia.

Dengan adanya perjanjian yang disepakati kedua negara, yaitu Indonesia dan Australia, wilayah penangkapan (*fishing ground*) nelayan lintas batas yang sudah mereka kuasai selama berabad-abad tersebut kemudian masuk menjadi AFZ. Dengan demikian, nelayan Indonesia yang masuk wilayah tersebut harus mengikuti aturan pemerintah Australia. Pengabaian terhadap aturan negara tersebut dianggap *illegal fishing* dan akan ditindak secara hukum oleh aparat pemerintah Australia.

Memang, pengelolaan perbatasan negara sampai saat ini belum memberikan filosofi riil dan menyentuh semua aspek yang menyertainya, termasuk penanganan kenelayanan di perbatasan (Buletin Kelautan P3K-DKP). Hal yang penting dan perlu diperhatikan dalam pengelolaan wilayah perbatasan adalah bagaimana nelayan dapat memiliki hak untuk mengelola perairan di wilayah perbatasan. Dalam konteks ini, nelayan Raas telah melakukan perubahan-perubahan yang tidak melanggar peraturan, yakni menggunakan perahu bermesin ketika menuju ke lokasi perbatasan Indonesia-Australia (Pulau Rote Ndao) dan mempertahankan perahu layar menuju lokasi pemburuan teripang di Ashmore reef. Penetapan 200 mil sebagai perairan yang dimiliki sebuah negara menimbulkan persoalan baru yang harus segera diatasi. Menurut Zerner (1995) sebagaimana dikutip Adhuri (2007);

“State-owned seas, like state-owned and controlled forest leave questions about identity, rights, and responsibilities of the rights holders unanswered. For whom and how are fisheries and coastal management policies directed? In which groups-the government, private sector, parastatal corporations, or local communities- should access control be vested in the newly partitioned, nationally Exclusive Economic Zone?”

Saat ini pelayaran lintas batas masih berlangsung, bahkan cenderung meningkat karena komoditi teripang merupakan produk ekspor yang harganya mahal. Selain itu, hal ini juga dikarenakan masih terdapatnya kantong-kantong kemiskinan di daerah asal nelayan pelintas batas di AFZ. Untuk mengatasi permasalahan nelayan pelintas batas tersebut telah dilakukan kegiatan patroli bersama, sedangkan untuk mengatasi kemiskinan dilakukan program pemberdayaan masyarakat baik dari pemerintah Indonesia maupun Australia. Namun, untuk mengatasi faktor *market drive* dari komoditi teripang belum dilakukan. Apakah pasar teripang internasional dapat diintervensi oleh sebuah negara? Permasalahan ini belum terpecahkan. Apabila melihat aktor-aktor nelayan pelintas batas, yang paling berperan sebenarnya adalah pemilik kapal (juragan darat).

Kelompok nelayan ini sebenarnya yang melakukan spekulasi usaha pemburuan teripang dengan memberikan modal dan mempekerjakan nelayan-nelayan miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhuri, D.S. 1993. Hak Ulayat Laut dan Dinamika Masyarakat Nelayan di Indonesia Bagian Timur: Studi Kasus di Pulau Bebalang, Desa Sathean dan Demta (*Communal Marine Tenure and the Dynamics of Fishing Communities in Eastern Indonesia: Case Studies from Bebalang Is., Sathean Village and Demta*) dalam *Masyarakat Indonesia XX* (1): 143-163.
- . 2002. *Does the Sea Divide or Unite Indonesians? Ethnicity and Regionalism from a Maritime Perspective*, Paper read at the Conference on National Integration and Regionalism in Indonesia and Malaysia Past and Present, Canberra: University of New South Wales @ Australian Defence Force Academy. 25-28 November.
- . 2003. Batas Geografis dan Batas Sosial: Keterkaitan Unit Geografis dan Konstruksi Sosial, Pelajaran dari Maluku.” dalam *Masyarakat dan Budaya* (in press).
- et al. 2004. *Konflik-Konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah, dan Resolusinya*. Jalarta: PMB-LIPI.
- (editor). 2005. *Fishing in, Fishing out : Memahami Konflik-Konflik Kenelayanan di Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: LIPI Press.
- Agoes, Eddy R. 2008. *Akomodasi Hak-Hak Nelayan Tradisional Indonesia Di MoU Box 1974*. Makalah disampaikan pada Sinkronisasi Nelayan Pelintas Batas MoU Box 1974, di Hotel Simpang Surabaya, 8-9 Mei.
- Biro Pusat Statistik Kabupaten Sumenep. 2007. *Kabupaten Sumenep Dalam Angka Tahun 2006*.”
- Briggs, Matthew R. P. 2003. *Destructive Fishing Practices in South Sulawesi Island, East Indonesia and the Role of Aquaculture as a Potential Alternative Livelihood: A Report to the*

