

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia karena memiliki luas laut dan jumlah pulau yang besar. Panjang pantai Indonesia mencapai 95.181 km dengan luas wilayah laut 5,4 juta km², terdiri dari 0,8 juta km² laut teritorial, 2,3 juta km² laut nusantara, dan 2,7 juta km² wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Dengan luas daratan ± 1,9 juta km² maka total wilayah Indonesia mencapai 7,8 juta km² terdiri dari ± 75,3 % merupakan wilayah laut, sedangkan sisanya ± 24,7 % merupakan wilayah daratan yang juga ditutupi oleh berbagai bentuk perairan danau, waduk, sungai, dan jenis perairan umum lainnya (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Banyuwangi, 2011).

Memperhatikan luas wilayah laut Indonesia yang luas, maka potensi perikanan dan kelautan yang dimiliki Indonesiapun sangat besar. Banyuwangi sendiri merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang terletak di ujung timur Pulau Jawa, dan berbatasan langsung dengan wilayah perairan, yaitu Selat Bali, dan Samudera Indonesia.

Letak Geografis kabupaten Banyuwangi berada di koordinat 7° 43' - 8° 46' Lintang Selatan dan 113° 53' – 114° 38' Bujur Timur. Wilayah daratannya terdiri dari dataran tinggi berupa pegunungan yang merupakan daerah penghasil produk

perkebunan dan dataran rendah dengan berbagai potensi produk hasil pertanian serta daerah sekitar garis pantai dengan panjang sekitar 175,8 km yang membujur dari arah utara ke selatan yang merupakan daerah penghasil berbagai biota laut. Kabupaten Banyuwangi terbagi dalam wilayah administrasi sebanyak 24 kecamatan, 28 kelurahan, dan 189 desa, dimana 11 kecamatan diantaranya yaitu Wongsorejo, Muncar, Pasanggaran, Purwoharjo, Kalipuro, Banyuwangi, Kabat, Siliragung, Rogojampi, Bangarejo, dan Tegaldlimo memiliki pantai. Secara umum diantara ke 11 kecamatan ini, ada satu yang menonjol penghasil ikan lautnya, yaitu Kecamatan Muncar. Banyaknya kecamatan yang berpantai, dengan garis pantai yang panjang, ditambah Kecamatan Muncar sebagai bandar ikan terbesar kedua di Indonesia menjadikan Kabupaten Banyuwangi memiliki potensi perikanan yang sangat besar. (<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/geografi>)

Berdasarkan data dari Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur (2012), jumlah nelayan Kabupaten Banyuwangi sampai tahun 2011 tercatat sebanyak 23.730 jiwa. Berdasarkan rumah tangga perikanannya, Kabupaten Banyuwangi memiliki jumlah yang paling banyak diantara kabupaten dan kota lainnya yang ada di Jawa Timur, yaitu sebanyak 8.462 RTP dengan nilai produksi sejumlah Rp. 272.031.145.000. Terdapat berbagai perlakuan produksi perikanan Kabupaten Banyuwangi dengan jumlah 31,018.5 ton, meliputi dipasarkan segar, pengeringan/penggaraman, pemindangan, peragian (terasi, peda, kecap ikan), pengasapan, pembekuan, pengalengan, dan penepungan. Potensi perikanan yang

besar ini tidak hanya menarik perhatian nelayan lokal, namun juga nelayan andon (pendatang) untuk melakukan penangkapan di Banyuwangi.

Kondisi perikanan di Banyuwangi saat ini tengah menurun (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Banyuwangi, 2011), dikarenakan sumber daya ikan secara umum menurun pula. Bahkan ikan andalan Banyuwangi yaitu ikan lemuru, tidak terlalu banyak muncul. Ikan lemuru yang ada di Kabupaten Banyuwangi memiliki kualitas yang sangat baik, menurut nelayan lokal sekitar, ikan jenis ini memiliki kualitas terbaik se-Indonesia. Menurut nelayan lokal, ada beberapa penyebab mengapa ikan lemuru berkurang, diantaranya adalah limbah pabrik dan domestik, *over fishing*, bertambahnya ikan jenis predator yaitu ikan layur, serta adanya limbah cahaya lampu yang dimiliki oleh nelayan andon.

