

Dosen:  
Prof Dr Ir Rudy C Tarumingkeng

## **STATUS NELAYAN *ANDON* DAN PENGAKUAN KEBERADAANNYA (*The status and legality of andon fishermen*)**

Oleh:

**Pathul Arifin**  
(C561030124)

E-mail : [ahol03@telkom.net](mailto:ahol03@telkom.net)

### **INTISARI**

Nelayan pendatang dalam komunitas nelayan lokal, secara tradisional diakui keberadaannya. Semula, mereka secara orang-perorangan atau korporasi melakukan penangkapan ikan pada wilayah perairan yang sama. Tetapi dalam perkembangannya, status dan keberadaannya pun menjadi persoalan. Ini ditunjukkan dengan seringnya terjadi konflik kepentingan diantara mereka dalam hal perebutan sumberdaya. Makalah ini mencoba untuk membahas nelayan pendatang berkaitan dengan 1 (satu) tahun keluarnya Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor : Kep. 13/Men/2004 tentang Pedoman Pengelolaan Nelayan Andon Dalam Rangka Pengelolaan Sumber Daya Ikan, tanggal 8 Maret 2004.

Bagaimanapun juga dikeluarkannya Kepmen tersebut, dengan segala konsekuensinya dalam membangun komitmen bersama, menjadi optimis dalam prinsip pengelolaan sumber daya ikan secara terencana dan bertanggung jawab

### **I. PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Secara sosiologis, karakteristik nelayan berbeda dengan petani sehubungan dengan perbedaan karakteristik sumberdaya alam yang tersedia. Petani berhadapan dengan sumber daya yang terkontrol, sementara nelayan menghadapi sumber daya yang

hingga kini masih bersifat *open access* dan *common property*. Karakteristik sumberdaya ini menyebabkan nelayan mesti berpindah-pindah untuk memperoleh hasil yang maksimal. Perpindahan nelayan dari satu wilayah perairan ke wilayah perairan yang lain pada dasarnya adalah mengikuti ruaya ikan dan iklim perairan (musim) yang sesuai dimana ikan yang menjadi tujuan penangkapan berada. Nelayan yang berpindah-pindah sebagai sumberdaya yang eksis secara turun temurun dalam mengeksploitasi sumberdaya perikanan laut dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perpindahan tersebut ada yang bersifat tetap menuju suatu tempat dan ada yang ke berbagai tempat (mengikuti siklus musim ikan). Pergerakan perpindahan untuk tujuan *fishing* sudah sejak lama dilakukan oleh nelayan. Sifat pergerakan perpindahan yang dilakukan dengan tujuan pada satu tempat adalah sebagai penciri bahwa tempat tersebut merupakan daerah penangkapan yang potensial. Belum diketahui dengan pasti sejak kapan tradisi nelayan yang berpindah-pindah tersebut sudah berlangsung.

## 1.2. Prospek dan Potensi konflik

Berkembangnya motorisasi perikanan menjadikan nelayan berubah dari *peasant fisher* menjadi *post-peasant fisher* yang dicirikan dengan beralihnya teknologi penangkapan dari penggunaan jukung/perahu tanpa motor kepada motor tempel hingga kapal motor. Perkembangan ini seiring dengan peningkatan jumlah nelayan yang menggunakan perahu/kapal motor. Penguasaan sarana perahu/kapal motor tersebut semakin membuka peluang bagi nelayan untuk menangkap ikan di wilayah perairan yang lebih jauh. Perkembangan teknologi dan mobilitas tinggi dalam penangkapan ikan memacu kemampuan nelayan untuk meningkatkan produksinya. Perkembangan yang sangat mengkhawatirkan adalah kecenderungan pemanfaatan atau penyalahgunaan peruntukan zona penangkapan dengan maraknya nelayan yang beroperasi secara berpindah-pindah.. Persoalan muncul dari kegiatan yang selaras maupun saling bertentangan dalam memanfaatkan potensi sumberdaya perikanan dalam satuan wilayah penangkapan.

