

Dinamika dan Tantangan Pemberdayaan

Komunitas Nelayan Pulau Banyak Aceh Singkil²⁹

*Dynamics and Challenges of Community Empowerment Many
Island Fishermen Aceh Singkil*

MUHAJIR AL FAIRUSY S.HUM, M.A³⁰

Majelis Adat Aceh Povinsi Aceh, email : muhajir_alfairusy@yahoo.com

ABSTRAK

Tulisan ini, menjelaskan dinamika budaya pola hubungan kerja nelayan tradisional (*palawik*) dengan Pemilik Modal (*tauke*) dan peran pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi komunitas nelayan di Pulau Banyak Kabupaten Singkil Provinsi Aceh. Melalui kajian antropologi budaya ditemukan bahwa pola hubungan antara nelayan *palawik* masih terpasung dalam kontrol para *tauke*. Kemudian ditambah lagi tidak tepat sasaran bantuan-bantuan pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi. Kondisi tersebut menyebabkan nelayan palawik belum mencapai kesejahteraan ekonomi.

Kata Kunci : Nelayan Palawik, Pemberdayaan, Aceh Singkil.

ABSTRACT

This paper describes the dynamics of cultural pattern of traditional fisherman working relationship (palawik) with Owner Capital (employer) and the role of government in economic empowerment of fishing communities in the island province of Aceh Singkil District Lots. Through the study of cultural anthropology found that the pattern of relationships between fishermen palawik still stuck in the control of the employer. Then added another goal improper government intervention in economic empowerment. The condition causes palawik fishermen have not reached economic welfare.

Keywords: Fishermen Palawik, Empowerment, Aceh Singkil

29 Naskah diterima 11 April 2013, Revisi Pertama 9 Juni 2013, Revisi Kedua 28 September 2103

30 Peneliti Antropologi masyarakat Nelayan & Pengurus Majelis Adat Provinsi Aceh

A. PENDAHULUAN

Masyarakat nelayan di Indonesia, identik dengan kemiskinan, mereka seakan luput dari perhatian Negara. Demikian juga komunitas nelayan di Pulau Banyak Kabupaten Aceh Singkil, yang hidup dalam kondisi keterbatasan, kecuali hanya beberapa nelayan juragan (*tauke*), yang hidupnya lebih sejahtera. Kondisi ekonomi mereka tentunya memprihatinkan, hal ini terlihat dari tempat tinggal yang terbuat dari gubuk-gubuk-tidak layak huni. Ternyata, hidup ditengah sumber daya alam-hasil laut yang melimpah, belum menjamin kesejahteraan. Justru, mereka seperti teraneksasi akibat keadaan kompetisi ekonomi oleh para *tauke*.³¹ Memang, ada kecenderungan klaim bahwa hidup nelayan selalu memprihatinkan, seperti temuan Kusnadi (2000) yang secara terang-terangan mendeskripsikan kemiskinan masyarakat pesisir, terutama di beberapa titik di Indonesia.

Secara geografis, Pulau Banyak jauh dari ibukota Propinsi Aceh dan berbatasan langsung dengan Propinsi Sumatera Utara. Masyarakat Pulau Banyak, mayoritas bekerja-bermata pencaharian sebagai nelayan. Aktivitas nelayan di sana juga diatur secara hukum adat Aceh, yang mengatur pola dan teknis melaut, seperti penggunaan teknologi yang sederhana, tidak boleh menggunakan alat tangkap yang berbahaya bagi ekologi, seperti menggunakan putasium (bom ikan),

31 *Istilah Teraneksasi, sering dipakai oleh peneliti sosial, untuk menggambarkan kondisi yang berafiliasi pada perebutan paksa-kesejahteraan buruh (dalam hal ini nelayan), secara tidak langsung teraneksasi oleh pemilik modal (tauke).*

pukat harimau dan pukat cincin, yang bisa merusak ekosistem setempat. Apabila ada gangguan dan ancaman konflik, seperti kedatangan nelayan asing, yang ingin mengeksploitasi secara illegal sumber daya mereka, sekaligus menggunakan alat tangkap berbahaya bagi ekologi setempat, maka akan dilawan-diusir bersama-sama oleh nelayan Pulau Banyak. Kejadian ini pernah terjadi beberapa tahun terakhir saat nelayan Sibolga Sumatera Utara mencoba menangkap ikan disana. (Serambi Indonesia, 14 Oktober 2009 ; 5).

