

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Halmahera Timur memiliki luas wilayah sebesar 14.202,02 Km² yang terdiri dari daratan seluas 6.538,10 Km² dan merupakan kabupaten yang tercatat memiliki luas daratan terluas kedua di Provinsi Maluku Utara yang mencapai 20,53% dari total luas daratan Provinsi Maluku Utara.¹ Sekitar 55 persen wilayah Kabupaten Halmahera Timur merupakan laut yang potensial dalam pembangunan bidang perikanan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tercatat, Halmahera Timur memiliki jumlah usaha penangkapan ikan yang cukup besar yakni 1859 unit usaha² dan 510 rumah tangga usaha budidaya ikan³. Jumlah nelayan dan pembudidaya ikan yang relatif besar ini memerlukan perhatian dari Pemerintah Daerah melalui pemberdayaan yang pelaksanaannya dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting dilakukan, mengingat salah satu tujuan pembangunan perikanan dan kelautan diarahkan antara lain untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan nelayan dan pembudi daya ikan.

Selama ini, nelayan dan pembudi daya ikan telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan perikanan dan kelautan, serta pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan pedesaan. Demikian pula halnya dengan masyarakat nelayan dan pembudi daya ikan di Kabupaten Halmahera Timur. Namun demikian ternyata masih banyak permasalahan

¹ BPS Haltim, 2021, *Halmahera Timur Dalam Angka 2021*, Maba. hlm. 7.

² BPS Haltim Online, format html, url:

<https://haltimkab.bps.go.id/statictable/2015/05/15/66/jumlah-unit-usaha-penangkapan-ikan-menurut-kecamatan-dan-jenis-kapal-perahu-utama-yang-digunakan-di-kabupaten-halmahera-timur-st2013.html> diakses 20 Juni 2021.

³ BPS Haltim Online, format html, url:

<https://haltimkab.bps.go.id/statictable/2015/05/15/65/jumlah-rumah-tangga-usaha-budidaya-ikan-menurut-kecamatan-dan-jenis-budidaya-ikan-di-kabupaten-halmahera-timur-st2013.html> diakses 20 Juni 2021.

yang dihadapi oleh masyarakat nelayan dan pembudi daya ikan, seperti: keterbatasan modal, kurangnya pengetahuan, penangkapan ikan yang berlebihan (*overfishing*) oleh nelayan besar, kesediaan induk, kesulitan dalam perolehan bibit/benih dan pakan ikan, kesulitan di dalam pemasaran, pencemaran lingkungan, serta masalah-masalah yang sulit diprediksi seperti: perubahan iklim, cuaca, dan gelombang tinggi.

Disamping itu, pendapatan nelayan dan pembudi daya ikandi Kabupaten Halmahera Timurbelum begitu tinggi yang berdampaklangsung kepada keluarga nelayan dan pembudi daya ikan. Pengolahan hasil tangkapan biasanya dilakukan pengolahan yang sangat sederhana/tradisional dan dipasarkan di pasar tradisionaldengan harga yang relatif rendah sehingga sangat sulit dapat mendukung ekonomi keluarganya.

Oleh karenanya, diperlukan ada upaya peningkatan tingkat pendapatan tersebut melalui upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan dan pembudi daya ikan dimaksud, sehingga dapat menaikkan harkat dan martabatnya dengan menjadikan pekerjaan sebagai nelayan dan pembudi daya ikan sebagai pekerjaan yang menjanjikan, menarik minat untuk menekuni pekerjaan di bidang itu, dan keterbukaan lapangan kerja. Segalanya tadi tentu akan menuju sasaran akhir tentu yakni bertumbuh kembangnya usaha di bidang perikanan melalui pekerjaan sebagai nelayan dan pembudi daya ikan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan yang dilakukan di ini, sudah tentu adalah merupakan tugas dari Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Timurm melalui perangkat yang membidangnya. Namun dalam penyelenggaraan upaya itu harus memiliki landasan hukum sebagai dasar dari penyelenggaraan itu. Bentuk hukum yang akan digunakan sebagai landasannya adalah Peraturan Daerah yang dibentuk sesuai dengan prosedur mengikuti peraturan perundangundangan yang

ada, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, dan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan perikanan.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945). Dalam penyelenggaraan otonomi ini pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam kaitannya dengan dasar kewenangan pembentukan peraturan daerah, urusan yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan adalah merupakan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) huruf a UU No 23 Tahun 2014. Dalam Lampiran Y Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan, Undang-Undang No 23 Tahun 2014, mengatur kewenangan Kabupaten hanya pada: 1). pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota; dan 2). pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2016 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil Ruang lingkup pengaturan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil meliputi:

- a. pembiayaan dan permodalan;
- b. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan di bidang perikanan;
- c. penumbuhkembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok Pembudi Daya-Ikan Kecil;
- d. pelaksanaan penangkapan ikan oleh Nelayan Kecil dan pembudidayaan ikan oleh Pembudidaya Ikan-Kecil; dan
- e. Kemitraan.

Adanya dasar pendelegasian kewenangan dalam pembentukan Peraturan daerah tentang Pemberdayaan Nelayan dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2016 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan merupakan dasar hukum dan arah kebijakan (politik hukum) tentang pemberdayaan nelayan, sehingga perlu diadakan penelitian hukum dalam rangka pembentukan peraturan daerah, yang hasilnya dituangkan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

B. Identifikasi Masalah

Isu hukum dari penelitian atau penyusunan Naskah Akademik ini adalah rencana pengaturan tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di Kabupaten Halmahera Timur, dikarenakan belum ada peraturan daerah serupa yang memberikan landasan hukum pengaturan untuk menyelenggarakan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil di Kabupaten Halmahera Timur. Bertitik tolak pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, dirumuskan beberapa rumusan masalah yang melatarbelakangi penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah ini, yaitu:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalamkaitannya dengan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil sebagai dasar pemecahan masalah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arahpengaturan, dan ruang lingkup materi muatan RancanganPeraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil?

C. Tujuan danKegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik ini bertujuan untuk menyusun landasan ilmiah melalui kajian aspek filosofis, yuridis dan sosiologis terkait denganRancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentangPemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil. Kajian data yang akurat dan lengkap melaluipenelitian pada akhirnya dapat dijadikan dasar pertimbangan secara akademik untuk merumuskan norma dalam peraturan daerah dimaksud.

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Kegunaan naskah akademik tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil dapat diperoleh dari dua persepektif, yakni secara teoretis dan praktis.

1. Kegunaan teoretis adalah untuk:

- a. Memberikan gambaran tertulis, sehingga dapat menjadi panduan bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Halmahera Timur untuk melakukan pengkajian.
 - b. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mewujudkan kepastian hukum tentang penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di Kabupaten Halmahera Timur.
2. Kegunaan Praktis:
- a. Diharapkan dengan adanya penyusunan naskah akademik ini dapat berguna dan menjadi bahan masukan kepada Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terkait.
 - b. Diharapkan dapat memberikan paradigma baru mengenai Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁴ dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Oleh karenanya metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan cara studi

⁴ Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap Permasalahan dan Kebutuhan hukum masyarakat.

kepastakaan atau studi dokumen yang terkait dengan variabel-variabel kajian dan mengelaborasi bahan-bahan hukum terkait yang akan diintegrasikan dalam bentuk norma ke dalam Rancangan Peraturan Daerah yang sedang disiapkan.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yaitu dengan menelaah peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemerintahan Daerah, terutama tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui dasar-dasar hukum baik yang lebih tinggi tingkatannya maupun yang sederajat sehingga menjadi jelas desain dan arah pengaturan, serta muatan yang akan menjadi ruang lingkup dan isi atau materi muatan rancangan peraturan daerah terkait.