- Collaborative APEC Grouper Researcher and Development Network* (<http://govdocs.aquake.org/cgi/reprint/2006/101/1010030.pdf>, diakses 21 Juli 2008).
- Campbell, Bruce C dan Bu V.E. Wilson. 1993. *The Politics of Exclusion: Indonesian Fishing in the Australian Fishing Zone*. Perth: Indian Ocean Centre for peace Studies. Monograph 5.
- Charles, A.T. 1992. Fishery Conflicts: A Unified Framework. in *Marine Policy*, 16(5): 379-393 (1992).
- Chou L M. 2000. Southeast Asian Reefs – Status Update: Cambodia, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam. in *Status of Coral Reefs of the World* (pp 117-129).
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2007. *Laporan Tahunan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2006*.
- . 2007. *Kecamatan Raas Dalam Angka Tahun 2006*.
- Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur. 2007. *Pengembangan Mata Pencaharian dengan Sistem Insentif bagi Masyarakat di Pulau Tonduk, Kabupaten Sumenep*.
- Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur dan Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya. 2001. *Laporan Akhir: Studi Kajian Upaya Menangani Konflik Nelayan di Selat Madura*. Malang.
- Erdmann M.V. & Pet J.S. 1999. Krismon and DFP: Some Observations on the Effects of the Asian Financial Crisis on Destructive Fishing Practices in Indonesia. *SPC Live Reef Fish Information Bulletin* 5 (pp 22-26).
- Fox, J.J. 2002. *In a Single Generation: A Lament for the Forests and Seas of Indonesia*. Paper pada EDEN II Workshop: Sustainability and Depletion in Island Southeast Asia: Forests and Fisheries, Past and Present. Leiden, 20-22 Juni.

- , 2002. *A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fishers Who Access The MOU BOX*” A Report for Environment Australia
- , D S Adhuri, T Therik, dan M. Carnegic. 2006. *Searching for Livelihood: The Dilemma od Small-Boat Fishermen in Eastern Indonesia*”. Laporan yang Tidak Diterbitkan.
- Gordon, H.S. 1954. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy* 62:124-142.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-1248.
- Homer-Dixon, T. 1994. Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. *International Security*, 19 (5). Hal. 5-40.
- Imron, M. 2004. *Laporan Baseline Studi Pemberdayaan Masyarakat Pesisir di Kecamatan Siantan dan Kecamatan Palmatak, Kepulauan Anambas, Kabupaten Natuna, Kepulauan Riau*. kerja sama DKP dan Konsorsium Natuna Barat.
- Indrawasih, Ratna (ed). 2006. *Konflik-konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah, dan Resolusinya (Studi Kasus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Riau)*. Jakarta: LIPI Press.
- (ed). 2007. *Konflik-konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah, dan Resolusinya (Konflik Klaim Wilayah Laut di Maluku Tenggara)*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Kusnadi. 2000. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan*. Yogyakarta: Penerbit LKiS.
- Lynch, Owen J. 2002. *Whose Resources? Whose Common Good? Toward a New Paradigm of Environmental Justice and National Interest in Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