Secara tipologi sosial, masyarakat nelayan di Pulau Banyak terbagi pada dua kelompok, yaitu *tauke* dengan *palawik*³². Hubungan kerja antara dua kelompok tersebut, dimulai dari usaha *tauke* yang membantu memberi modal dan perkakas melaut pada nelayan *palawik*. Bantuan biasanya berupa pinjaman uang, terutama di saat mereka (*palawik*) tidak mungkin melaut. Kondisi ini membuat para *Palawik* terikat secara moral dengan 'jasa' para *Tauke*. Artinya, mereka harus membalas secara moral pula, dengan cara hanya menjual hasil tangkap pada *tauke* yang telah membantu. Karena itu, tak mengherankan jika seorang *Tauke* di sana, kadang memiliki hingga sepuluh

32 *Tauke merupakan panggilan kepada nelayan yang status ekonominya tergolong kaya, dan biasanya mereka pemilik modal atau seperti juragan yang membantu nelayan dalam proses produksi dan pemasaran. Selanjutnya Palawik adalah panggilan setempat di Pulau Banyak kepada nelayan buruh yang melaut atau sama seperti Pandigha sebutan kepada nelayan buruh di Jawa Timur (Lihat Kusnadi, 2000 : 3).*

orang nelayan *palawik* yang bekerja dan terikat secara moral padanya.

Ketergantungan antara nelayan dengan pemilik modal-*Tauke* (pemodal) secara moral, mendekati hubungan *patron-klien*. Memang, hubungan ini berdinamika, dalam hubungan *patron-klien*, tidak selamanya klien akan terus menjadi klien, adakalanya mereka bisa menjadi patron kemudian hari. Menyangkut potret dinamika patron klien dalam masyarakat nelayan di Pulau Banyak, posisi klien bisa saja “bebas” dari hubungan tersebut. Bahkan, klien dapat berubah menjadi patron, jika seluruh hutang mampu dilunasi oleh nelayan *palawik* (klien) pada tauke. Tentunya, kondisi nelayan sedikit diuntungkan dari pada posisi-buruh tani, sebagaimana digambarkan oleh peneliti hubungan patron dan klien-James Scott, kadang petani harus selamanya menjadi klien dan bekerja pada tuan tanahnya (Scott, 1976), mengingat lahan tanah dimiliki secara personal, sedangkan laut termasuk hak ulayat-tanpa kepemilikan personal. Apalagi, nelayan buruh-palawik juga bisa bekerja keras untuk meningkatkan produksi mereka, sedangkan petani cenderung terikat pada tanah yang terbatas (Semedi, 2003 : 16). Selain itu, faktor sumber daya laut memiliki pengaruh besar terhadap dinamika *patron-klien* di Pulau Banyak. Sumber daya yang masih potensial, akan bisa mengubah keadaan sosial ekonomi nelayan di sana.

Usaha membebaskan diri dari lingkaran patron (tauke), sangat diinginkan oleh nelayan palawik di sana, terutama untuk meningkatkan

kesejahteraan hidupnya (terbebas dari beban hutang dan ketergantungan). Namun, tidak semua nelayan mampu melakukannya, jika hanya bergantung pada ekologi (sumber daya laut) setempat. Karena itu, dibutuhkan perhatian dan kepedulian dari pemerintah (negara), untuk memperhatikan dan membebaskan nelayan palawik dari lingkaran hubungan *diadik* tersebut.³³ Lebih lanjut, ada kebijakan dan perhatian pemerintah yang mampu menciptakan nelayan mandiri (tidak bergantung pada *Tauke*). Kebijakan ini, nantinya juga diharapkan dapat mencegah potensi konflik nelayan, akibat populasi nelayan semakin meningkat. Namun, pada sisi lain sumber daya laut kian hari semakin tereduksi produksinya.