Ketergantungan sedemikian banyak perikanan komersial penting terhadap keberadaan daerah penangkapan ikan potensial dalam suatu wilayah yang menyebabkan

nelayan dengan mobilitas tinggi mampu untuk selalu berpindah tempat dalam operasinya. Jika daerah itu dimanfaatkan oleh satu kepentingan, belum menjadikan masalah yang rumit. Tetapi, pemanfaatan untuk berbagai kepentingan yang tidak selaras atau banyak kepentingan penangkapan yang selaras dan mengarah kepada perebutan dan pengurusan sumberdaya perikanan tentu akan menimbulkan masalah. Keselarasan dalam tujuan fishing sangat tergantung pada potensi sumberdaya perikanan dalam satuan wilayah penangkapan.

Banyak kasus yang menyangkut persoalan nelayan yang berpindah-pindah yang mengarah pada konflik kepentingan dengan nelayan lokal. Disatu sisi nelayan berpindah-pindah, dengan segala kemampuannya, tidak mempunyai pilihan kecuali masuk dalam suatu wilayah penangkapan di luar daerah asalnya dan disisi yang lain berhadapan dengan nelayan lokal dengan segala keterbatasannya. Nelayan yang berpindah-pindah ini biasa disebut nelayan andon oleh nelayan lokal.

### 1.3. Siapa Nelayan Andon ?.

Dalam UU 31/2002 pasal 1, *Nelayan* adalah orang yang matapencahariannya melakukan penangkapan ikan. *Nelayan kecil* adalah orang yang matapencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Setiap orang yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah orang perseorangan atau korporasi. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

**Standar Statistik Perikanan**, *nelayan* adalah orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan ikan/binatang air lainnya/tanaman air. Orang yang hanya melakukan pekerjaan seperti membuat jaring, mengangkut alat-alat perlengkapan ke dalam perahu/kapal, tidak dimasukan sebagai nelayan. Ahli mesin dan juru masak yang bekerja di atas kapal penangkap dimasukan sebagai nelayan, walaupun mereka tidak secara langsung melakukan penangkapan.

**Ensiklopedi Indonesia (1999)**, *Nelayan* adalah orang yang secara aktif melakukan kegiatan menangkap ikan, baik secara langsung (seperti penebar dan pemakai

jaring) maupun secara tidak langsung (seperti juru mudi perahu layar, nahkoda kapal ikan bermotor, ahli mesin kapal, juru masak kapal penangkap ikan), sebagai mata pencaharian.

Tidak ada definisi baku sebelumnya yang dapat dijadikan sebagai referensi, siapa sebenarnya nelayan andon. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *andon* tidak ditemukan dan yang ada kata *endon*, *mengendon*, artinya *pergi dan tinggal beberapa waktu di suatu tempat*. Mungkin kata **andon** berasal dari bahasa daerah (?) atau sebutan huruf vocal **e** menjadi **a** dalam berkomunikasi.

Fakta empiris menunjukkan bahwa nelayan pendatang dan berpindah-pindah tempat umumnya disebut oleh nelayan lokal/masyarakat pesisir dengan nama *nelayan andon*. Jika demikian, maka takrif *nelayan andon* adalah nelayan yang secara administrasi bukan penduduk suatu daerah/wilayah dimana penangkapan ikan dilakukan, baik untuk kepentingan dirinya sendiri (orang perseorangan) dan atau bersama-sama keluarganya maupun kelompok (korporasi sesamanya atau bersama penduduk setempat/lokal). Pertanyaan berikutnya (kaitannya dengan administrasi), bagaimana dengan : nelayan antar desa dalam kecamatan, antar kecamatan dalam kabupaten dan antar kabupaten dalam propinsi (lokal), dapatkah ia disebut andon ? kalau administrasi kependudukan yang menjadi batasannya.

Apapun definisinya, keberadaan nelayan tersebut baik secara sendiri-sendiri (orang perorangan) maupun bersama-sama (korporasi) secara nasional berperan dalam berkontribusi produk perikanan laut di Indonesia. Kontribusinya, terutama berasal dari sumberdaya ikan pelagis kecil. Namun demikian prinsip pengelolaan sumber daya ikan secara terencana dan bertanggung jawab tetap menjadi acuan dalam pemanfaatannya. Dalam hal pemanfaatan sumber daya ikan (dimana nelayan memiliki hak akses), jika tidak ditata dan dikendalikan akan berpeluang menimbulkan konflik antara sesamanya. Di beberapa daerah, hingga saat ini masih banyak terjadi konflik nelayan yang berhubungan dengan kepentingan dalam memanfaatkan sumber daya ikan dalam satuan wilayah pengelolaan perikanan.