Guna mendapatkan kesimpulan atas fokus kajian yang telah dibentuk, digunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yuridis (*statutory approach*), dan kasus (*case approach*), yang penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan. Sebagai suatu penelitian normatif, penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan atau studi dokumen (*desk study*), yaitu meneliti dan menguji data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terkait dengan variabel-variabel penelitian.

2. Sifat Penelitian

Secara umum penelitian pada Naskah Akademik ini bersifat deskriptif analitis yaitu mendeskripsikan bagaimana; a). latar belakang dan tujuan penyusunan; b). sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, ruang lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan c). jangkauan dan arah pengaturan terhadap pengaturan mengenai Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil, dan dengan kacamata hukum menganalisis setiap fakta yang dikemukakan. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan dalam beberapa bagian kajian ini juga bisa bersifat

eksploratif terutama berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di daerah Kabupaten Halmahera Timur. Dengan demikian, bila dikaitkan dengan tujuan dan manfaat penyusunan Naskah Akademik, penelitian ini bukanlah bersifat menguji teori (*eksplanatoris*).

3. Jenis dan Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan pada penelitian ini berasal dari data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh berdasarkan studi pustaka, yang dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁵

1. Bahan Hukum Primer, bahan hukum yang bersifat mengikat ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Halmahera Timur, dan terkait Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil:
 - a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);

⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 51.

- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 - d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5578); sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 - e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870);
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5719).
2. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum yang membantu menganalisa dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer ini terdiri dari:
- a. buku-buku yang berkaitan dengan tema hukum, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, dan lain sebagainya yang relevan dengan variabel penelitian ini;

- b. majalah, jurnal, surat kabar, dokumen-dokumen, dan tulisan ilmiah lainnya yang relevan dengan fokus kajian/permasalahan yang diutarakan; dan
 - c. data-data ilmiah yang bersumber dari internet (*world wide web*) yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Bahan Hukum Tersier, bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder ini terdiri dari; a). Kamus Besar Bahasa Indonesia; b). Kamus Hukum; dan c). Kamus Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan & Analisis Data

Sesuai dengan kaidah penelitian hukum normatif, data yang terkait dengan variabel penelitian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Pendekatan analisa secara deskriptif kualitatif dilakukan dengan mencoba mengklasifikasikan obyek berdasarkan kategori tertentu. Analisa deskriptif yang dimaksudkan di dalam penelitian ini adalah memberlakukan variabel secara mandiri, dan dilakukan juga analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu; mengklasifikasikan, membandingkan, dan menghubungkan. Terkait penelitian ini, peneliti terutama mengkaji landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis-pengaturan mengenai Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di lingkup daerah Kabupaten Halmahera Timur sebagai variabel-variabel berpengaruh dalam penelitian ini.

Adapun pengolahan data dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, selanjutnya dilakukan seleksi untuk mendapatkan data khusus yang berkaitan dengan obyek dan sasaran penelitian, kemudian mengklasifikasikannya secara yuridis, sistematis, dan logis. Dalam menyusun dan menganalisis data yang ada, digunakan cara penalaran deduktif (*deductive reasoning*). Cara penalaran deduktif merupakan suatu proses berpikir dimana orang menilai dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang khusus (spesifik) dengan

menggunakan aturan-aturan logika yang diterima. Penalaran digunakan untuk mengorganisir fakta-fakta yang telah diketahui guna membuat suatu kesimpulan.

Selain itu, terhadap seluruh data baik bahan hukum primer, sekunder, dan bahan-bahan non hukum yang telah diperoleh akan dilakukan interpretasi sistematis. Menurut Soedikno Mertokusumo, interpretasi tersebut dilakukan dengan cara menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan undang-undang lain.⁶ Jadi, setiap bahan hukum, baik yang bersifat primer, sekunder, maupun non hukum dihubungkan dengan sebagian ketentuan hukum atau keseluruhan ketentuan hukum dalam penelitian ini.

5. Deskripsi Tahapan Penyusunan Naskah Akademik

Tahapan penyusunan Naskah Akademik yang dilakukan dibagi menjadi empat tahapan yaitu persiapan penelitian, pelaksanaan penelitian, penulisan rancangan Naskah Akademik, serta penyusunan Rancangan Awal Rancangan Peranturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

1. Persiapan penelitian. Pada tahapan ini dilakukan pengumpulan dokumen administrasi, dan dokumen permulaan yang terkait dengan permasalahan dan materi penelitian guna memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang obyek penelitian. Setelah mendapatkan data awal dimaksud, kemudian dilanjutkan dengan menyusun instrumen penelitian yang kemudian dikonsolidasikan oleh internal Tim Peneliti dan dilanjutkan dengan menyusun keseragaman perspektif dan tujuan penelitian mengenai Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

⁶ Soedikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 172.

2. Pelaksanaan penelitian. Pada tahapan ini, dilakukan pengumpulan dan pengkajian atas keseluruhan data sekunder yang terdiri dari data bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
3. Penulisan Rancangan Naskah Akademik. Penulisan *draft* dilakukan setelah melakukan pengumpulan keseluruhan data yang ada, dianalisis, dan disimpulkan. Penulisan tersebut ditulis secara lengkap yang terdiri dari Bab I (Pendahuluan) hingga Bab VI (Penutup) yang dibuat dalam bentuk *draft* Naskah Akademik sesuai ketentuan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah. *Draft* Naskah Akademik akhir ini selanjutnya difinalisasi dan merupakan berkas yang dianggap selesai oleh Tim Penyusun, dalam artian bahwa *draft* tersebut telah siap dipresentasikan.
4. Berdasarkan hasil kajian pada Naskah Akademik, disusun rancangan awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil, yang telah terjustifikasi secara akademik berdasarkan ranah keilmuan teori perundang-undangan, teknik perundang-undangan, dan tuntutan normatif peraturan perundang-undangan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Berbicara tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Pembudi Daya Ikan, ada 4 (empat) konsep yang harus dipahami, yakni: konsep perlindungan, pemberdayaan dan konsep nelayan.

1. Konsep Perlindungan

Istilah perlindungan dalam pembahasan ini adalah dalam konteks perlindungan terhadap nelayan dan pembudi daya ikan. Agar lebih fokus, maka konsep perlindungan ini akan langsung mengikuti apa yang telah ditentukan oleh Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, yang menyebutkan: Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman. Oleh karenanya dalam Naskah Akademik maupun Rancangan Peraturan Daerah yang akan diajukan, konsep “perlindungan” ini adalah dimaksudkan sebagai “segala upaya untuk membantu dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha”.