Karena itu, tulisan ini akan menganalisis kondisi sosial budaya nelayan di Pulau Banyak kabupaten Aceh Singkil. Sekaligus, melihat peran negara melalui kebijakan-kebijakan pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam mensejahterakan kehidupan komunitas masyarakat nelayan di sana.

B. METODE

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan antropologi ekonomi. Penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan data tentang kehidupan nelayan di Pulau Banyak, Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh.

Metode penelitian, dimulai lewat

³³ *Diadik merupakan hubungan ketergantungan, istilah ini dipakai James Scott untuk menggambarkan hubungan patron klien masyarakat petani.*

tahapan pengkajian berbagai literatur, yang berhubungan dengan konsep patron klien dan tradisi-budaya masyarakat nelayan pada umumnya di Indonesia. Selanjutnya, dilanjutkan dengan pengumpulan data lapangan (*field research*). Penggalian data lapangan dilakukan dengan teknik *observation*, dan *depth interview*, serta perekaman data visual dengan pemotretan. Namun, dengan terpaksa data visual tak mungkin dapat ditampilkan dalam tulisan ini.

Pengumpulan data difokuskan pada makna (*meaning*) dari informan, terkait dengan aktifitas melaut, pola hubungan kerja dan akumulasi produksi yang dia pahami, dialami atau dia saksikan dalam kehidupannya sehari-hari.

Data dianalisis dengan pendekatan kualitatif dan etnografis (antropologis). Untuk menggambarkan peristiwa apa adanya di lapangan, maka akan ditarik sebuah kesimpulan akhir sebagai temuan dan jawaban atas pertanyaan penelitian.

C. PEMBAHASAN

1. Landasan Teori

Terdapat beberapa kajian dan teori, mengenai kehidupan sosial-budaya nelayan, terutama yang menerangkan gejala kemiskinan dikalangan komunitas pesisir tersebut. Penelitian Mubyarto (1984) terhadap kehidupan nelayan di Jepara, menemukan bahwa kemiskinan nelayan lebih disebabkan oleh tekanan struktur antara nelayan kaya dan nelayan miskin. Faktor utama, tentunya diakibatkan oleh eksploitasi dan dominasi nelayan kaya terhadap

nelayan miskin, yang selalu berharap pada pemilik modal (nelayan kaya) tersebut.

Kusnadi (2006), menyebutkan lemahnya perekonomian nelayan lebih disebabkan oleh kondisi budaya dan sosial nelayan, yang sangat bergantung pada sumber daya laut, pemilik modal, diperparah lemahnya kontrol terhadap pasar oleh nelayan sendiri. Selain itu, pengaruh inovasi teknologi alat tangkap dan tidak tersedianya modal yang cukup untuk melaut, memaksa nelayan beradaptasi lewat jaringan sosial (termasuk membentuk hubungan patron klien). Jaringan sosial yang diciptakan oleh nelayan, berfungsi untuk mengatasi tekanan ekonomi sementara (Kusnadi, 2000 : 17). Kusnadi menambahkan, bahwa relasi sosial antar-aktor ekonomi perikanan (nelayan dan pemilik modal), dibangun dalam hubungan kerja-sebagai strategi menghadapi tekanan sosial (kemiskinan dan pengangguran). Namun, hubungan ini selalu menjadi upaya mengakses sumber daya laut (ikan), dengan penggunaan alat tangkap yang dianggap pantas untuk memperoleh produksi yang memuaskan, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Karena itu, nelayan selalu mencoba membangun jaringan sosial dengan berbagai pihak, akibat tuntutan ekonomi yang dialami. Boissevain (1978) menyebutkan bahwa jaringan sosial masyarakat adalah struktur sosial masyarakat itu sendiri. Jaringan sosial (seperti hubungan patron klien) memperlihatkan suatu hubungan sosial yang sedang terjadi, sehingga lebih menunjukkan proses daripada

bentuk (Bee, 1974). Warner (dalam Scott, 1991) hubungan sosial yang terjadi, cenderung bersifat mantap/permanen, memperlihatkan kohesi dan integrasi bagi bertahannya suatu komunitas, serta menunjukkan hubungan timbal balik. Karena itu, suatu komunitas pada dasarnya merupakan kumpulan hubungan, yang membentuk jaringan sebagai tempat interaksi antara satu pihak dengan pihak lainnya. Lebih jauh Mitchell (dalam Scott, 1991) menyebutkan bahwa, kekuatan jaringan dipengaruhi oleh resiprositas, intensitas, dan durabilitas hubungan antarpihak, harus saling merasa diuntungkan.