Ada beberapa situasi yang dapat menimbulkan konflik antara nelayan lokal dengan nelayan andon, yaitu perbedaan peralatan tangkap ikan dan hasil tangkapan. Subijakto (2010) menyatakan bahwa peralatan tangkap nelayan andon tergolong lebih canggih bila dibandingkan peralatan tangkap nelayan lokal. Artinya mereka memiliki peluang untuk memperoleh hasil yang lebih banyak dan cepat dibandingkan dengan nelayan lokal, sehingga nelayan lokalpun mengalami penurunan hasil tangkapan, serta penghasilannya berkurang, hal ini tentu saja dapat mengancam kelangsungan hidup dirinya maupun keluarga.

Hadirnya nelayan andon, dengan kapal dan alat tangkap yang lebih *modern*, maka hasil tangkapan pun menjadi lebih baik dibanding nelayan lokal. Seperti diungkapkan oleh Kusnadi (2002) sebenarnya jika nelayan lokal dan andon sama-sama mendapatkan hasil, hal tersebut tidak menjadikan masalah. Akan tetapi jika nelayan andon dapat tetapi nelayan lokal tidak mendapatkan hasil maka hal tersebut akan menimbulkan konflik.

Pada awalnya nelayan Banyuwangi tidak terusik dengan kehadiran nelayan andon yang memiliki peralatan tangkap lebih canggih, namun semakin hari jumlah nelayan andon semakin bertambah dari belasan hingga ratusan, hal ini membuat hasil tangkapan nelayan lokal yang masih menggunakan peralatan lebih sederhana menurun. Nelayan lokal telah lama berusaha menolak kehadiran nelayan andon sejak tahun 2001, seperti yang diungkapkan Subijakto (2010) bahwa Penolakan adanya nelayan andon ini sudah berlangsung marak sejak mulai era reformasi yang dibarengi dengan UU No. 22/1999. Bahkan telah berlangsung demo ke DPRD Banyuwangi, namun demikian, nelayan andon tetap datang mencari ikan.

Jumlah nelayan andon saat ini memang sudah menurun, hal ini selain karena memang sudah ada peraturan yang membatasi jumlah nelayan andon, juga karena menurunnya sumber daya ikan, namun dengan menurunnya ikan ini, dikhawatirkan akan timbul masalah-masalah baru. Ada beberapa hal yang patut diperhatikan, pertama terkait dengan nelayan andon, pada dasarnya nelayan andon datang ke Banyuwangi adalah atas permintaan dari sebagian juragan nelayan Banyuwangi

sendiri. Dimungkinkan, konflik terjadi tidak hanya di laut, namun juga antar juragan dan orang-orang daerah asal andon tersebut, misalnya antara juragan dengan juragan, antara warga Banyuwangi dengan orang andon, misalnya Tuban, Lamongan, dan lain-lain.

Kedua, terkait dengan penyelesaian dengan jalur hukum oleh pemerintah, memang sudah ada ketentuan-ketentuan yang mengatur nelayan, yaitu berupa SKB (surat keputusan bersama) antara gubernur Jawa Timur dengan Bali, namun sampai sekarang, masih ditemukan kecurangan-kecurangan, misalnya berupa ukuran mesin yang tidak sesuai dengan peraturan/ijin, alat tangkap yang digunakan, ukuran perahu, dan lain sebagainya.