2. Konsep Pemberdayaan

Istilah “pemberdayaan” diambil dari Bahasa Inggris *empowerment*, yang berasal dari kata dasar power berarti kekuatan atau daya dalam Bahasa Indonesia. *Empowerment* dalam Bahasa Inggris diterjemahkan sebagai pemberdayaan dalam Bahasa Indonesia. Kalau demikian, maka

definisi kerja pemberdayaan seharusnya dirumuskan sebagai upaya yang bertujuan untuk meningkatkan kekuatan/daya (*power*) pihak-pihak yang tidak atau kurang berdaya. Harus dipahami sebagai upaya untuk:

1. memberikan kekuatan/daya (*power*) kepada seseorang individu atau kelompok lain, dan
2. membiarkan mereka menguasai dan menggunakan kekuatan/daya (*power*) tersebut di tangan mereka untuk tujuan dan kepentingan mereka.

Pemberdayaan juga bermakna sebagai upaya distribusi-ulang (*redistribusi*) kekuatan/daya dari pihak yang memilikinya kepada pihak yang tidak atau kurang memilikinya. Karena itu, suka atau tidak suka, pemberdayaan selalu mengandung pengertian :

1. pengurangan atau pemindahan daya *power* atau upaya melakukan *disempowerment/less empowering* pihak-pihak yang memiliki kekuatan/daya/*power*.
2. penyerahan/penambahan daya *power* kepada pihak-pihak yang diberdayakan *empowerment*.

Hal tersebut tentu saja tidak selalu disukai oleh berbagai pihak, termasuk pihak-pihak yang mengaku diri sebagai pemberdaya. Dengan pemahaman tersebut di atas, pembahasan tentang pemberdayaan setidaknya harus mencakup konsep dasar tentang kekuatan/daya (*power*) dan ketidakberdayaan (*ketidakberuntungan*). Pembahasan tentang pemberdayaan juga harus menyangkut dinamika hubungan antara berbagai individu atau kelompok yang selalu bersaing untuk memperebutkan kekuatan/daya (*power*) dan pengaruh karena secara pasti, kekuatan/daya (*power*) selalu berhubungan dengan kekuasaan dan pengaruh. Dengan demikian, pada setiap kegiatan 'pemberdayaan masyarakat' atau 'pemberdayaan komunitas' harus dipahami bahwa masyarakat atau komunitas ditempatkan sebagai pihak yang akan menerima kekuatan/daya (*power*) atau yang diberdayakan; dan bersamaan dengan itu sebuah program atau proyek, terutama para

pelaksana program atau proyek sebagai Si Pemberdaya.

Robinson menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah suatu proses pribadi dan sosial; suatu pembebasan kemampuan pribadi, kompetensi, kreatifitas dan kebebasan bertindak. Sedangkan Ifemengemukakan bahwa pemberdayaan mengacu pada kata empowerment yang berarti memberi daya, memberi "power" (kuasa), kekuatan, kepada pihak yang kurang berdaya⁷. Payne menjelaskan bahwa pemberdayaan pada hakekatnya bertujuan untuk membantu klien mendapatkan daya, kekuatan dan kemampuan untuk mengambil keputusan dan tindakan yang akan dilakukan dan berhubungan dengan diri klien tersebut, termasuk mengurangi kendala pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan "keharusan" untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, ketrampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan tanpa tergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal.⁸

Menurut Sulistiyani menjelaskan bahwa tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan masyarakat adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apayang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan sertamelakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah yangdihadapi dengan mempergunakan daya/kemampuan yang dimiliki.⁹

Lebih lanjut, Pasal 2 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 menyebutkan "Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan,

⁷ Robinson, J.R. 1994. Community Development in Perspective. Ames: Iowa State University Press.

⁸ Payne, M. 1997. Social Work and Community Care. London: McMillan.

⁹ Sulistiyani, A.T. 2004. Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan. Yogyakarta: Gaya Media.

Petambak Garam adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman secara lebih baik”.

3. Konsep Nelayan

Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. Dalam perstatistikan perikanan perairan umum, nelayan adalah orang yang secara aktif melakukan operasi penangkapan ikan di perairan umum. Orang yang melakukan pekerjaan seperti membuat jaring, mengangkut alat-alat penangkapan ikan ke dalam perahu atau kapal motor, mengangkut ikan dari perahu atau kapal motor, tidak dikategorikan sebagai nelayan (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2002). Nelayan dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu nelayan buruh, nelayan juragan dan nelayan perorangan. Nelayan buruh adalah nelayan yang bekerja dengan alat tangkap milik orang lain. Sebaliknya nelayan juragan adalah nelayan yang memiliki alat tangkap yang dioperasikan oleh orang lain. Sedangkan nelayan perorangan adalah nelayan yang memiliki peralatan tangkap sendiri, dan dalam pengoperasiannya tidak melibatkan orang lain). Sedangkan komunitas nelayan adalah kelompok orang yang bermata pencaharian hasil laut dan tinggal di desa-desa atau pesisir.¹⁰

Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam menyebutkan:

- Nelayan adalah setiap orang yang mata pencahariannya menangkap ikan;
- Nelayan Kecil adalah Nelayan yang melakukan Penangkapan Ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) gros ton

¹⁰ Sastrawijaya, 2002, *Nelayan Nusantara*, PRPPSP, BRKP, hlm. 3.

(GT);

- Nelayan Tradisional adalah Nelayan yang melakukan Penangkapan Ikan di perairan yang merupakan hak Perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal;
- Nelayan Buruh adalah Nelayan yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha Penangkapan Ikan; dan
- Nelayan Pemilik adalah Nelayan yang memiliki kapal penangkap ikan yang digunakan dalam usaha Penangkapan Ikan secara aktif melakukan Penangkapan Ikan.

4. Konsep Pembudidaya Ikan

Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, disebutkan:

- Pembudi Daya Ikan adalah Setiap Orang yang matapencahariannya melakukan Pembudayaan ikan air tawar, ikan air payau, dan ikan air laut.
- Pembudidaya Ikan Kecil adalah Pembudi Daya Ikan yang melakukan Pembudidayaan Ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Dengan mempertimbangkan pengalaman dan masalah-masalah yang sering dihadapi dalam proses pembangunan daerah dan lingkungan hidup di Kabupaten Halmahera Timur, diperlukan payung hukum terkait Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil yang didasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat

dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan sebagaimana tersebut pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi peraturan perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.¹¹

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnelsen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnelsen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik wajib digunakan pada pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:

¹¹ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 115.

1. Asas Kejelasan Tujuan. Setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya.
4. Asas dapat Dilaksanakan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofi, sosiologis maupun yuridis.
 - a. Aspek filosofis berkaitan dengan nilai-nilai luhur, serta mengandung etika dan moral yang berlaku dimasyarakat. Peraturan daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.
 - b. Aspek Sosiologis berhubungan dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
 - c. Aspek Yuridis berkaitan dengan landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
5. Asas Hasil Guna dan Daya Guna. Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena sesungguhnya dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dipahami, sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi dan tumpang tindih dalam pelaksanaannya.
7. Asas Keterbukaan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara transparan dan melibatkan partisipasi publik.

Selain hal tersebut di atas, kajian dalam naskah akademik ini sebagai dasar merumuskan norma-norma hukum dalam peraturan daerah yang akan dibuat berlandaskan pada ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya peraturan daerah, harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

5. Kenusantaraaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Bhinneka tunggal ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sumber lahirnya norma yang akan diatur dalam pasal demi pasal. Asas ini akan memberikan penguatan sekaligus dapat dijadikan

penengah ketika terjadi konflik norma yang dirumuskan dalam peraturan daerah. Di sisi lain, pembentukan Ranperda dimaksud, sebagian materi muatan, dan arah pengaturannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam. Dengan demikian, perumusan asas-asas dan titik tolak pengaturannya harus selaras pula dengan asas-asas yang tercantum pada Undang-Undang dimaksud.

Berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 7 Tahun 2016 disebutkan bahwa Perlindungan dan Pemberdayan Nalayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam berdasarkan asas:

1. kedaulatan;
2. kemandirian
3. kebermanfaatan;
4. kebersamaan;
5. keterpaduan;
6. keterbukaan;
7. efisiensi-berkeadilan;
8. keberlanjutan;
9. kesejahteraan;
10. kearifan lokal; dan
11. kelestarian fungsi lingkungan hidup.

C. Kajian Terhadap Praktik Empiris terkait Penyelenggaraan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Halmahera Timur

1. Kondisi Eksisting Kabupaten Halmahera Timur¹²

a. Gambaran Umum Kondisi Geografis

Kabupaten Halmahera Timur merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 0 - 82 meter di atas permukaan laut, terletak pada posisi 0040' - 0104' Lintang Utara dan 126045' - 129030' Bujur Timur.

¹² Keseluruhan data yang digunakan dalam sub bab ini disadur/bersumber dari *Halmahera Timur Dalam Angka 2021*, BPS Haltim, Maba 2021.

Wilayah Kabupaten Halmahera Timur, merupakan daratan seluas 6.538,10 km². Wilayah kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Wasile Selatan dengan persentase wilayah mencapai 17,98 persen dari total wilayah kabupaten ini. Sebaliknya wilayah kecamatan yang paling sempit adalah Kecamatan Wasile dengan persentase 5,16 persen dari total kabupaten. Kondisi jarak tempuh antar kecamatan dengan ibukota kabupaten relatif bervariasi. Kecamatan yang paling jauh dari ibukota adalah Kecamatan Wasile Utara dengan jarak tempuh berkisar 158,60 km. Sedangkan kecamatan yang paling dekat adalah Kecamatan Maba Selatan dengan jarak kisaran 41,53 km. Menurut keadaan geografis, wilayah Kabupaten Halmahera Timur bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Utara, bagian timur berbatasan dengan Laut Halmahera dan Samudra Pasifik, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Tengah dan bagian barat berbatasan dengan Kota Tidore Kepulauan.

b. Gambaran Umum Administrasi Pemerintahan

Halmahera Timur adalah sebuah kabupaten yang terletak di Pulau Halmahera. Pulau Halmahera merupakan salah satu dari pulau besar yang ada di Provinsi Maluku Utara. Kabupaten ini merupakan pemekaran dari daerah induk Kabupaten Halmahera Tengah sejak tahun 2003. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2015, Kabupaten Halmahera Timur terdiri dari 10 kecamatan. Kecamatan dengan jumlah desa yang terbanyak adalah Kecamatan Wasile Selatan, kecamatan ini memiliki 24 desa. Kecamatan dengan jumlah desa paling sedikit adalah Kecamatan Kota Maba, dengan 6 desa di dalamnya. PNS di Kabupaten Halmahera Timur berjumlah 2,829 orang. Secara umum kualitas PNS sudah baik karena didominasi oleh pegawai dengan pendidikan terakhirnya adalah sarjana S1/S2/S3.

c. Gambaran Umum Kependudukan

Penduduk Kabupaten Halmahera Timur berdasarkan Sensus Penduduk 2020 sebanyak 91.707 jiwa. Sementara itu, besarnya angka rasio jenis kelamin penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan di tahun 2020 sebesar 107,18 yang berarti jumlah penduduk laki-laki lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan. Kepadatan penduduk di Kabupaten Halmahera Timur tahun 2020 mencapai 14 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di sepuluh kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Wasile dengan kepadatan sebesar 31 jiwa/km².

2. Permasalahan yang Dihadapi Daerah

Sebagaimana diutarakan sebelumnya, tercatat, Halmahera Timur memiliki jumlah usaha penangkapan ikan yang cukup besar yakni 1859 unit usaha¹³ dan 510 rumah tangga usaha budidaya ikan¹⁴. Jumlah nelayan dan pembudidaya ikan yang relatif besar ini memerlukan perhatian dari Pemerintah Daerah melalui pemberdayaan yang pelaksanaannya dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting dilakukan, mengingat salah satu tujuan pembangunan perikanan dan kelautan diarahkan antara lain untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan nelayan dan pembudidaya ikan.

Selama ini, nelayan dan pembudidaya ikan telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan perikanan dan kelautan, serta pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan pedesaan. Demikian pula halnya dengan masyarakat nelayan dan pembudidaya ikan di Kabupaten

¹³BPS Haltim Online, format html, url:
<https://haltimkab.bps.go.id/statictable/2015/05/15/66/jumlah-unit-usaha-penangkapan-ikan-menurut-kecamatan-dan-jenis-kapal-perahu-utama-yang-digunakan-di-kabupaten-halmahera-timur-st2013.html> diakses 20 Juni 2021.

¹⁴BPS Haltim Online, format html, url:
<https://haltimkab.bps.go.id/statictable/2015/05/15/65/jumlah-rumah-tangga-usaha-budidaya-ikan-menurut-kecamatan-dan-jenis-budidaya-ikan-di-kabupaten-halmahera-timur-st2013.html> diakses 20 Juni 2021.

Halmahera Timur. Namun demikian ternyata masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat nelayan dan pembudi daya ikan, seperti: keterbatasan modal, kurangnya pengetahuan, penangkapan ikan yang berlebihan (*overfishing*) oleh nelayan besar, kesediaan induk, kesulitan dalam perolehan bibit/benih dan pakan ikan, kesulitan di dalam pemasaran, pencemaran lingkungan, serta masalah-masalah yang sulit diprediksi seperti: perubahan iklim, cuaca, dan gelombang tinggi.

Disamping itu, pendapatan nelayan dan pembudi daya ikandi Kabupaten Halmahera Timur belum begitu tinggi yang berdampak langsung kepada keluarga nelayan dan pembudi daya ikan. Pengolahan hasil tangkapan biasanya dilakukan pengolahan yang sangat sederhana/tradisional dan dipasarkan di pasar tradisional dengan harga yang relatif rendah sehingga sangat sulit dapat mendukung ekonomi keluarganya. Oleh karenanya, diperlukan upaya peningkatan tingkat pendapatan tersebut melalui upaya pemberdayaan nelayan dan pembudi daya ikan dimaksud, sehingga dapat menaikkan harkat dan martabatnya dengan menjadikan pekerjaan sebagai nelayan dan pembudi daya ikan sebagai pekerjaan yang menjanjikan, menarik minat untuk menekuni pekerjaan di bidang itu, dan keterbukaan lapangan kerja.

3. Praktik Empiris Pemberdayaan Nelayan

Otonomi daerah dilaksanakan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, demikian pula halnya dengan upaya perlindungan prlindungan dan pemberdayaan nelayan. Hal ini penting dalam rangka perlindungan dan pemberdayaan itu agar ada landasan hukum bagi Daerah untuk melakukan:

- a. perlindungan;
- b. pembiayaan dan permodalan;
- b. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan di bidang perikanan;

- c. penumbuhkembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok Pembudi Daya-Ikan Kecil;
- d. pelaksanaan penangkapan ikan oleh Nelayan Kecil dan pembudidayaan ikan oleh Pembudidaya Ikan-Kecil; dan
- e. Kemitraan

Upaya pemberdayaan nelayan dapat dilakukan melalui penyediaan perangkat hukum dengan asas-asas umumpemerintahan dan kerjasamayang baik untuk dapat tercapai peningkatan kesejahteraan nelayan. Sebagai gambaran umum terhadap praktik penyelenggaraan perikanan dan kelautan di Daerah Kabupaten Halmahera Timur, berikut dipaparkan tabel-tabel berikut ini.