Pun demikian, perekonomian nelayan di Pulau Banyak menggunakan jaringan sosial-sistem patron klien, yaitu pola pertukaran jasa dan barang dilakukan oleh tauke dan nelayan palawik. Pertukaran barang dan jasa tersebut, didasarkan pada kebutuhan yang timbul diantara mereka. Relasi sosial yang terbentuk bersifat vertikal (hirarkis), di mana sebenarnya hubungan dua pihak berlangsung secara tidak seimbang, karena satu pihak mempunyai dominasi yang lebih kuat dibanding pihak lain.

Scott menjelaskan, bahwa kondisi sosial pertama yang menggiring para aktor (dalam hal ini tauke dan palawik) terlibat pada hubungan *patron-klien*, yaitu perbedaan penguasaan kedudukan (status). Kekuasaan dan kekayaan, merupakan perwujudan dari sistem stratifikasi yang mendasari pertukaran vertikal yang terjadi (dalam Ahimsa Putra, 2007). Jaringan sosial yang terbentuk antara nelayan palawik dengan pemilik modal,

sering mengikat nelayan dalam pola hubungan kerja. Akan tetapi, tidak selamanya jaringan yang dibangun mengarah pada kesejahteraan. Beberapa kasus, justru memasung-mengikat nelayan dalam kontrol-pengawasan pemilik modal. Di sinilah, dibutuhkan "patron" baru yaitu pemerintah, untuk bertindak melepaskan pasungan-ikatan tersebut. Pemerintah tentunya bertanggungjawab, dalam pengelolaan sumber daya perikanan untuk kepentingan masyarakatnya.

Karena kondisi tersebut (di atas), maka dibutuhkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, di samping ikut mengatur pola eksploitasi ikan di laut, agar tidak terjadi kepunahan yang bisa merugikan komunitas nelayan (Wiadnya, *et. al*, dalam *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia*, 2005 : 65-77). Lebih lanjut, negara melalui satuan kerja bidang kelautan atau perikanan, juga memiliki fungsi untuk memperhatikan komunitas nelayan, baik melalui kebijakan-kebijakan maupun tindakan yang akan dilakukan (Marx, 1957).

Terkait kebijakan sendiri, Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan menjelaskan "... a projected program of goals, values and practices" atau suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Selanjutnya, Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai "...A proposed course of action of person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in a effort to reach a goal or realize an objective or a purpose", atau

serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu” (dalam Islamy 1997 : 20).

Kebijakan itu dibentuk oleh pemerintah, untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat. Apapun kebijakan publik, selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Untuk memahami kebijakan publik, tentunya tidak hanya sampai pada definisinya. Akan tetapi, juga dibalik sifatnya yang kompleks.

Karena itu, nantinya tulisan ini diharapkan akan mampu melihat kebijakan publik secara ekstraksi dalam konteks perikanan dan kelautan, terutama menyangkut hidup masyarakat nelayan di Pulau Banyak Aceh Singkil yang terikat dengan jaringan sosial yang menguntungkan satu pihak.

2. Nelayan dan “Pasungan” Marginalitas.

Hampir semua peneliti antropologi yang menyoroti kehidupan nelayan, terutama menyangkut kondisi sosial mereka, sepakat menempatkan nelayan sebagai komunitas masyarakat miskin. Bahkan, dalam penelitian studi nelayan miskin yang dilakukan oleh Semedi (1998), menyebutkan mereka (kaum nelayan), memang berada dalam kemiskinan absolut. Pengertian absolut yang dimaksudkan adalah mayoritas masyarakat nelayan memang orang

miskin, karena ketergantungan pada sumber daya alam yang semakin krisis. Selain itu, biaya pembekalan melaut justru semakin mahal.