## **II KAPASITAS LEGAL DARI KEP 13/MEN/2004**

Ada 15 peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dikeluarkannya Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor : KEP.13/MEN/2004

tentang Pedoman Pengendalian Nelayan Andon Dalam Rangka Pengelolaan Sumber Daya Ikan, yang dikeluarkan pada tanggal 8 Maret 2004.

Konsekuensi logis keluarnya kepmen ini, memberikan mandat secara legal sebagai kemampuan formal kelembagaan baik vertikal maupun horizontal dalam rangka pengelolaan sumber daya ikan secara terencana dan bertanggung jawab. Hal ini tidak terlepas dari kait-mengkait antara tugas pokok dan wewenang lembaga pemerintah di satu sisi dengan kewajiban dan hak nelayan andon (orang perorangan atau korporasi) di sisi yang lain.

Kep 13/Men/2004 Pasal 1, *nelayan andon* adalah nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di laut dengan menggunakan kapal perikanan berukuran tidak lebih dai 30 (tiga puluh) *Gross Tonnage* (GT) atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 (sembilan puluh) 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. Pasal 2 (1) pedoman dibuat sebagai acuan bagi dinas Propinsi atau Kabupaten/Kota dalam melaksanakan penataan dan pengendalian nelayan andon.

Berikut adalah tabel hubungan eksistensi dari kewajiban dan hak nelayan andon dengan tugas dan wewenang lembaga pemerintah.

KEWAJIBAN DAN HAK	TUGAS POKOK dan WEWENANG
<p>Pasal 3 (1) Setiap nelayan andon yang akan melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia, wajib terlebih dahulu memiliki izin.</p> <p>Pasal 3 (2) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Usaha Perikanan (IUP),</li> <li>b. Surat Penangkapan Ikan (SPI),</li> </ul>	<p>Untuk pengendalian upaya penangkapan ikan, dilakukan melalui mekanisme perizinan. Sesuai dengan PP 54/2002, daerah dalam hal ini Dinas Perikanan dan Kelautan memiliki kewenangan pemberian izin bagi kapal berukuran hingga 30 GT dan atau menggunakan mesin dengan kekuatan tidak lebih dari 90 DK. Selengkapnya ada di pusat.</p>
<p>Pasal 4 (1) Kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) dikecualikan bagi nelayan andon yang</p>	<p>Pasal 5(1) Pendaftaran kapal dilakukan oleh dinas Propinsi atau Kabupaten Kota berdasarkan domisilinya.</p>

<p>memiliki dan menggunakan 1 (satu) unit kapal penangkap ikan berukuran sampai dengan 5 (lima) <i>Gross Tonnage</i> (GT) dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 15 (lima belas) Daya Kuda (DK). Pasal 4 (2) Nelayan andon wajib mendaftarkan kapalnya pada dinas Propinsi atau Kabupaten/Kota tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p>	<p>Pasal 5 (2) Kegiatan pendaftaran dilakukan dalam rangka pembinaan dan untuk kepentingan pengelolaan sumber daya ikan.</p>
<p>Pasal 6 (1) Nelayan andon yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, atau kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 5 (lima) <i>Gross Tonnage</i> (GT) dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 15 (lima belas) Daya Kuda (DK) , setiap tahun wajib mendaftarkan kegiatan usahanya kepada dinas setempat.</p>	
<p>Pasal 6 (2) Nelayan andon yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, atau kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 10 (sepuluh) <i>Gross Tonnage</i> (GT) dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 30 (tiga puluh) Daya Kuda (DK) , wajib dilengkapi dengan: a. Foto copy IUP b. SPI c. Kartu Tanda Pengenal Nelayan Andon. yang diterbitkan oleh dinas Kabupaten/Kota tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p>	<p>Pasal 7 (1) Dinas Kabupaten/Kota melalui Kepala Pelabuhan Perikanan setempat menerima laporan kedatangan nelayan andon.  Pasal 7 (2) Kepala Pelabuhan Perikanan menyampaikan laporan tersebut kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota setempat.  Pasal 7 (3) Berdasarkan laporan tersebut, dinas Kabupaten/Kota menerbitkan surat keterangan nelayan andon dengan tembusan kepada dinas Kabupaten/Kota tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p>
<p>Pasal 6 (3) Nelayan andon yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, atau kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak di atas 10 (sepuluh) <i>Gross Tonnage</i> (GT) sampai dengan 30 (tiga puluh) <i>Gross Tonnage</i> dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 (sembilan puluh) Daya Kuda (DK) , wajib dilengkapi dengan:</p>	<p>Pasal 8 (1) Dinas Propinsi atau melalui Kepala Pelabuhan Perikanan setempat menerima kedatangan nelayan andon.  Pasal 8(2) Kepala Pelabuhan Perikanan menyampaikan laporan tersebut kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota setempat  Pasal 8 (3) Berdasarkan laporan tersebut, dinas Propinsi</p>