Tabel 1.
Jumlah Unit Usaha Penangkapan Ikan Menurut Kecamatan dan Jenis Kapal/Perahu Utama yang Digunakan Di Kabupaten Halmahera Timur

Kecamatan	Di Laut						
	Kapal Motor	Perahu Motor Tempel	Perahu Tanpa Motor	Tanpa Perahu	Perahu Motor Tempel	Perahu Tanpa Motor	Tanpa Perahu
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	(8)	(9)
[010]MABA SELATAN	2	95	81	0	0	0	0
[011]KOTA MABA	4	31	29	0	0	0	0
[020]WASILE SELATAN	5	96	211	45	0	1	2
[030]WASILE	23	3	27	0	0	0	0
[031]WASILE TIMUR	4	21	46	20	0	0	1
[032]WASILE TENGAH	1	36	229	3	0	0	0
[033]WASILE UTARA	9	51	254	16	0	0	0
[040]MABA	7	40	2	0	0	0	0
[041]MABA TENGAH	0	8	51	17	0	0	0
[042]MABA UTARA	7	112	220	43	2	4	0
[06] HALMAHERA TIMUR	62	493	1150	144	2	5	3

Sumber: BPS Haltim Online

Tabel 2.
Jumlah Rumah Tangga Usaha Budidaya Ikan Menurut Kecamatan dan Jenis Budidaya Ikan di Kabupaten Halmahera Timur

Kecamatan	Rumah Tangga	Bukan Ikan hias
-----------	--------------	-----------------

	Usaha Budidaya Ikan	Di Laut	Di Kolam / Air Tawar
(1)	(2)	(3)	(5)
[010]MABA SELATAN	7	0	7
[011]KOTA MABA	6	0	6
[020]WASILE SELATAN	26	0	26
[030]WASILE	140	0	140
[031]WASILE TIMUR	50	0	50
[032]WASILE TENGAH	0	0	0
[033]WASILE UTARA	1	0	1
[040]MABA	6	0	6
[041]MABA TENGAH	14	0	14
[042]MABA UTARA	5	2	3
[06] HALMAHERA TIMUR	255	2	253

Sumber: BPS Haltim Online

Tabel 3.
Jumlah Unit Usaha Penangkapan Ikan Menurut Kecamatan dan Jenis Alat Tangkap Utama yang Digunakan Di Kabupaten Halmahera Timur

Kecamatan	Di Laut						
	Pukat	Jaring	Pancing	Perangkap	Lainnya	Jaring	Pancing
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(8)	(9)
[010]MABA SELATAN	25	45	104	3	1	0	0
[011]KOTA MABA	8	28	18	0	10	0	0
[020]WASILE SELATAN	21	84	213	36	3	0	3
[030]WASILE	22	14	17	0	0	0	0
[031]WASILE TIMUR	2	41	47	0	1	1	0
[032]WASILE TENGAH	0	9	243	12	5	0	0
[033]WASILE UTARA	8	18	287	11	6	0	0
[040]MABA	7	4	36	1	1	0	0
[041]MABA TENGAH	1	6	60	2	7	0	0
[042]MABA UTARA	10	107	224	2	39	2	4
[06] HALMAHERA TIMUR	104	356	1,249	67	73	3	7

Sumber: BPS Haltim Online

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Penyelenggaraan Sistem Baru yang Diatur dalam Perda terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampak terhadap Pendapatan Asli Daerah

Dalam rangka upaya untuk menuju pada tercapainya kesejahteraan nelayan di Kabupaten Halmahera Timur, pembentukan peraturan daerah

yang akan dibentuk dalam rangka memberikan perlindungan dan pemberdayaan nelayan di Daerah, adalah dimaksudkan untuk terwujudnya:

- a. batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayan;
- b. sistem penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayan yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundangundangan yang ada; dan
- d. kepastian hukum bagi masyarakat khususnya masyarakat nelayan tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan.

Upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan oleh Daerah tentu membawa implikasi pada aspek keuangan daerah. sehingga diperlukan adanya landasan hukum sebagai dasar penyelenggaraannya. Karena itulah diperlukan pembentukan peraturan daerah yang menyangkut perlindungan dan pemberdayaan nelayan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil ini didasarkan pada analisis sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai perundang-undangan terkait yang masih berlaku, dan dilakukan secara hierarkis dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah. Penyusunan Peraturan daerah ini, harus sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa dasar hukum memuat tentang; 1). dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan 2). peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

A. Kondisi Hukum dan Satus Hukum yang Ada

Setiap orang harus mendapat perlakuan yang adil dari Negara,

termasuk keadilan dalam mencapai kesejahteraannya. Untuk menciptakan keadilan dalam mensejahterakan rakyat, pemerintah sebagai pemeran utama harus mengimplementasikan dua konsep: pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar bagi setiap orang walaupun dalam situasi ketidaksamaan. Hal ini dapat dilakukan melalui menerapkan peraturan hukum sedemikian rupa sehingga dapat menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah; kedua, menghargai kebebasan yang sama bagi setiap orang atas hak fundamentalnya.

Dalam hubungannya dengan hal ini Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur belum memiliki dasar hukum dalam melakukan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, sehingga perlu membentuk peraturan yang berkaitan dengan upaya perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan untuk dapat berbagi dalam menikmati kesejahteraan dari keberhasilan pembangunan. Hal seperti ini adalah sesuai dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengandung arti bahwa negara menjamin kesejahteraan bagi masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945;
2. Pasal 33 UUD NRI 1945;
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; dan

7. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil.

B. Keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lain

Upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk yang menjadi nelayan. Hal ini adalah penting bagi pemerintah yang dapat dilihat adanya upaya pemenuhannya melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang menyangkut hal tersebut.