Di samping itu, nelayan digolongkan sebagai komunitas yang terus melakukan pemburuan, tanpa pernah ikut campur dalam usaha reproduksi sumber daya tersebut (Testart, 1988, dalam Semedi, 1998). Tindakan “predator” nelayan tersebut, mengakibatkan nelayan tidak memiliki kemampuan untuk mengatur jumlah dan mutu hasil kerjaan, akibatnya nelayan bekerja dengan ketidaktentuan (Acheson, 1981).

Kondisi laut sebagai arena yang bisa diakses oleh siapapun (komunitas), lahan milik bersama (*common property*), tanpa batasan seperti tanah (petani), telah ikut mempengaruhi kondisi marginalitas komunitas nelayan, terutama nelayan yang tidak memiliki alat produksi memadai. Apalagi, kondisi ini terus dimanfaatkan oleh pemilik modal (*Tauke*), untuk merekrut mereka menjadi “buruh”.

Terkait potret kerja nelayan, Koentjaraningrat (1980) mengklasifikasi nelayan berdasarkan cara kerjanya, : *Pertama*, nelayan yang bekerja bersama tanpa kelas sosial, mereka membeli perahu bersama untuk memperoleh hasil produksi dan kemudian hasilnya dibagi bersama sesuai kesepakatan. *Kedua*, ada seorang nelayan yang memiliki modal cukup kemudian membeli perahu dan ikut melaut dengan para nelayan yang bekerja padanya, pembagian hasil disepakati terlebih dahulu dengan nelayan pemilik modal. *Ketiga*, nelayan yang memiliki

modal cukup kemudian memberikan modal tersebut kepada nelayan lain tanpa ikut melaut. Upah nantinya akan diberikan oleh pemilik modal dan hasil tangkapan harus diberikan kepada pemilik modal. Selanjutnya seluruh biaya tanggungan apabila terjadi kecelakaan dilaut menjadi tanggung jawab pemilik modal.

Berdasarkan tipologi nelayan tersebut, maka masyarakat nelayan Pulau Banyak merupakan masyarakat nelayan yang kebanyakan terikat dengan pihak pemilik modal. Atau dengan kata lain, dapat disamakan dengan buruh. Mereka termasuk dalam kategori nelayan buruh (Lihat Kusnadi, 2006), yaitu nelayan yang memiliki keterbatasan akses terhadap peralatan tangkap. Mereka hanya memiliki tenaga dan pengetahuan menangkap ikan dengan alat tangkap sederhana-tanpa memiliki modal.

Dalam hubungan kerja nelayan di Pulau Banyak, nelayan *Palawik* yang terikat hutang dengant *tauke*, jelas menjadi “buruh.” Apalagi, mereka menggantungkan hidupnya pada laut semata. Kondisi ini diperparah, karena kebanyakan nelayan di sana masih hidup dalam kemiskinan, ini tampak dari keadaan rumah yang tergolong tidak layak huni. Umumnya, rumah nelayan buruh di sana, terbuat dari dinding kayu (pohon kelapa dan jenis pohon lainnya), atap rumah terbuat dari daun rumbia. Kondisi ini sangat jauh berbeda dengan rumah *tauke* dan pegawai pemerintahan yang juga sama-sama hidup di wilayah pulau tersebut. Kondisi sosial ekonomi mereka, ternyata tidak jauh berbeda dengan nelayan-

nelayan miskin di tempat lain.

Karena itu, hubungan kerja dilangsungkan karena faktor kemiskinan dan kebutuhan pada alat produksi untuk melaut. Kondisi ini, perlahan tapi pasti terus menggiring nelayan miskin untuk terikat secara moral-hingga sulit dilepaskan pada hubungan kerja patron-klien (*Tauke-Nelayan*).