<p>a. Foto copy IUP b. SPI c. Kartu Tanda Pengenal Nelayan Andon.</p> <p>yang diterbitkan oleh dinas Propinsi tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p>	<p>menerbitkan surat keterangan nelayan andon dengan tembusan kepada dinas Propinsi tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p> <p>Pasal 9 Bentuk dan format Kartu Tanda Pengenal Nelayan Andon (pasal 6 ayat 2 huruf c dan ayat 3 huruf c) serta tata cara pelaporan kedatangan nelayan andon sebagaimana dimaksud dalam pasal 7, ditetapkan lebih lanjut oleh masing-masing Kepala Dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota.</p>
<p>Pasal 10 (1) Nelayan andon berkewajiban :</p> <p>a. Memiliki IUP dan SPI; b. Memiliki Kartu Tanda Pengenal Nelayan Andon; c. Melaporkan kedatangannya; d. Melaporkan ikan hasil tangkapannya; e. Mematuhi adat istiadat daerah setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan di daerah yang didatangi; serta f. Menjaga hubungan baik dengan nelayan setempat.</p> <p>Pasal 10 (2) Nelayan andon berhak :</p> <p>a. Mendapatkan pelayanan yang sama dengan nelayan setempat; dan b. Mendapatkan bimbingan dan pembinaan dari dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota setempat atau dari daerah asal nelayan andon.</p>	<p>Pasal 11 (1) Dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota melakukan pembinaan terhadap nelayan andon di wilayahnya.</p> <p>Pasal 11 (2) Pembinaannya meliputi penyuluhan, pelatihan, dan sosialisasi.</p> <p>Pasal 11 (3) Untuk meningkatkan penataan dan pembinaan nelayan andon, masing-masing dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota dapat melakukan kerjasama.</p> <p>Pasal 12 (1) Dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama melakukan pemantauan dan evaluasi sesuai dengan kewenangan masing-masing.</p> <p>Pasal 12 (2) Hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Direktur Jenderal sekurang-kurangnya setiap 4 (empat) bulan.</p>
<p>Pasal 13 (1) Dinas Propinsi dan Kabupaten/Kota dapat menolak kedatangan nelayan andon, dalam hal nelayan andon tidak memenuhi ketentuan dalam Keputusan ini.</p> <p>Pasal 13 (2) Penolakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberitahukan kepada dinas Propinsi atau Kabupaten/Kota tempat domisili nelayan andon yang bersangkutan.</p>	

Sumber : disari dari Kep 13/Men/2004.

Antara kewajiban dan hak nelayan andon dengan tugas pokok dan wewenang pemerintah terdapat kesenjangan kelembagaan dalam hal hirarki birokrasi. Persoalan

yang mendasar adalah sarana/prasarana operasional yang difasilitasi oleh pemerintah dengan kelengkapan aparaturnya di satu sisi dan nelayan andon yang secara *tradisional* hidup dalam *komunitasnya* membaur dengan nelayan lokal disisi yang lain. Hipotesanya, kepmen dapat memberikan mandat yang dapat mengatur dan mengendalikan nelayan andon dalam rangka pengelolaan sumberdaya ikan.

Kapasitas hukum dari kepmen tersebut sifatnya mengatur dan memaksa. Mengatur berarti nelayan andon ditata dan dikendalikan yang arahnya mencegah terjadinya konflik antara sesama nelayan dalam memanfaatkan sumberdaya ikan. Ini memaksa bagi nelayan andon yang tidak sejalan/selaras dengan prinsip pengelolaan sumberdaya ikan secara terencana dan bertanggungjawab yang diisyaratkan dalam kepmen ini. Pemaksaan berarti pemberian sanksi penolakan terhadap kedatangan nelayan andon pada suatu daerah.

### **III. DAMPAK KEP 13/MEN/2004**

#### **3.1. Aksesibilitas dan Infrastruktur**

Dengan keluarnya Kep 13/MEN/2004, pertanyaannya adalah siapa (secara kelembagaan - *hirarkinya*) yang akan melaksanakannya sebagai konsekuensi logis dikeluarkannya kepmen ini. Misalnya, tidak tersedianya pelabuhan perikanan di daerah dan atau daerah penangkapan/konsentrasi nelayan jauh dari pemerintahan kabupaten sementara hirarki kelembagaan kelautan perikanan tidak sampai pada tingkat pemerintah kecamatan.

Peraturan perundang-undangan yang ada (dibawahnya), jika kurang memperhatikan permasalahan yang bersifat lintas sektoral, maka dalam kasus-kasus tertentu yang bersifat lintas sektoral, tidak mempunyai dasar hukum yang mengatur terciptanya mekanisme kelembagaan secara fungsional horizontal, sehingga setiap instansi atau lembaga cenderung bertindak sendiri-sendiri. Misalnya, konflik yang terjadi antara nelayan andon dan lokal.

Batas-batas kewenangan dan urusan satu instansi dengan instansi lain yang tidak jelas diatur, menyebabkan tidak adanya kepastian ruang lingkup dan batas kewenangan



masing-masing. Akibat selanjutnya adalah tidak jelas siapa yang bertanggungjawab tentang apa dan sebagainya berkaitan dengan keberadaan nelayan andon dalam suatu daerah yang tidak memiliki infrastruktur berupa pelabuhan perikanan.

Dipersoalkan pula tentang siapa yang akan bertanggung jawab tentang pentingnya tugas pokok dan wewenang kelembagaan, karena nelayan andon mempunyai hak yang mereka peroleh dan kewajiban yang harus dipatuhi. Sebagai contoh, apa yang akan dilakukan berkenaan dengan laporan kedatangan pada suatu tempat (Kabupaten/Kota) yang tidak ada pelabuhan perikanan., terjadi pelanggaran kewajiban, instansi atau antar instansi mana yang bertindak (*inter and multiagencies action*)? – antara aparat pelaksana dalam pencegahan dan penanggulangannya di lapangan.

Pelaksanaan program pembangunan perikanan saat ini (pasca era krisis) masih berkesulitan dengan alasan klasik, yaitu menyangkut sumber dana, peningkatan kapasitas baik sumber daya manusia maupun institusional termasuk upaya sosialisasi yang lebih luas dan pemberdayaan masyarakat untuk mendukung berbagai program yang telah dicanangkan. Keterbatasan kapasitas sumber daya manusia serta kelembagaan, dukungan luas dari berbagai instansi pemerintah termasuk *major stakeholder* terkait dan sumber dana serta tantangan baru dampak diberlakukannya Kepmen 13/MEN/2004 dimana tidak semua daerah di Indonesia memiliki infrastruktur sebagai daya dukung.

### 3.2. Nelayan Lokal dan Andon

Dampak dari kepmen tersebut adalah positif jika terjadi kepatuhan dan negatif jika terjadinya penolakan oleh nelayan. Untuk sampai pada taraf kepatuhan, dibutuhkan sarana/prasarana pendukung operasionalnya, seperti pelayanan administrasi yang jelas dan berkeadilan, meratanya pelabuhan perikanan di daerah, kordinasi instansi terkait pada hirarki pemerintahan paling bawah dan pengawasan. Apabila semua kebutuhan pendukung operasional tidak terpenuhi, maka penolakan akan terjadi.

Fakta empiris dilapangan, persepsi nelayan lokal terhadap nelayan andon tidak sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 dari Kep. 13/MEN/2004. Persepsi nelayan lokal termasuk masyarakat pesisir umumnya sangat berbeda dengan yang tertuang dalam kepmen tersebut. Mereka menyebut andon bagi setiap nelayan yang datang dari luar daerahnya tanpa melihat kepada ukuran kapal. Jika tidak terjadi konflik kepentingan

(nelayan lokal versus andon) dalam arti mereka serasi, maka apa yang diisyaratkan oleh kepmen tersebut tidak akan terpenuhi, terutama untuk daerah luar Jawa. Hingga saat ini, sulit untuk memperoleh data series di luar Jawa tentang keberadaan nelayan andon.

### 3.3. Pengelolaan Dampak

Jika salah dalam sebuah definisi kerja, berarti salah dalam perencanaan, maka salah pula dalam pengambilan keputusan yang dijadikan kebijakan. Mungkin ini yang menjadi sebab-akibat sehingga nelayan selalu berada dalam posisi marjinal. Laut Jawa terutama *pantura* sebagai barometer penangkapan ikan di Indonesia di anggap sudah jenuh dan penuh sesak dengan kapal-kapal penangkap ikan. Sementara pada daerah lain masih berpotensi sebagai daerah operasional dalam penangkapan ikan termasuk pengembangannya. Pembangunan sarana/prasarana perikanan tangkap yang tidak merata untuk seluruh daerah, terutama luar Jawa, merupakan hambatan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan tangkap. Hambatan ini akan terasa manakala Kep 13/Men/2004 diberlakukan dalam kegiatan operasionalnya. Untuk mengurangi bahkan menyisihkan hambatan ini dapat diupayakan melalui peningkatan dan pengembangan kapasitas kelembagaan.

Keluarnya Kep 13/Men/2004 membawa konsekuensi terhadap kelembagaan, baik di pemerintahan tingkat pusat, daerah dan masyarakat nelayan. Tujuan operasionalnya (pemberlakuan) adalah mengelola nelayan andon, dimana kepmen ini menjadi acuan bagi dinas Propinsi atau Kabupaten/Kota. Pertanyaannya adalah siapkah secara kelembagaan Dinas Propinsi atau Kabupaten/Kota untuk melaksanakannya.

Upaya peningkatan kapasitas kelembagaan adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan suatu organisasi kelembagaan untuk berdasarkan hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun tidak tertulis, melaksanakan fungsi-fungsi kelembagaan dalam wujud satu kegiatan sesuai dengan peran dan peranannya serta kompetensinya. Upaya pengembangan kapasitas kelembagaan yang dimaksud adalah sebagai upaya untuk meningkatkan sejumlah kapasitas kelembagaan karena adanya diversifikasi kegiatan kelembagaan. Dengan kata lain, kapasitas kelembagaan tersebut dikembangkan seiring dengan diversifikasi kegiatan yang sedang dilakukan.

## IV. KESIMPULAN

Dari beberapa uraian yang telah dikemukakan pada bagian bab terdahulu, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Perpindahan nelayan secara turun temurun dalam mengeksploitasi sumberdaya perikanan laut pada dasarnya adalah mengikuti ruaya ikan dan iklim perairan (musim) yang sesuai dimana ikan yang menjadi tujuan penangkapan berada.
2. Karakteristik sumber daya perikanan yang hingga kini masih bersifat *open access* dan *common property* serta berkembangnya motorisasi perikanan seiring dengan peningkatan jumlah nelayan yang menggunakan perahu/kapal motor memacu kemampuan nelayan untuk meningkatkan produksinya menyebabkan nelayan mesti berpindah-pindah untuk memperoleh hasil yang maksimal.
3. Nelayan yang berpindah-pindah ini identik dengan nelayan pendatang dimana nelayan lokal maupun masyarakat pesisir tanpa kriteria spesifik, menyebutnya dengan nama *andon*.
4. Dalam perkembangannya, persoalan muncul dari maraknya nelayan *andon*, baik berkenaan dengan penangkapan yang selaras maupun yang tidak selaras. Status dan pengakuan keberadaannya pun jadi persoalan.
5. Dikeluarkannya Kep.13/Men/2004, menjadikan optimis dalam prinsip pengelolaan sumber daya ikan secara terencana dan bertanggung jawab. Untuk ini perlu memahami isi dalam kaitannya dengan peraturan dan perundang-undangan terkait lainnya melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional terhadap hasil penafsiran dan penalaran hukum. Diperlukan pula menelusuri sejarah kelembagaan untuk mengetahui latar belakang timbulnya mandat atau kewenangan hukum dalam mengelola nelayan *andon*, sehingga duplikasi kewenangan dan benturan kepentingan dapat diperkecil atau bahkan dapat dihindarkan atau ditiadakan. Pemberlakuan kepmen ini berarti meningkatnya diversifikasi aktivitas kelembagaan di daerah. Untuk mendukung operasionalnya kaitannya dengan OTDA, dibutuhkan *Perda* sebagai dasar hukum formal yang berlaku dengan konsekuensinya dibutuhkan pula infrastruktur dan

- kelembagaan baru di daerah. Dengan demikian ada kejelasan status dan pengakuan formal terhadap nelayan andon.
6. Jika salah dalam sebuah definisi kerja, berarti salah dalam perencanaan, maka salah pula dalam pengambilan keputusan yang dijadikan kebijakan. Pembangunan sarana/prasarana perikanan tangkap yang tidak merata untuk seluruh daerah, terutama luar Jawa, merupakan hambatan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan tangkap. Hambatan ini akan terasa manakala Kep 13/Men/2004 diberlakukan dalam kegiatan operasionalnya, misalnya :
- Bagaimana nelayan andon memiliki kesadaran untuk melaporkan diri dan atau menjadi sumber informasi, sementara lokasi pelaporan jauh dari *fishing base* dimana mereka mengendon?
  - Bagaimana nelayan lokal dapat memiliki kesadaran untuk berpartisipasi sebagai sumber informasi keberadaan nelayan andon didaerahnya.
  - Keterbatasan bahkan ketaktersediaan sarana/prasarana pendukung operasional dan kelembagaan termasuk dalam melakukan pemantauan
  - Bagaimana menciptakan suasana yang kondusif dalam menjalin hubungan dalam kaitan dengan hak dan kewajiban masing-masing pihak (antara lembaga/instansi pemerintah dengan nelayan lokal dan nelayan andon).
7. Untuk mengurangi bahkan menyisihkan hambatan ini dapat diupayakan melalui peningkatan dan pengembangan kapasitas kelembagaan termasuk hirarki birokrasi yang ada dibawahnya. Sebagai contoh sederhana, dimasa lalu ada lembaga formal pemerintahan di kecamatan, semacam Kantor Distrik Perikanan. Dihapusnya lembaga ini dan tidak adanya staf kecamatan yang menangani khusus bidang kelautan dan perikanan apalagi di daerah luar Jawa yang tidak mempunyai fasilitas berupa pelabuhan perikanan, hambatan tersebut akan semakin terasa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Depdikbud, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1991. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi ke 2. Balai Pustaka. Jakarta.
- Ditjend Perikanan Tangkap, 2004. Profil Pengelolaan Perikanan Pelagis Kecil Di Laut Jawa. Workshop Penyusunan Rencana Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut Jawa. Semarang, 21 – 24 September 2004.
- Elfindri, 2002. Ekonomi Patron-Client. Penomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro. Andalas University Press. Padang.
- Hannesson, R. 1976. Ekonomi Perikanan. Universitasforlaget. Bergen.

- Kepmen Departemen Kelautan dan Perikanan Nomor : Kep.13/MEN/2004 tentang Pedoman Pengendalian Nelayan Andon Dalam Rangka Pengelolaan Sumberdaya Ikan.
- Purwaka, T.H., 2003. Dasar-Dasar Pemahaman Peningkatan dan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan. Lembaga Jasa Bantuan Kelembagaan. Jakarta.
- Rusmiliyansari dan Irhamsyah, 2002. Studi Nelayan Andon dan Dampaknya Terhadap Kekeragaman Sosial Masyarakat Nelayan. Fish Scientiae, Jurnal Ilmu-Ilmu Perikanan dan Kekautan. Vol 1 (1) : 40 – 53.
- Sopher, D.E., 1977. The Sea Nomad. A Studi of The Maritim Boat People of Southeast Asia. Published by The National Museum. Singapore.