- McGoodwin, J.R. 1990. *Crisis in the World's Fisheries: People, Problems, and Policies*. Stanford: Stanford University Press.
- Pemerintah Daerah dan Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. 2006. *Evaluasi Kinerja Pembangunan Pemerintah Propinsi Tahun 2006: Pertanggungjawaban Kinerja Pembangunan Gubernur, Buku 3F Laporan Hasil Penyusunan Indikator Kinerja Sosial*.
- Peterson, N. and B. Rigsby (ed.s).,1998, *Customary Marine Tenure in Australia*. Sydney: University of Sydney.
- Ritzer, George & Goodman, Douglas J. 2007. *Teori Sosiologi Modern Edisi Keenam*. Jakarta: Kencana.
- Ruddle, K and T. Akimichi (Eds). 1984. *Maritime Institutions in the Western Pacific*. Osaka: National Museum of Ethnology.
- Satria, Arif dan Matsuda, Y. 2004. Decentralization of Fisheries Management in Indonesia. *Marine Policy* 28 (2004) 437-450.
- Satria, Arif. *Pengkavlingan Laut dan Otonomi Daerah*. dalam Kompas, 5 Februari 2001, hal 29.
- Siswanto. B. 2008. *Kemiskinan dan Perlawanan Nelayan*. Malang: Laksbang Mediatama
- Scott, A. 1955. The Fishery: The Objective of Sole Ownership. *Journal of Political Economy* 63:116-124.
- Semedi, P. 2002. *Mboten Wonten Ulame: Overfishing in the Java Sea, 1850s-1990s*. Paper pada EDEN II Workshop: "Sustainability and Depletion in Island Southeast Asia: Forests and Fisheries, Past and Present."Leiden, 20-22 June 2002.
- Stewart, Frances. 2001. "Horizontal Inequality : A neglected Dimension of Development". WIDER Annual Lecture 5. Helsinki :World Institute for Development Economics Research, United Nations University. (<http://www.wider.unu.edu/events/annual-lecture-2001.htm>)

- Susilo, E. dan Ismadi. 1998. *The mobility of andhon fishermen in East Java* in Roch J., S. Nurhakim, J. Widodo, dan A. Poernomo (eds). *Prosiding of Socio-Economics, Innovation, and Management of the Java Sea Pelagic Fisheries (SOSEKIMA) 4-7 December 1995, Java Sea Pelagic Fishery Assessment Project, Jakarta.* page: 175-180.
- Wahyono, A. et al. 2000. *Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia.* Yogyakarta: Media Pressindo.
- Zerner. C. 1996. *Sea Change: The Role of Culture, Community, and Property Rights in Managing Indonesia's Marine Fisheries.* Jakarta: Obor.

Surat Kabar:

- Bisnis Indonesia. 27 April 2006. *Purse Seine Pukul Pendapatan Nelayan.*
- Kompas. 28 Mei 2005. *Nelayan Timor dan Laut.*
- Kompas. 11 Desember 2005. *RI-Australia Dipersiapkan Kerjasama Keamanan.*
- Kompas. 10 Maret 2006. *Australia Siapkan Rp. 200 Miliar Bagi Nelayan NTT*
- Kompas. 25 September 2006. *Sumberdaya Alam Australia-Indonesia*
- Kompas. 22 November 2000 . *Nelayan Tolak Pengaplingan Laut.*
- Kompas. 5 Oktober 2005. *Ribuan Nelayan Pekalongan Ancam Demo ke Jakarta.* Kompas. 20 Juni 2003. *60 Persen Nelayan Pati Tidak Melaut.*
- Radar Madura. 13 Januari, 2008. *Ratusan Nelayan Tak Melaut,* hlm. 29.
- Radar Madura. 8 April, 2008. *Mantan Kades dan Anaknya Dibantai,* hlm. 33.
- Radar Madura. 8 April 2008. *Diduga Terkait Nelayan Potasium,* hlm.33

- Radar Madura. 9 April, 2008. *Polisi Evakuasi Korban*, hlm. 33.
- Radar Madura. 10 April, 2008. *Tenangkan Warga*, hlm. 33.
- Radar Madura. 12 April 2008. *Tanjung Kiok Mulai Kondusif*, hlm. 35.
- Radar Madura. 18 April 2008. *Galakkan Budidaya Rumput Laut*, hlm. 43.
- Radar Madura. 19 April 2008. *Hafidah Merasa Dizalimi, Desak Pelaku Ditangkap*, hlm. 33.
- Radar Madura. 13 Mei 2008. *Dua Tersangka Serahkan Diri*, hlm. 39.