Tabel 4.
Urusan Pemerintahan Konkuren yang Menjadi Kewenangan Daerah

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintahan Pilihan
a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.	a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.	a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Tabel di atas menunjukkan pemberdayaan nelayan merupakan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan daerah (Pasal 12 UU 23/2004). Selanjutnya, Pasal 15 ayat (1) UU 23/2014 menentukan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Lampiran UU 23/2014, perihal Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, angka 1 perihal Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana dikemukakan dalam Lampiran Y. Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan, penjabaran kewenangan tersebut dapat ditunjukkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.
Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan

No.	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
2	Perikanan Tangkap	a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil. b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB). c. ...	a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil. b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT. c.	a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

Dalam kaitannya dengan penyusunan rancangan Peraturan daerah tentang Pemberdayaan Nelayan dan Pembudidaya Ikan, dapat ditemukan dasar hukumnya dalam bentuk keterkaitannya dengan peraturan

perundang-undangan yang lain. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lain sebagaimana dapat dikemukakan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6.
Keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain

Materi Muatan Berdasarkan PP Nomor 50 Tahun 2015	UU Nomor 23 Tahun 2014	ANALIS
a. pembiayaan dan permodalan; b. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan di bidang perikanan; c. penumbuhan kembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok Pembudi Daya-Ikan Kecil; d. pelaksanaan penangkapan ikan oleh Nelayan Kecil dan pembudidayaan ikan oleh Pembudidaya Ikan-Kecil; dan e. Kemitraan.	1. Pasal 12 ayat (3) huruf a. Kelautan dan perikanan 2. Lampiran huruf Y Pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan: a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota dan b. Pengelolaan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).	Pengkajian kewenangan kaitan antara jenis peraturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan menunjukkan terdapat adanya dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Perumusan Perundang-undangan wajib didasarkan pada tiga landasan pokok, yakni landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan dimaksud memiliki nilai orientasi yang terintegrasi dalam substansi materi setiap rumusan peraturan perundang-undangan. Landasan filosofis dimaksudkan untuk memunculkan kadar keadilan, sementara landasan sosiologis bertujuan untuk memastikan dimensi manfaat dari suatu peraturan perundang-undangan disamping itu terdapat landasan yuridis yang berfungsi untuk memastikan adanya kadar kepastian baik secara hierarki maupun substantif dari setiap norma Perundang-undangan. Dalam Penyusunan naskah akademik Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil terdapat uraian tentang ketiga landasan tersebut.

A. Landasan Filosofis

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.¹⁵

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi negara.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang

¹⁵ H. Rojidi Ranggawijaya, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 43.
Nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Dan penilaian mengenai baik, benar, adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia metafisis dan lain sebagainya.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut. Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat Sudargo Gautama.¹⁶

Berlakunya suatu konstitusi, termasuk UUD 1945 sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara. Jika Negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal ini yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada diluar dan sekaligus diatas sistem yang diaturnya. Karenaitu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Constituent power mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi.¹⁷ Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hirarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi

¹⁶ Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, hlm. 10.

Negara hukum modern dianggap mempunyai kewajiban yang lebih luas, Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial yang harus dicapai. Berdasarkan tugas pemerintah ini, penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup halayak ramai. Cakupan kerja penguasa pada waktu ini jauh lebih besar dan luas dari pada pemerintah model kuno. Dalam tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan utama ialah kepentingan umum.

¹⁷ J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol 1, (Oxford : Clarendon Pres, 1901), hlm. 151.

atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundangan-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, agar peraturan-peraturan yang tingkatnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak oleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Konstitusi selalu terkait dengan paham konstitusionalisme. Guna mewujudkan tujuan *to keep a government in order*, diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan dalam kehidupan negara.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandarkan pada tiga elemen kesepakatan (konsensus), yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*)
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*);
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Di Indonesia, dasar-dasar filosofi yang dimaksud adalah Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Pancasila adalah *philosophische grondslag* dan *common platforms* bangsa dan negara, sehingga kedudukan Pancasila dalam tata hukum nasional adalah sebagai norma fundamental negara. Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan

yang digunakan memiliki nilai kebijaksanaan yakni memiliki nilai benar (logis), baik dan adil. Menemukan secara filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakekat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar, nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik (suara rakyat) yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik. Suatu kebijakan publik harus berorientasi terhadap kepentingan publik (*public interest*). Dalam suatu negara demokrasi, negara dapat dipandang sebagai agen atau penyalur gagasan sosial mengenai keadilan kepada warganya dan mengungkapkan hasil gagasan sosial tersebut dalam undang-undang atau peraturan-peraturan.

Dasar filosofis dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil ini adalah pada pandangan hidup Bangsa Indonesia yang telah dirumuskan dalam nilai-nilai Pancasila, terutama nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai yang bersumber dari sila-sila Pancasila ini merupakan norma fundamental negara (*staats fundamental norm*) yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undang. Rumusan Pancasila yang merupakan dasar negara Indonesia dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan filosofis dari Ranperda dimaksud dapat ditemukan juga pada tujuan negara, sebagaimana tercantum pada Alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu; "untuk memajukan kesejahteraan umum."

Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) harus merujuk pada *rechtsidee* yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Landasan filosofis memberikan rasionalitas keberadaan suatu produk hukum agar memiliki nilai bijaksana yang benar, baik dan adil serta bermanfaat.

Landasan Filosofis Naskah Akademik selalu memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Menurut Apeldoorn,¹⁸ tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai. Mengenai tujuan hukum, terdapat beberapa teori, yaitu Teori Etis, yang berpendapat bahwa tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan keadilan. Mengenai keadilan, Aristoteles mengajarkan dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang jatah menurut jasanya. Keadilan komutatif adalah keadilan yang memberikan jatah kepada setiap orang sama banyaknya tanpa harus mengingat jasa-jasa perseorangan; 2). Teori Utilitas, menurut Bentham bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan apa yang berfaedah atau yang sesuai dengan daya guna (efektif). Adagiumnya yang terkenal adalah *The greatest happiness for the greatest number* artinya, kebahagiaan yang terbesar untuk jumlah yang terbanyak. Ajaran Bentham disebut juga sebagai *eudaemonismec* atau utilitarisme; 3). Teori Pengayoman, mengemukakan tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun secara pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas tindakan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak. Usaha mewujudkan pengayoman tersebut termasuk di dalamnya adalah : a). Mewujudkan ketertiban dan keteraturan; b). Mewujudkan kedamaian sejati; c). Mewujudkan keadilan; dan d). Mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa landasan keberlakuan dari

¹⁸ L. J. Van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 10.

peraturan dan perundang-undangan harus terpancar dari konsideran landasan filosofis selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah norma cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. Berkaitan dengan hal tersebut, norma hukum yang dicita-citakan itu dapat dipahami melalui pikiran salah satu pakar ilmu pemerintahan yang mengemukakan bahwa secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup tujuh bidang pelayanan, yaitu sebagai berikut:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam negara sendiri;
2. Memelihara ketertiban di antara warga masyarakat dan menjamin perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat berlangsung secara damai;
3. Menjamin diterapkannya perlakuan adil terhadap setiap warga masyarakat;
4. Melakukan pekerjaan optimal yang tidak dapat dilakukan oleh pihak
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial;
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas;
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam.¹⁹

Sedangkan Taliziduhu menekankan bahwa fungsi-fungsi organisasi secara filosofis berarti membangun (membentuk) suatu kebulatan (kesatuan) dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain. Dengan demikian fungsi-fungsi organisasi pemerintahan itu berkaitan dengan semangat membangun dalam suatu kesatuan yang utuh dan saling memperkuat antar komponen dalam organ atau tubuh

¹⁹ M. Ryass Rasyid, 2000, *Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Prospek Demokrasi Lokal*, sambutan dalam Seminar Sehari "Demokrasi Mulai dari Desa" yang diselenggarakan LAPPERA, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa (Penyunting Dadang Juliantara), LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 14-16.

pemerintahan dimaksud.²⁰ Berkaitan dengan cita-cita hukum pemerintahan, makadi dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan sebagai berikut: *"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"*.