Hal ini terbukti dengan berulang kalinya SKB (surat keputusan bersama) Gubernur Jawa Timur-Bali ini dibuat. Wiyono (2011) menyatakan bahwa awalnya, pada tanggal 20 Mei 1977 dikeluarkan SKB antara Pemerintah Daerah Jawa Timur dan Bali, No. EK/1/39/1977 yang menetapkan jumlah *purse seine* yang beroperasi di perairan Selat Bali 50 buah untuk Banyuwangi dan 50 buah untuk Bali. SKB ini diperbarui dengan SKB No. 156 Tahun 1978, EK/Le/146/1978 tanggal 27 Desember 1978, yang menetapkan jumlah *purse seine* yang boleh beroperasi dari Banyuwangi sebanyak 73 unit dan dari Bali 60 unit. SKB ini diperbarui lagi dengan SKB No. 126 tahun 1983-No. 236 tahun 1983 pada tanggal 4 Agustus 1983 yang memberikan ijin operasi bagi 125 unit *purse seine* dari Banyuwangi dan 75 unit dari Bali. Tahun 1985 dikeluarkan SKB baru dengan No. 7 tahun 1985 - No. 4 tahun 1985 dengan

mengijinkan jumlah *purse seine* yang beroperasi dari Banyuwangi sebanyak 190 unit dan dari Bali sebanyak 83 unit. SKB tersebut diperbaharui pada tahun 1992 dengan dikeluarkannya SKB antara Gubernur Propinsi Jawa Timur dan Bali No. 238 Tahun 1992/674 tahun 1992 tanggal 24 November 1992 tentang pengaturan pengendalian penggunaan pukat cincin (*purse seine*) di Selat Bali, SKB terakhir ini disamping membatasi jumlah unit yang boleh beroperasi sebanyak 283 unit, juga menetapkan besar dan panjang mata jaring. Sedangkan ukuran perahu *purse seine* yang boleh beroperasi maksimal 30 GT (*Gross Tonnage*).

Subijakto (2010) menyatakan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Nelayan Andon Dalam Rangka Pengelolaan Sumberdaya Ikan disebutkan bahwa yang dimaksud nelayan andon adalah nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di laut dengan menggunakan kapal perikanan berukuran tidak lebih dari 30 GT atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK) dengan daerah penangkapan yang berubah-ubah atau berpindah-pindah sehingga nelayan tersebut berpangkalan atau berbasis sementara waktu atau dalam waktu yang relatif lama di pelabuhan perikanan di luar daerah asal nelayan tersebut.

Wiyono (2011) menambahkan bahwa jumlah armada perikanan *purse seine* pada tahun 2010 adalah 240 unit dengan ukuran di atas 10-30 GT, sedang untuk ukuran 5-10 GT berjumlah 183 unit. Armada yang beroperasi tersebut dilaporkan 43 unit dengan ukuran di atas 10-30 GT tidak memiliki ijin namun tetap beroperasi.

Menurut SKB No. 238 tahun 1992//674 tahun 1992 bahwa jumlah armada di Selat Bali diberi kuota sebanyak 273 unit (190 unit Provinsi Jawa Timur dan 80 unit Provinsi Bali), sehingga terjadi kelebihan kuota armada sebanyak 150 unit.

Hal ini terus terjadi, karena ada oknum-oknum yang terlibat di dalamnya. Sehingga menyebabkan nelayan lokal yang dirugikan, tidak puas dengan kinerja pemerintah. Hal ini bila terus terjadi, dimungkinkan nelayan dan warga lokal semakin hilang kepercayaannya terhadap pemerintah atau aparat, sehingga dikhawatirkan, apabila ada kebijakan-kebijakan baru atau sesuatu yang menyangkut pemerintah dan pembangunan, maka akan terhambat.