Sumber Internet :

- Contoh Ikan Kerapu Indonesia yang Diperdagangkan di Pasar Internasional* (<http://naturalresources.indonetwork.co.id/614931/kerapu-sunu-grouper-plectropomus-leopardus-sujiara.htm>, diakses 16 September 2008).
- Cromileptes altivelis* (<http://species.wikimedia.org/wiki/Image:Panther.grouper.arp.jpg>, diakses 16 September 2008).
- Darsono, Prpto, Teripang (*Holothurians*) Perlu Dilindungi (<http://isoi.blogspot.com/2005/03>, diakses 20 Juli 2008).
- Firdaus, Ivan. *Sebelum 'Beche de mer' Tersaji di Meja Makan* (<http://www.panyingkul.com/view.php?id=718&jenis=berandakita>, diakses 20 Juli 2008).
- Grouper price soars as diners demand real thing* (http://www.sptimes.com/2007/05/04/Tampabay/Grouper_price_soars_a.shtml, diakses 4 November 2008).
- Kapanlagi.com, 13 September 2007. *Satpolair Sumenep Amankan Enam Pengebom Ikan Hias* (<http://www.kapanlagi.com/h/0000190706.html>, diakses 21 Agustus 2008).
- Kerapu Sunu (*Plectropomus leopardus*) (<http://filaman.ifm-geomar.de/Photos/PicturesSummary.php?StartRow=1&ID=4826&what=species&TotRec=8>, diakses 16 September 2008).

- Liputan6.com. 4 Oktober 2003. *Lima Nelayan di Sumenep Ditangkap* (<http://www.liputan6.com/daerah/?id=63786>, diakses 21 Agustus 2008).
- Menyoal Tudingan Pencurian Ikan di ZEEA* (<http://okilukito.wordpress.com/2007/11/29>, diakses 20 Juli 2008).
- Potential Export Market* (<http://www.fao.org/docrep/field/003/U0267E/U0267E04.htm>, diakses 4 November 2008).
- Purwati, Pradina. *Teripang Indonesia: Komposisi Jenis dan Sejarah Perikanan*. (<http://www.oseanografi.lipi.go.id>., diakses September 2008).
- Suadi. 2006. *Mengkaji Ulang Pola Pengelolaan Perikanan*. (<http://pesisir.blogspot.com/2006/04/mengkaji-ulang-pola-pengelolaan.html>, diakses 21 Agustus 2008).
- Suadi. 2006. *Menelusuri Pola Pertumbuhan Industri Perikanan Laut Indonesia: Beberapa Catatan* (<http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=133>, diakses 21 Agustus 2008).
- Suara Karya. 8 April 2008. *Satu Keluarga Dibantai Massa* (<http://www.jawapos.co.id/radar/index.php?act=detail&rid=13210>, diakses 21 Agustus 2008).
- Surabaya Post. 20 November 1999. *Nelayan Kangean dan Sapeken Keluhkan Pengeboman Ikan* (<http://zkarnain.tripod.com/KANGEAN-1.HTM>, diakses 21 Agustus 2008).
- Surya. 8 April 2008. *Warga Dibantai, Polisi Ngacir Pakai Perahu* (http://jatim.polri.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1287&Itemid=266, diakses 21 Agustus 2008).
- Surya. 25 April 2008. *Nelayan Raas Blokade Kapal Porsein Galisung Mandiri* (http://www.surya.co.id/web/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=38079, diakses 20 Mei 2008).
- Surya. 13 Maret 2008. *Nelayan Ancam Bakar Kapal Jateng* (<http://www.surya.co.id>, diakses 19 Maret 2008).

Teripang Geliat Potensi Dari Timur Laut. (<http://ikanmania.wordpress.com/2007/12/30>, diakses 20 Juli 2008).

World Reef Institute – WRI. 2002. *Reefs at Risk in Southeast Asia 2002.* (<http://www.wri.org>, diakses 21 Juli 2008).

<http://www.sumenep.go.id>.

<http://www.kapanlagi.com> .

<http://www.suarasurabaya.net>.

<http://www.kompas.com/>.

<http://raaskita.wordpress.com/>.

<http://www.ikanbijak.com>.

Peraturan-Peraturan :

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Kepmen Kelautan dan Perikanan No. 5 Tahun 2008.

Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 8 Tahun 2003 tentang Distribusi Izin Usaha Perikanan dan Kelautan. 2003.