Hubungan kerja patron-klien tersebut, semakin bertahan lama karena ketiadaan kegiatan ekonomi di luar perikanan. Pemerintah Kabupaten setempat pun, belum berhasil mengembangkan sektor ekonomi lain-terutama untuk masyarakat kepulauan seperti Pulau Banyak, di luar bidang perikanan. Beberapa bantuan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan pun, masih fokus pada sektor perikanan, seperti pemberian alat tangkap dan pembibitan benih ikan laut. Ditambah lagi, kurangnya pendampingan terhadap pemanfaatan bantuan-bantuan tersebut yang rawan terjadi “ketidakadilan”. Keadaan ini, kian memudahkan *Tauke* setempat untuk merekrut anggota kerjanya, terutama dalam aktivitas ekonomi perikanan dengan imingan uang, hingga terus menjerat posisi nelayan dalam kemiskinan, dalam jangka waktu lama.

Menyangkut aktivitas hubungan kerja, terutama yang bersifat mengikat tersebut, mudah ditemui pada beberapa tangkahan milik *tauke* di Pulau Banyak.³⁴ Media tangkahan,

³⁴ *Tangkahan adalah tempat penampungan ikan di Pulau Banyak sebelum di eskpor ke Medan, keberadaan tangkahan merupakan syarat utama yang harus dimiliki oleh seorang toke. Tangkahan terbuat dari kayu berbentuk keramba, letaknya*

sejatinya adalah tempat interkoneksi dan bertatap muka langsung antara aktor pelaku hubungan patron klien (tauke dan nelayan). Di tangkahan, fenomena budaya ini bisa diamati lewat proses pertukaran sumber daya masing-masing. Para nelayan yang terikat hubungan kerja tak boleh menjual hasil tangkapannya pada tauke lain, ia akan menjual hasil tangkapan pada tauke, dan tauke pun akan menggantikannya dengan “uang”-setelah dipotong pinjaman.

Akibatnya, jika ditelusuri lebih mendalam, hubungan kerja antara tauke dan nelayan di sana, terjadi secara tidak seimbang-meskipun kedua belah pihak melihatnya seimbang. Realitasnya, para tauke lah yang lebih banyak mendapat keuntungan dari hubungan tersebut. Ikatan ini, terus diperkuat oleh perasaan “moral” yang terus dibina. Di sisi lain, kadang keluhan nelayan untuk melepaskan diri dari ikatan tersebut juga muncul sesama mereka.

3. Peran Pemerintah dalam pemberdayaan nelayan.

Beberapa kebijakan mengenai nelayan, memang pernah dikeluarkan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan sejak tahun 2011. Setidaknya, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pernah melaksanakan empat strategi untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan diantaranya:

biasa di belakang rumah toke yang bersebelahan langsung dengan pantai. Setiap tangkahan dibuat sebuah rumah dari kayu berukuran 5 x 6 atau 10 x 10 m. Fungsi rumah tersebut adalah untuk menyimpan ikan-ikan dalam kotak es yang sudah dibeli dari nelayan.

pertama, penguatan perubahan budaya nelayan. *Kedua*, penguatan eliminasi hambatan usaha perikanan; *ketiga*, penguatan perlindungan terhadap nelayan, dan *keempat*, penguatan sumber daya manusia nelayan.³⁵

Kebijakan utama lainnya, adalah mengembangkan berbagai Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di berbagai daerah, untuk membantu meningkatkan kesejahteraan nelayan di Tanah Air dan perumahan yang layak. Kebijakan berskala nasional tersebut, sangat tepat untuk mendorong kesejahteraan sosial para nelayan tradisonal, serta berpotensi memutus pola hubungan kerja ketergantungan pada para tauke selaku pemilik modal. Akan tetapi, aplikasi kebijakan tersebut di lapangan, belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Salah satu penyebab kebijakan mengalami hambatan, adalah karena efek globalisasi yang terus menciptakan persaingan pasar, sehingga melahirkan ketidakseimbangan kebijakan ketika dijalankan (Nugroho, 2001). Apalagi, mengingat sistem pemasaran yang selama ini dijalankan lebih menguntungkan nelayan pemilik modal (lihat Kusnadi, 2000; Siswanto, 2008; Utsman, 2007). Akibatnya, nelayan pada lapisan bawah, sering merasakan dampak dari ketiadaan kebijakan pemerintah-yang sebenarnya telah berusaha memberdayakan nelayan.

Bahkan, tak sedikit beberapa penyaluran bantuan oleh pemerintah setempat, teridentifikasi unsur nepotisme. Kondisi ini, bisa ditemukan

³⁵ *Kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan dalam Info Media, <http://www.Menteri.kelautan.dan.perikanan.org.2011> (diakses pada 5 Juli 2011).*

dari istilah yang berkembang di sana “*Siapa yang dakek api, Inyo yang tapanggan*” artinya : “Siapa yang dekat dengan api, maka ia akan kena panasnya,” orang-orang yang dekat dengan pemerintah lah yang biasanya mendapatkan bantuan. Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) setempat, sebenarnya pernah membuat program bantuan untuk mendongkrak perekonomian nelayan di sana. Bantuan diberikan dalam bentuk alat tangkap (perahu dan alat tangkap lain). Namun, penerima bantuan juga termasuk tauke, serta beberapa nelayan yang memiliki hubungan dengan pihak pemerinah. Bantuan lain sebenarnya juga datang dari lembaga swasta (LSM), akan tetapi kinerja LSM juga sering bermasalah, hingga menuai protes dari para nelayan. Bantuan yang seyogjanya dapat mensejahterakan nelayan, justru kemudian menuai masalah baru.

Karena itu, nelayan sering sekali menganggap pemerintah tak serius memperhatikan dan memberdayakan kehidupan mereka, pernyataan seperti ini muncul akibat stagnannya program bantuan yang diberikan. Sebagai contoh, pada bantuan pembibitan ikan kerapu yang pernah dilakukan di sana, namun hanya bertahan tiga bulan. Faktor utama macetnya program ini, karena tidak ada bimbingan pendampingan dari pihak pemerintah. Tak hanya itu, bantuan lain pun sering merugikan nelayan, seperti pemberian jaring pukat yang rusak, bantuan perahu-sampan, yang harus diperbaiki lagi terlebih dahulu oleh nelayan sebelum digunakan.

Potret di atas, terus menjadikan nelayan di sana kian termaginalkan dan

melanggengkan ketergantungan pada pihak pemilik modal-terus menerus (terjebak dalam jerat hutang). Kondisi lain, diperparah dengan penggunaan alat produksi penangkapan ikan yang masih tradisional (pancing), dengan kuantitas tangkapan lebih sedikit, sangat paradoks bila dibandingkan dengan alat produksi lain yang terus berinovasi dan dipakai oleh nelayan pendatang.

Berbagai temuan kondisi nelayan di Pulau Banyak dan tidak berjalannya konsep kebijakan, sebagaimana telah dideskripsikan, dapat dikomparasi dengan beberapa hasil penelitian lain yang kasusnya berkaitan. Salah satu penelitian yang mengungkap sisi kekeliruan kebijakan pemerintah adalah tesis dari Syamsul Bahri (1995) “*Nelayan Dan Kemiskinan : Suatu Studi Tentang Pola Hubungan Patron Klien di Riau*”. Dalam kajiannya, penulis mengangkat keterlekatan nelayan dengan tauke, karena dipengaruhi oleh kebijakan pihak pemerintah setempat, yang memberlakukan perizinan usaha perikanan tidak tepat guna. Tentunya, kebijakan ini telah merugikan nelayan, karena biaya besar dan pengurusannya yang tidak dimengerti oleh nelayan. Kondisi ini, juga ikut dimanfaatkan oleh tauke untuk membantu nelayan mengurus izin tersebut, agar ketergantungan nelayan semakin kuat. Aktor patron di sini, juga bukan orang sekampung, melainkan tauke China dan klien-nelayannya adalah orang Melayu.

Ketimpangan terhadap aplikasi kebijakan terhadap nelayan, tentu telah membiarkan potret kemiskinan di daerah pesisir. Karena itu, langkah yang

harus ditempuh oleh pemerintah adalah melakukan observasi dan pemetaan kebutuhan nelayan di daerah yang berbeda-beda tingkat kebutuhannya, sebelum mengeluarkan kebijakan.³⁶ Di samping itu, dibutuhkan pengawalan secara berkala, sehingga kondisi ini akan membawa dampak yang lebih bermanfaat terhadap kesejahteraan hidup nelayan, jauh dari dominasi pemilik modal yang memiskinkan nelayan. Pun demikian, kebijakan juga akan membantu keberlangsungan hidup ekosistem dan ekologi laut Indonesia, tanpa pengrusakan akibat ketimpangan ekonomi masyarakat.

D. KESIMPULAN

Beragam kebijakan pemerintah, melalui bantuan yang bertujuan mensejahterakan masyarakat nelayan di Pulau Banyak, belum mampu teraplikasi dengan baik. Hal ini disebabkan bantuan yang diberikan sering tidak sesuai (relevan), dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat, serta ketiadaan proses pendampingan lanjutan terhadap bantuan.

Lemahnya kontrol pemerintah dan minimnya kebijakan-kebijakan yang aplikatif, telah menyebabkan komunitas nelayan palawik di Pulau Banyak terus terpasang dalam kemiskinan struktural.

Hubungan Kerja yang berlangsung antara tauke dengan nelayan, menunjukkan hegemoni pemilik modal telah mengontrol kehidupan nelayan *palawik*, sehingga menyulitkan nelayan bebas dari kontrol ekonomi politik

36 *Kebijakan yang memperhatikan proses konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya (Ripley, 1985).*

tersebut. Selain itu, konsep pemasaran yang dilakukan oleh pemilik modal, sering sekali hanya menguntungkan mereka dan tauke lain di Medan.

Tentunya, permasalahan tersebut membutuhkan perhatian pemerintah, dengan menerapkan konsep pemberdayaan dan kebijakan sesuai keadaan setempat. Kebijakan yang bisa membantu nelayan tumbuh mandiri, tanpa terikat dengan kontrol pemilik modal, dan membebaskan nelayan dari kondisi ketergantungan pada tauke. Di samping itu, juga butuh kebijakan yang mampu memberdayakan potensi masyarakat setempat, selain di bidang perikanan.

Karena itu, untuk mewujudkan kebijakan yang efektif dan relevan diterapkan di tengah komunitas nelayan. Maka, perumusan kebijakan dan pemberdayaan harus dimulai dan didasarkan pada model masyarakat pesisir, yang setiap tempat berbeda pola budaya dan struktur sosial nya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahimsa Putra, Heddy Shri. 2007. *Patron Dan Klien Di Sulawesi Selatan : Sebuah Kajian Fungsional Struktural*. Yogyakarta : Kepel Press.
- Bahri, Syamsul. 1995. *Nelayan dan Kemiskinan : Suatu Studi tentang Pola Hubungan Patron Klien di Riau*. Tesis, UGM
- Badan Riset Kelautan, dan Perikanan. 2005. *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia : Edisi Sosial Ekonomi*. Vol. 11, No.3.
- Bee, R.L. 1974. *Patterns and Processes*. New York : The Free Press.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip*

- Perumusan Kebijakanaksanaan Negara.*
PT. Bumi Aksara Jakarta
- Koentjaraningrat. 1980. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial.* Jakarta : PT. Dian Rakyat.
- Kusnadi. 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi Dan Jaringan Sosial.* Bandung : Humaniora Utama Press.
- _____2006. *Konflik Sosial Nelayan : Kemiskinan Dan Perebutan Sumber Daya Alam.* Yogyakarta : LKiS.
- Marx, Fritz Morstein. 1957. *The Administration State an Introduction to Beurreucracy.* London : The University of Chicago Press.
- Mubyarto, Loekman Soetrisno, dan Michael Dove. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai.* Jakarta : Rajawali Press.
- Nugroho, Heru. 2001 . *Negara, Pasar, Dan Keadilan Sosial.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science,* Chicago : Nelson-Hall.
- Scott, James C. 1976. *Moral Ekonomi Petani : Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara.* Jakarta : LP3ES.
- Semedi, Pujo. 1998. *Ketika Nelayah Harus Sandar Dayung : Studi Nelayan Miskin di Desa Kirdowono.* Jakarta : Konphalindo
- Siswanto, Budi. 2008. *Kemiskinan Dan Perlawanan Kaum Nelayan. :* Laksbang.