Ketiga, permasalahan terkait dengan pengolahan limbah pabrik dan limbah domestik. Saat ini nelayan untuk bisa mendapatkan ikan, semakin lama semakin mengarah ke tengah laut yang tentu membutuhkan biaya lebih besar, dulu cukup beberapa meter saja dari bibir pantai sudah bisa memancing ikan atau mencari kerang, tapi sekarang bibir pantai penuh dengan sampah, hal ini bila dibiarkan, akan semakin mengancam pelestarian ikan, dan bisa dipastikan pabrik yang mengeluarkan limbah, dan pemerintah sebagai pengelola sampah akan dipermasalahkan. Sampai saat ini sudah ada warga yang mengeluh terkait pengolahan limbah pabrik dan domestik. Karena pertama, tidak semua pabrik yang ada di Banyuwangi telah memiliki IPAL (Instalasi Pembuangan Air Limbah). Kedua, TPS (Tempat Pembuangan Sementara) di Muncar tidak memadai, sehingga banyak warga yang membuang sampah di sungai, selokan, maupun laut.

Pemerintah telah melakukan usaha-usaha untuk meredam konflik antar nelayan di Banyuwangi, yaitu dengan penerbitan SKB antara gubernur Jawa Timur dengan Bali tahun 1992, dimana isi dari SKB tersebut mengatur antara lain jenis serta jumlah perahu dan alat tangkap, serta Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Nelayan Andon Dalam Rangka Pengelolaan Sumberdaya Ikan.

Meskipun telah ada regulasi dalam menangkap ikan, namun regulasi itu sendiri bermasalah, ada ketidakselarasan kebijakan antara pemerintah pusat dengan otonomi daerah. Subijakto (2010) menambahkan dari sisi legalitas nelayan andon merasa memiliki ijin dari pemerintah propinsi untuk melakukan penangkapan ke daerah lain. Tetapi dengan adanya otonomi daerah maka tiap daerah kabupaten/kota mengklaim masing-masing wilayah laut sebagai daerah milik mereka. Walaupun nelayan andon sudah pernah berkonflik dan diusir dari wilayah Banyuwangi, mereka masih berani kembali lagi ke Banyuwangi. Menurut mereka (nelayan andon) hal ini dikarenakan jalur migrasi ikan memang menuju ke arah perairan Selat Bali.

Pihak Dinas Kelautan dan Perikanan antar kabupaten terus mengadakan koordinasi untuk menyelesaikan masalah konflik tersebut. Kesepakatan aturan untuk menghindari konflik itu sebenarnya sejak awal sudah berulang kali dibuat, tapi hal itu hanya meredam konflik untuk sementara atau bisa dikatakan hanya bersifat temporer (Subijakto, 2010).

Idealnya konflik antar nelayan di Banyuwangi yang disebabkan karena memperebutkan wilayah tangkapan, perbedaan jenis alat tangkap, kecemburuan hasil tangkapan, dan lain sebagainya tidak seharusnya terjadi. Selain akan mengganggu roda perekonomian Banyuwangi khususnya, di Jawa Timur dan di Indonesia pada umumnya, juga akan menimbulkan perpecahan bangsa. Terlebih Banyuwangi memiliki bandar ikan laut terbesar di Jawa Timur, dan terbesar kedua di Indonesia. Rudyanto (2004) menyatakan bahwa agar dapat menghindari terjadinya konflik-konflik sosial dan ekonomi, kearifan lokal harus diakomodir sebagai salah satu pranata hukum yang dapat memperkecil terjadinya konflik antar nelayan.

Hermawanti dan Rinandari (2005, dalam Suryanto 2012) menambahkan bahwa masyarakat Indonesia sebenarnya merupakan masyarakat komunal yang mempunyai banyak nilai yang dapat menguatkan modal sosial. Modal sosial tersebut sebenarnya merupakan salah satu alternatif untuk memberdayakan masyarakat. Modal sosial dapat digunakan sebagai sarana pemberdayaan masyarakat karena memberikan pencerahan kebersamaan, toleransi, dan partisipasi. Oleh karena itu perlu adanya langkah-langkah pemecahan dengan mengutamakan unsur kearifan lokal sebagai modal sosial untuk menyelesaikan konflik antar nelayan, mengingat usaha-usaha yang telah dilakukan pemerintah kurang mencapai hasil yang maksimal bagi semua pihak.

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, yaitu untuk mengidentifikasi model penyelesaian konflik nelayan berbasis kearifan lokal sebagai modal sosial, maka fokus penelitian ini dapat dirumuskan dalam *grand tour question* yaitu “bagaimana peran kearifan lokal sebagai modal sosial dalam menyelesaikan konflik?”

Untuk memperkaya bahasan, maka dibuat *subquestion* yaitu:

1. Bagaimana bentuk dan pola konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi?
2. Apakah penyebab konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi?
3. Bagaimanakah penyelesaian konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi?
4. Bagaimanakah peran kearifan lokal sebagai modal sosial dalam menyelesaikan konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi?

1.3 Signifikansi dan Keunikan Penelitian

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena:

1. Mengingat masyarakat Banyuwangi adalah masyarakat plural yang terdiri dari Madura, Cina, Osing, dan Jawa, sehingga dengan perbedaan budaya ini dan didorong kepentingan ekonomi dan sosial akan berpotensi untuk memecah kerukunan dan persatuan bangsa.

<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/geografi>

2. Kawasan Selat Madura dan Selat Bali khususnya merupakan kawasan yang termasuk dalam tangkap lebih (*overfishing*), hal ini ditunjukkan dengan menurunnya tingkat produksi perikanan tangkap di Kabupaten Banyuwangi pada tahun 2010 sebesar 29.264.334 Kg dan tahun 2009 sebesar 51.371.036 Kg, maka produksi perikanan pada tahun 2010 mengalami penurunan sekitar 43%. (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Banyuwangi, 2011).
3. Berkurangnya jumlah nelayan dari 24.651 pada tahun 2009 menjadi 22.955 orang pada tahun 2010, dimana hal ini menunjukkan bahwa profesi nelayan tidaklah lagi memberi jaminan hidup. Sedangkan jumlah penduduk terus meningkat, sejalan dengan kebutuhan akan konsumsi ikan baik untuk dalam negeri maupun ekspor. (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Banyuwangi, 2011).
4. Selama ini penanganan konflik antar nelayan yang terjadi di Banyuwangi masih ditangani menggunakan pendekatan hukum. Kesepakatan aturan untuk menghindari konflik itu sudah berulang kali dibuat (SKB Gubernur Jawa Timur-Bali) tahun 1977, 1978, 1983, 1985, dan 1992, tapi hal itu hanya meredam konflik untuk sementara atau hanya bersifat temporer (Wiyono, 2011).
5. Berdasarkan uraian diatas, peneliti menilai bahwa perlu dilakukannya penyelesaian konflik yang berbasis pada kearifan lokal sebagai modal sosial. Terlebih dalam penelitian-penelitian sebelumnya hanya

mengidentifikasi konflik nelayan berdasarkan jenis, intensitas dan faktor penyebab konflik (Kinseng 2007).

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi bentuk dan pola konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi.
2. Mengidentifikasi penyebab konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi.
3. Mengidentifikasi penyelesaian konflik yang selama ini dilakukan di Kabupaten Banyuwangi.
4. Mengidentifikasi peran kearifan lokal sebagai modal sosial dalam menyelesaikan konflik nelayan di Kabupaten Banyuwangi.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat positif, yaitu:

1. Manfaat teoritis
 - a. Mengembangkan teori konflik, khususnya pada setting kehidupan nelayan.
 - b. Menggali informasi pengetahuan yang berhubungan dengan kearifan

lokal sebagai modal sosial masyarakat dalam menyelesaikan konflik.

- c. Ditemukannya model penyelesaian konflik antar nelayan yang lebih terintegratif karena memiliki cakupan kewilayahan yang lebih luas.

2. Manfaat praktis

- a. Dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan yang berhubungan dengan penyelesaian konflik antar nelayan.
- b. Dapat diimplementasikan dalam bentuk pelatihan pencegahan dan penyelesaian konflik nelayan.