B. Landasan Sosiologis

Fakta empirik (landasan sosiologis) dalam konteks perumusan produk hukum perlu menjadi pertimbangan, sehingga peraturan tersebut dapat diterapkan dan bermakna bagi masyarakat. Makna perundang-undangan dinilai memiliki landasan sosiologis secara benar jika peraturan daerah tersebut dibentuk berdasarkan pada realitas dan kebutuhan masyarakat. Munculnya penolakan terhadap diberlakunya suatu peraturan daerah merupakan indikasi bahwa peraturan daerah yang bersangkutan tidak memiliki landasan sosiologis yang baik. Idealnya suatu perda harus sesuai dengan keadaan masyarakat yang diberlakukan pada suatu masyarakat, agar tidak terjadi keresahan dan ketidakpuasan. Untuk itu perlu dipahami dan dimengerti kondisi psikologi masyarakat, sekaligus mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*)

²⁰ Taliziduhu Ndraha, 1989, *Konsep Administrasi dan Adminstrasi di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 11.

melalui keterlibatan masyarakat dalam proses perumusannya.

Bagi masyarakat yang akan mendukung dan menjalankan peraturan daerah tersebut, memperoleh informasi tentang perkiraan resiko dan dampak yang ditimbulkan Konsep yang ditawarkan berkaitan dengan langkah-langkah yang dinilai perlu diambil untuk mengatasinya. Keterbukaan pada tahap ini memungkinkan masyarakat mempresepsikan diri untuk menghadapinya, membantu merumuskan usulan/rumusan alternatif atau menolaknya. Sikap monopoli informasi oleh birokrasi seringkali menimbulkan presepsi negatif dari masyarakat, menurunkan tingkat partisipasi bahkan memunculkan sikap penolakan terhadap rencana program pemerintah. Hampir semua permasalahan yang timbul antara masyarakat dengan pemerintah disebabkan karena ketiadaan komunikasi yang memadai.

Padak konteks landasan sosiologis, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, elama ini, nelayan dan pembudi daya ikan telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan perikanan dan kelautan, serta pembangunan ekonomi masyarakat pesisir dan pedesaan. Demikian pula halnya dengan masyarakat nelayan dan pembudi daya ikan di Kabupaten Halmahera Timur. Namun demikian ternyata masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat nelayan dan pembudi daya ikan, seperti: keterbatasan modal, kurangnya pengetahuan, penangkapan ikan yang berlebihan (overfishing) oleh nelayan besar, kesediaan induk, kesulitan dalam perolehan bibit/benih dan pakan ikan, kesulitan di dalam pemasaran, pencemaran lingkungan, pencemaran lingkungan, serta masalah-masalah yang sulit diprediksi seperti: perubahan iklim, cuaca, dan gelombang tinggi.

Disamping itu, pendapatan nelayan dan pembudi daya ikan di Kabupaten Halmahera Timur belum begitu tinggi yang berdampak langsung kepada keluarga nelayan dan pembudi daya ikan. Pengolahan hasil tangkapan biasanya dilakukan pengolahan yang sangat sederhana/tradisional dan dipasarkan di pasar tradisional dengan harga

yang relatif rendah sehingga sangat sulit dapat mendukung ekonomi keluarganya. Oleh karenanya, diperlukan ada upaya peningkatan tingkat pendapatan tersebut melalui upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan dan pembudi daya ikan dimaksud, sehingga dapat menaikkan harkat dan martabatnya dengan menjadikan pekerjaan sebagai nelayan dan pembudi daya ikan sebagai pekerjaan yang menjanjikan, menarik minat untuk menekuni pekerjaan di bidang itu, dan keterbukaan lapangan kerja. Berdasarkan konteks tersebut, dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dipandang perlu pengaturan terkait dengan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

C. Landasan Yuridis

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa *“pemerintah daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Pasal ini menjadi dasar konstitusional pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan.

Hans Kelsen, dalam teorinya *“Stufenbau des Rechts”* atau teori hierarki norma hukum mengemukakan: norma-norma hukum suatu Negara selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah, berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu *“Grundnorm* atau norma dasar.²¹

²¹ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*,

Agar peraturan daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari yang berakibat timbulnya degradasi dalam implementasi dan menjaga sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan daerah tersebut harus taat pada hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini dikarenakan, nantinya peraturan daerah dimaksud dapat menjadi instrument yuridis yang diharapkan mampu mengatur, menata dan menggerakkan, dan mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional, peraturan daerah dimaksud haruslah mentaati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diamanatkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yakni; (a) adanya kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) adanya kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan aspek pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan serta memuat materi muatan lokal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Begitu juga dengan ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah yakni: peraturan daerah memuat materi muatan yakni penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta memuat materi muatan lokal yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, peraturan daerah juga harus taat pada asas-asas hukum pada umumnya termasuk yang diakui secara universal, khususnya asas *lex superiori derogate legi inferiori* dan asas *lex specialist derogate legi generalist*. Konsekuensinya, bahwa ketentuan tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil Kabupaten Halmahera Timor yang akan diatur dalam peraturan daerah, nantinya harus dibuat sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan/atau dengan kata lain, peraturan daerah yang nantinya dibuat harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga peraturan daerah tersebut merupakan norma hukum yang mengikat secara khusus dalam penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di Kabupaten Halmahera Timur.

Dengan demikian, penyusunan dan/atau perencanaan peraturan daerah sebagai bagian dari sistem dan/atau hirarki perundang-undangan negara, harus responsif dan partisipatif terhadap setiap aspek dan perkembangan, maupun fenomena penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah atau kekhasan daerah, sehingga diharapkan keberadaan peraturan daerah yang ditetapkan berkepastian hukum, bermanfaat, tetapi juga secara jelas memuat aspek-aspek keadilan substantif (*doelmatigheid*) di Kabupaten Halmahera Timur secara menyeluruh.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara spesifik Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di Kabupaten Halmahera Timur, agar pembentukannya memiliki legitimasi yuridis, Pemerintah Daerah, wajib merujuk pada peraturan perundang-undangan di bawah ini:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4443) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5578); sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5719).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Naskah Akademik ini pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil. Ruang lingkup pengaturan norma dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk tersusun sebagai berikut.

A. Ketentuan Umum Rumusan Rancangan Peraturan Daerah

Beberapa istilah atau frasa yang digunakan dalam Peraturan Daerah dimaksud, serta hal-hal yang dijabarkan sebagai ruang lingkup pengertiannya, terurai sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Halmahera Timur.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Halmahera Timur.
4. Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil adalah

upaya untuk meningkatkan kemampuan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil untuk melaksanakan kegiatannya yang lebih baik.

5. Nelayan Kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) gross ton (GT).
6. Pembudidaya-Ikan Kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.
7. Pembudidayaan ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan/atau membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
8. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
9. Penangkapan ikan adalah kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat atau cara apapun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
10. Kapal perikanan adalah kapal, perahu, atau alat apung lain yang dipergunakan untuk melakukan penangkapan ikan, mendukung operasi penangkapan ikan, usaha kecil pembudidayaan ikan serta pengelolaan pembudidayaan ikan, pengangkutan ikan, pengolahan ikan, pelatihan perikanan, dan penelitian/eksplorasi perikanan.
- 11.

Kemitraan adalah kerjasama dalam pengelolaan perikanan dalam rangka pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan-Kecil, yang dilakukan dengan pendekatan kekuatan jejaring pelaku usaha

dan sumber daya yang mempertimbangkan aspek kesetaraan dalam berusaha secara proporsional.

12. Kelompok Usaha Bersama Kecil yang selanjutnya disebut KUB adalah badan usaha yang dibentuk oleh Nelayan Kecil berdasarkan hasil kesepakatan atau musyawarah seluruh anggota yang dilandasi oleh keinginan bersama untuk berusaha bersama dan dipertanggungjawabkan secara bersama guna meningkatkan pendapatan anggota.
13. Kelompok Pembudidaya-Ikan Kecil yang selanjutnya disebut Pokdakan adalah badan usaha yang dibentuk oleh Pembudidaya-Ikan Kecil berdasarkan hasil kesepakatan atau musyawarah seluruh anggota yang dilandasi oleh keinginan bersama untuk berusaha bersama dan dipertanggungjawabkan secara bersama guna meningkatkan pendapatan anggota.

B. MATERI YANG AKAN DIATUR

Secara sistematis, lingkup pengaturan materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil ini, secara garis besarnya sebagai berikut:

1. Asas dan Tujuan

Pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya-ikan kecil dilaksanakan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kebersamaan, kemitraan, kemandirian, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, kelestarian dan pembangunan yang berkelanjutan.

Pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil bertujuan:

- a. mewujudkan kemandirian Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik;

- b. meningkatkan usaha Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil yang produktif, efisien, bernilai tambah, dan berkelanjutan;
- c. meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan Kecil dan Pembudidaya- ikan Kecil;
- d. menjamin akses Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil terhadap sumberdaya ikan danlingkungannya, teknologi, permodalan, sarana prasarana produksi, dan pemasaran; dan
- e. meningkatkan penumbuhkembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok Pembudidaya-Ikan Kecil.

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil meliputi:

- a. kriteria pemberdayaan;
- b. pembiayaan dan permodalan;
- c. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan di bidang perikanan;
- d. penumbuhkembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok Pembudidaya Ikan Kecil;
- e. pelaksanaan penangkapan ikan oleh Nelayan Kecil dan pembudidayaan ikan oleh Pembudidaya Ikan-Kecil;
- f. kemitraan; dan
- g. peran Serta Masyarakat.

3. Kriteria Pemberdayaan

Kriteria pemberdayaan Nelayan kecil harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. mata pencahariannya hanya menangkap, mengolah dan memasarkan ikan;
- b. menggunakan alat-alat penangkapikan sederhana; dan
- c. termasuk dalam buruh nelayan, nelayan tradisional dan rumah tangga nelayan kecil

Kriteria pemberdayaan Pembudidaya-Ikan Kecil harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. menggunakan teknologi sederhana; dan
- b. melakukan pembudidayaan ikan dengan luas lahan tertentu.

4. Pembiayaan dan Permodalan

Pemerintah Daerah berkewajiban memfasilitasi pembiayaan dan permodalan bagi Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil. Pemberian fasilitas pembiayaan dan permodalan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan:

- a. Pemberian bantuan penguatan modal bagi Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil;
- b. Penyediaan skim kredit untuk modal usaha dan biaya operasional melalui pemberian subsidi bungakredit program dan/atau imbal jasa penjaminan; dan/atau
- c. Pemanfaatan dana tanggung jawab sosial serta dana program Kemitraan dan bina lingkungan dari badan usaha.

5. Pendidikan, Pelatihan, dan Penyuluhan di Bidang Perikanan

Pemerintah Daerah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan kepada Nelayan Kecil, Pembudidaya-Ikan Kecil, dan keluarganya.

6. Penumbuh Kembangan Kelompok Nelayan Kecil dan Kelompok Pembudidaya Ikan Kecil

Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan penumbuh kembangan kelompok Nelayan Kecil dan kelompok pembudidaya ikan kecil.

7. Pelaksanaan Penangkapan Ikan oleh Nelayan Kecil dan Pembudidayaan Ikan oleh Pembudidaya Ikan Kecil

Nelayan Kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan di wilayah Kabupaten Halmahera Timur wajib menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembudidaya-Ikan Kecil dapat melakukan kegiatan pembudidayaan ikan komoditas pilihan di wilayah pengelolaan perikanan daerah.

8. Kemitraan

Pemerintah Daerah berkewajiban memfasilitasi kemitraan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil.

9. Larangan

Setiap Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil dilarang menggunakan alat atau fasilitas yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Ketentuan Sanksi

Setiap nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil yang melanggar ketentuan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) dikenakan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis dan/atau pencabutan izin.

D. Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Halmahera Timur.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berpijak pada uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar utama gagasan pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayanan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil adalah:
 - a. bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, termasuk nelayan, Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudiaya ikan kecil secara terencana, terarah, dan berkelanjutan;
 - b. bahwa nelayan kecil dan pembudidaya-ikan kecil sangat tergantung pada sumber daya ikan, kondisi lingkungan, sarana dan prasarana, dan akses permodalan sehingga berhak

mendapatkan pemberdayaan guna meningkatkan derajat hidup dan kehidupannya;

- c. bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil, Pemerintah Daerah wajib memberdayakan nelayan;
2. Dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayanan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil di Kabupaten Halmahera Timur, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayanan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Jo. Pasal 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam, dan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya-Ikan Kecil membingkai dan menentukan dengan jelas Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil, sehingga pembentukannya memiliki legitimasi yuridis.
4. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

B. SARAN

Berpijak dari kesimpulan di atas dan berbagai hasil analisis Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera

Timur tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil, digagas saran berikut ini:

1. Guna memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil yang sesuai dengan tuntutan normatif perundang-undangan terbaru di daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah perlu melakukan pembahasan dan penetapan peraturan daerah dimaksud, agar tujuan pembentukan Peraturan Daerah dimaksud dapat terlaksana.
2. Untuk mendapatkan materi muatan yang dapat mencerminkan aspirasi masyarakat dan pihak terkait di daerah, sesuai dengan metode yang akan ditempuh, maka langkah yang perlu dilakukan Pemerintah Daerah adalah:
 - a. Sosialisasi gagasan melalui media cetak dan atau elektronik.
 - b. Konsultasi publik dengan berbagai elemen masyarakat di daerah.
 - c. Diseminasi usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.
 - d. Menjaring masukan dari masyarakat terhadap usulan rancangan peraturan daerah, guna penyempurnaan materi muatan ranperda dimaksud.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS Halim, *Halmahera Timur Dalam Angka 2021*, Maba.
- H. Rojidi Ranggawijaya, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung.
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*, Konstitusi Press, Jakarta.
- J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol 1, (Oxford : Clarendon Press, 1901).
- Josef Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- L. J. Van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- M. Ryass Rasyid, 2000, Kebijakan Otonomi Daerah dan Prospek Demokrasi Lokal, sambutan dalam Seminar Sehari “Demokrasi

Mulai dari Desa” yang diselenggarakan LAPPERA, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa (Penyunting Dadang Juliantara), LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.

Payne, M. 1997. *Social Work and Community Care*. London: McMillan.

Robinson, J.R. 1994. *Community Development in Perspective*. Ames: Iowa State University Press.

S. Pamudji, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Yogyakarta.

Sastrawijaya, 2002, *Nelayan Nusantara*, PRPPSP, BRKP, hlm. 3.

Soedikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung.

Sulistiyani, A.T. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gaya Media.

Syamsi Ibnu, 1988, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.

Taliziduhu Ndraha, 1989, *Konsep Administrasi dan Adminstrasi di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta.