

# Pendekatan Kebijakan Keadilan Biru Untuk Pengelolaan Perikanan Skala Kecil di Kabupaten Natuna

## *Blue Justice Policy Approach for Small-Scale Fishery Management in Natuna Regency*

\*Radityo Pramoda<sup>1</sup>, Tenny Apriliani<sup>1</sup>, Armen Zulham<sup>2</sup>, Riesti Triyanti<sup>1</sup> dan Nurlaili<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Pusat Riset Ekonomi Perilaku dan Sirkuler – Badan Riset dan Inovasi Nasional  
Gedung Sasana Widya Sarwono Lantai 6, Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10. Jakarta 12710, Indonesia

<sup>2</sup>Pusat Riset Koperasi Korporasi dan Ekonomi Kerakyatan – Badan Riset Inovasi Nasional  
Gedung BJ Habibie, Jl. M.H. Thamrin, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340, Indonesia

<sup>3</sup>Pusat Riset Masyarakat dan Budaya – Badan Riset Inovasi Nasional  
Gedung Widya Graha Lantai VI dan IX Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav.10, Jakarta Selatan 12710, Indonesia

### ARTICLE INFO

Diterima tanggal : 8 Agustus 2022  
Perbaikan naskah: 30 November 2022  
Disetujui terbit : 27 Desember 2022

Korespondensi penulis:  
Email: radityopramoda@yahoo.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15578/jkse.v12i2.11468>



### ABSTRAK

Membangun keadilan biru terhadap pertumbuhan ekonomi laut yang berkelanjutan, merupakan salah satu kebijakan penting dalam rangka menyejahterakan nelayan skala kecil. Nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna menjadi kesatuan yang tidak terpisahkan dengan dinamika kewilayahan maupun ekosistem sebagai media hidup sumber daya ikan. Kajian ini memiliki kebaruan pada materi pembahasan yang mengambil tema keadilan biru, karena pada skala nasional masih sangat jarang dijadikan sebagai topik penelitian. Berdasarkan hal itu, tujuan penelitian ini adalah memberikan gambaran secara komprehensif tentang kebijakan pemanfaatan potensi perikanan nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna melalui 10 indikator pendekatan keadilan biru. Penelitian kualitatif ini dianalisis menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan studi kasus dan dijabarkan secara deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa indikator keadilan biru yang perlu diperbaiki diantaranya: 1) perampasan, pemindahan, dan perebutan laut; 2) degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem; 3) dampak mata pencaharian nelayan kecil; 4) marginalisasi perempuan. Implikasi kebijakan kajian ini memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk: 1) menambah jumlah personel pengawas dan armada kapalnya; 2) membentuk tim khusus yang mengawasi pasokan dan penyaluran bahan bakar minyak bersubsidi kebutuhan operasional nelayan skala kecil; 3) melaksanakan pengawasan terpadu dan mengaktifkan kembali fungsi kelompok masyarakat pengawas; 4). melakukan pendekatan dan sosialisasi dalam rangka meningkatkan pendidikan formal kaum perempuan sebagai upaya menciptakan kesetaraan gender.

**Kata Kunci:** kebijakan; pengelolaan perikanan; nelayan skala kecil; Kabupaten Natuna; keadilan biru

### ABSTRACT

Developing blue justice for sustainable marine economic growth is one of the important policies in the context of the welfare for small-scale fishers. Small-scale fishers in Natuna Regency becomes is become an inseparable unit with the regional dynamics and ecosystems as a fish resource living media. This study has novelty in the discussion material that takes the theme of blue justice, because on a national scale it is still very rarely used as a research topic. Based on that, this study aim examine the policy of exploiting the potential of small-scale fishers in the Natuna Regency through 10 blue justice approach indicators. This qualitative research analyzes by empirical juridical methods with a case study and descriptive approach. The results show that equity indicators need to be improved: 1) dispossession, displacement, and ocean grabbing; 2) environmental degradation and reduction of availability of ecosystem services; 3) livelihood impacts for small-scale fishers; 4) marginalization of women. The policy implications of this study provide recommendations to the central government and local governments to: 1) increase the number of supervisory personnel and their fleet of ships; 2) establish a special team that oversees the supply and distribution of subsidized fuel oil for the operational needs of small-scale fishers; 3) carry out integrated supervision and reactivate the function of the supervisory community group; 4). approach and socialize in order to improve women's formal education as an effort to create gender equality.

**Keywords:** policy, fisheries management, small scale fishers, Natuna Regency, blue justice

### PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat termasuk kepemilikan sumber daya alam. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan (KP) Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2021, tentang Rencana Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) Tahun 2022, menyatakan bahwa arah kebijakan

pembangunan KP tahun 2020-2024, diantaranya penangkapan ikan terukur untuk meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sumber daya perikanan tangkap dan menyejahterakan nelayan. Arah kebijakan ini memiliki arti penting, ketika dihadapkan pada keinginan pemerintah mengelola wilayah perikanan nusantara secara berkeadilan (Pramoda & Apriliani, 2019).

Kepemilikan sumber daya perikanan merupakan peluang ekonomi untuk mendukung ketahanan pangan, serta mengembangkan industri perikanan yang sehat atas dasar prinsip keadilan dan berkelanjutan (Bluejustice, 2022). Pembangunan ekonomi sektor KP dirasakan belum memberikan manfaat yang merata bagi semua wilayah Indonesia (Suhana, 2021). Wacana dalam bingkai pengelolaan perikanan melalui program yang tidak matang sebagai strategi mempercepat pertumbuhan ekonomi sektor KP, akan melahirkan potensi ketidakadilan bagi nelayan skala kecil. Kondisi tersebut membutuhkan komitmen kebijakan pemerintah menciptakan keadilan dan distribusi wilayah pembangunan ekonomi sektor KP secara merata di masa depan.

Wilayah perairan yang memiliki potensi sumber daya perikanan yang besar salah satunya adalah Laut Natuna Utara (sebelumnya dikenal Laut China Selatan), Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Penggantian nama menjadi Laut Natuna Utara, dilakukan setelah pemerintah meresmikan peta Negara Kesatuan Republik Indonesia versi baru pada tahun 2017 (telah didaftarkan ke *International Hydrographic Organization*) (Parameswaran, 2017). Nama perairan yang diubah hanyalah wilayah laut dalam Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (sesuai konvensi *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982). Kabupaten Natuna memiliki luas laut mencapai 90 persen dari total keseluruhan wilayahnya (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Natuna, 2021), produksi perikanan tangkap sebesar 4.005.577 kilogram, serta jumlah armada kapal 2.376 (Pusdatin-KKP, 2022).

Peningkatan kegiatan yang berkenaan dengan laut selama beberapa dekade, menjadi bagian dari wacana global pertumbuhan ekonomi dan menghasilkan ketidakadilan lingkungan maupun sosial (Bennet, et. al., 2021). Keadilan ialah keseimbangan elemen-elemen yang saling terkait dari distribusi, pengakuan, serta prosedur, dimana tidak ada dimensi yang direduksi (Schlosberg, 2007). Keadilan biru diperlukan dalam membangun kapasitas untuk: a) menjaga hakserta akses masyarakat nelayan skala kecil terhadap sumber daya perikanan; b) kesetaraan gender dan ketahanan pangan; c) melindungi lingkungan perairan tetap sehat; d) menjaga agar pemanfaatan sumber daya laut dikelola secara bertanggung jawab dan berkelanjutan; e) meningkatkan pendapatan masyarakat perikanan, ekonomi daerah, serta devisa negara; f) memberikan dampak positif aspek sosial dan budaya; g) mengelola pemerintahan yang inklusif.

Aksi mencegah tindakan ketidakadilan dalam program pembangunan ekonomi sektor KP telah melahirkan pendekatan *blue justice*/keadilan biru. Merubah paradigma ini membutuhkan transformasi guna mencapai pertumbuhan ekonomi seluruh wilayah perairan nusantara yang optimal, terutama untuk nelayan skala kecil sebagai pelaku perikanan. Merujuk hal tersebut, tujuan penelitian ini adalah mengkaji kebijakan pemanfaatan potensi perikanan oleh nelayan skala kecil pada wilayah perairan Laut Natuna Utara melalui pendekatan keadilan biru. Indikator yang dijadikan pedoman pembahasan mengacu hasil penelitian Bennet et al. (2021), yaitu: 1) *dispossession, displacement, and ocean grabbing* (perampasan, pemindahan, dan perebutan laut); 2) *environmental justice concerns from pollution and waste* (keadilan lingkungan terkait polusi dan limbah); 3) *environmental degradation and reduction of availability of ecosystem services*/degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem; 4) *livelihood impacts for small-scale fishers* (dampak mata pencaharian nelayan skala kecil); 5) *lost access to marine resources needed for food security and well-being* (hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan dan kesejahteraan pangan); 6) *inequitable distribution of economic benefits* (distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata); 7) *social and cultural impacts of ocean development* (dampak sosial dan budaya pembangunan laut); 8) *marginalization of women* (marginalisasi perempuan); 9) *human and Indigenous rights abuses* (pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat adat); 10) *exclusion from decision-making and governance* (pengecualian pengambilan keputusan dan tata kelola).

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, pada tahun 2020-2021. Kabupaten Natuna dipilih karena memiliki potensi perikanan yang masih dapat dioptimalkan dan mayoritas karakteristik nelayannya adalah skala kecil. Data primer difokuskan untuk menggali keterangan berbagai pihak yang mengetahui tentang kebijakan pengembangan sektor KP dan pengelolaannya di wilayah perairan Laut Natuna Utara (menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD) serta wawancara mendalam). Wawancara dilakukan kepada: 1) pejabat Direktorat Jenderal/ Ditjen Perikanan Tangkap Perikanan Tangkap (KKP-Jakarta); 2) Pejabat Pengawasan Sumber Daya KP/PSDKP (KKP-Provinsi Kepulauan Riau/Prov. Kepri); 3) Wakil Bupati/Wabup, pejabat Dinas KP, pelaku usaha, nelayan Kabupaten Natuna; 4) Kepala Cabang/Kacab Dinas KP Natuna (Prov. Kepri). Sumber data sekunder diperoleh dari

informasi tertulis (berita *online*), penelitian ilmiah, serta peraturan nasional.

Metode analisis yang dipilih dalam penelitian kualitatif ini adalah yuridis empiris dengan pendekatan studi kasus dan dijabarkan secara deskriptif. Analisis tersebut diperlukan untuk mengkaji regulasi nasional maupun praktiknya, yang dikaitkan pengelolaan perikanan di wilayah perairan Laut Natuna Utara. Interpretasi ketentuan hukum tertulis, juga dibutuhkan dalam mendistilasi makna kebijakan sesuai kondisi lokasi penelitian. Data ataupun informasi yang diperoleh dipilah sesuai keperluan penelitian guna mempertajam pembahasan supaya lebih terarah. Ikhtisar hasil analisis, selanjutnya dijabarkan secara sistematis untuk memberikan gambaran komprehensif dalam menjawab tujuan penelitian.

## NELAYAN SKALA KECIL SEBAGAI SUBJEK PELAKU PERIKANAN

Aplikasi kontinum kebijakan tergantung interaksi diantara pelaku di lingkungan lokal untuk menjabarkan arah tujuan yang dibuat (Brynard, 2007). Pendapat tersebut memberikan makna bahwa kebijakan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial maupun kearifan lokal suatu masyarakat. Hal ini disebabkan proses pembangunan erat kaitannya dengan siklus kehidupan masyarakat yang terekspresikan dalam budaya, sosial, serta ekonomi mereka. Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak berskala komersial, sering disebut mata pencaharian (*livelihood*). Salah satu mata pencaharian yang populer di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah nelayan.

Penggolongan nelayan berdasarkan segi sosialnya meliputi: a) penguasaan alat produksi atau peralatan tangkap: strukturnya dikategorikan pemilik dan buruh (tidak memiliki alat produksi, kegiatan produksi pada sebuah unit perahu, serta hanya menyumbangkan tenaganya); b) skala investasi modal usaha: strukturnya yaitu nelayan besar dan nelayan kecil; c) tingkat teknologi peralatan tangkap ikan: strukturnya terbagi menjadi nelayan modern dan nelayan tradisional (Suyanto, 2013). Skala usaha nelayan kecil masih belum efisien serta memiliki produktivitas usaha yang rendah (BAPPENAS, 2017). Pengertian nelayan skala kecil dibutuhkan untuk memperjelas identitas yang dijadikan pokok bahasan kajian ini.

Terminologi nelayan skala kecil yang digunakan mengacu ketentuan UU RI Nomor 7 Tahun 2016, tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (UU RI No. 7/2016). Definisi

nelayan skala kecil yang dinyatakan UU RI No. 7/2016, yaitu:

*"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) GT".*

Definisi tersebut, menyiratkan makna yang lebih luas (tidak hanya orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal).

Perluasan makna nelayan skala kecil yang dimaksud oleh UU RI No. 7/2016 (Tabel 1), pengaturannya untuk setiap orang yang mencari ikan guna kebutuhan sehari-hari tanpa atau tidak memiliki kapal. Perluasan makna ini dilakukan, karena negara ingin juga melindungi anak buah kapal (ABK) dan nelayan buruh yang mata pencahariannya sebagai penangkap ikan (menggunakan sistem gaji atau upah).

**Tabel 1. Definisi Nelayan Skala Kecil Menurut UU RI No. 7/2016.**

*Table 1. The Definition of Small-Scale Fishers According to the RI Law No. 7/2016.*

Materi/Material	Definisi/Definition
Pengaturan/ <i>Arrangement</i>	Perlindungan dan pemberdayaan/ <i>Protection and empowerment</i>
Subjek/ <i>Subject</i>	Nelayan, ABK, dan buruh/ <i>Fishers, ABK, labor</i>
Tujuan/ <i>Goal</i>	Pemenuhan kebutuhan sehari-hari/ <i>Fulfillment of daily needs</i>
Aktivitas penangkapan/ <i>Fishing activity</i>	Menggunakan/tidak menggunakan kapal/ <i>Using/not using the boat</i>

Sumber: UU RI No. 7/2016/ *Source: Law of the Republic of Indonesia 7/2016*

Tabel 1, menjelaskan bahwa UU RI No. 7/2016 selaku alat politis mengelola potensi KP merupakan instrumen operasional fungsi pemerintahan yang elementer. Kebijakan yang tidak tepat menangani kompleksitas pembangunan (khususnya sektor KP), konsekuensinya pemerintah gagal melaksanakan fungsi implementatifnya. Peraturan itu biasa dirumuskan umum, sedangkan ketika penerapannya sifat keumumannya tersebut harus berhadapan dengan kekhususan setiap kejadian (Rahardjo, 2010). Kehadiran UU No. 7/2016, dirasakan mampu melegitimasi kepentingan nelayan skala kecil (termasuk ABK serta buruh) sebagai upaya melindungi hak mereka.

## TRANSFORMASI KEADILAN BIRU DALAM PENGELOLAAN PERIKANAN

Potensi sumber daya perikanan yang dimiliki harus dapat dikelola secara efektif, sehingga bermanfaat juga untuk perekonomian nelayan skala kecil (Hanich, 2012). Hal ini merupakan isu semua negara yang memiliki hak pengelolaan laut atas potensi sumber daya perikanan yang berada dalam wilayah perairannya (McCreath, 2021). Konsep keadilan biru muncul sebagai tanggapan atas kekhawatiran tentang diskriminasi terhadap perikanan skala kecil (Jentoft, 2019), serta dianggap mampu memfasilitasi pembangunan industri perikanan global (Bluejustice, 2022). Menciptakan pengelolaan laut yang berkeadilan biru mungkin bukan tugas yang sederhana (Blythe *et al.*, 2018), tetapi pasti bisa dilaksanakan. Konkretisasi keadilan biru di Kabupaten Natuna ditransformasikan terhadap indikator:

### Perampasan, Pemindahan, dan Perebutan Laut

Perampasan, pemindahan, dan perebutan laut, yang akan dibahas menitikberatkan pada kepemilikan serta hak akses atas wilayah laut. Akses dan kontrol nelayan skala kecil atas wilayah perairan laut serta sumber daya perikanan saat ini semakin dibatasi. Sektor perikanan menjadi tempat berbagai ketidakadilan, dimana kapal perikanan skala industri melakukan penangkapan ikan sebesar 65% dari semua tangkapan ikan global (Ertor *et al.*, 2020). Persaingan perebutan wilayah penangkapan di wilayah perairan Laut Natuna Utara, terjadi antara nelayan lokal dengan nelayan dari luar daerah Kabupaten Natuna (Jawa dan Kalimantan) yang menggunakan kapal berukuran di atas 10 GT. Ertor *et al.* (2020), mengungkapkan:

*“Praktik kapal penangkap ikan skala besar menyebabkan terjadinya penangkapan ikan berlebihan dan menipisnya ketersediaan stok ikan karena menggunakan alat tangkap modern dengan kapasitas yang besar”.*

Menurut keterangan nelayan, pemicu terjadinya perselisihan adalah pencurian ikan di rumpon yang ditempatkan mereka pada wilayah perairan >12 mil laut (wawancara: 22/10/2020).

Pelaku usaha perikanan, memberikan informasi bahwa lokasi penangkapan nelayan skala kecil biasanya di sekitar perairan 4 mil laut, tetapi ada juga yang mencari ikan sampai ke Zona Ekonomi Eksklusif (wawancara: 21/10/2020). Kewenangan operasi penangkapan ikan bagi nelayan skala kecil, diatur dalam Pasal 61 ayat (1), UU RI Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan. Pasal

tersebut menegaskan, jika nelayan skala kecil diperbolehkan menangkap ikan di seluruh zona pengelolaan perikanan RI. Nelayan menjelaskan, komoditas yang ditangkap oleh mereka meliputi: Kerapu, Tongkol Krai, Teri, Tenggiri, Ekor Kuning (Pisang-Pisang), Selar, Kembung, Udang Putih (Jerbung), Udang, Kepiting, Rajungan, Cumi-Cumi, dan Sotong (wawancara: 22/10/2020). Alat tangkap yang sering digunakan adalah pancing ulur, pancing tonda, rawai, serta bagan. Musim puncak ikan terjadi pada bulan Juni-bulan September, sedangkan musim paceklik bulan Oktober-bulan Desember (wawancara: 19/10/2020).

Pengelolaan hak wilayah operasi penangkapan ikan harus dilakukan menggunakan asas pemerataan (Siombo, 2010). Sistem pengawasan dan pembentukan kelompok masyarakat pengawas (POKMASWAS) yang belum tertata dengan baik, menyebabkan masih terjadinya friksi antara nelayan lokal dan nelayan dari Pulau Jawa ataupun Pulau Kalimantan di perairan Laut Natuna Utara. Kacab Dinas KP Natuna-Prov. Kepri, memberikan informasi bahwa secara umum POKMASWAS sudah tidak aktif lagi, karena terputusnya koordinasi dengan dinas kabupaten/kota. Kewenangan pembinaan POKMASWAS pada tahun 2019, diambil alih oleh dinas provinsi. Pengambilalihan tersebut dimaksudkan untuk menata manajemennya serta mengidentifikasi permasalahan dan kendala POKMASWAS selama ini, agar dapat diaktifkan kembali (wawancara: 23/09/2021). Menurut hasil kajian diketahui bahwa indikator “perampasan, pemindahan, dan perebutan laut” di Kabupaten Natuna, dalam praktiknya belum bisa dikatakan memenuhi unsur yang berkeadilan biru.

### Keadilan Lingkungan terkait Polusi dan Limbah

Keadilan lingkungan merupakan aksi untuk tetap melestarikan keberlangsungan habitat hidup, agar mampu menjaga keseimbangan ekosistem (PP PMKRI, 2021). Isu tentang keadilan lingkungan telah diatur UU RI Nomor 32 Tahun 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU RI No. 32/2009). Lingkungan hidup yang baik/sehat merupakan hak asasi setiap warga negara, yang diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan (UU RI No. 32/2009). Pembangunan dapat menyebabkan kerentanan lingkungan dan sosial hidup masyarakat (Passeto & Malini, 2022).

Pejabat Dinas KP Kabupaten Natuna, menegaskan bahwa wilayah perairan Laut Natuna Utara belum terindikasi adanya kerusakan lingkungan akibat pencemaran ataupun limbah,



sehingga ikan aman untuk dikonsumsi (wawancara: 21/09/2021). (Ambari, 2022):

*“Prinsip keadilan biru terhadap keadilan lingkungan laut tidak hanya dilihat dari sudut pandang economic potential saja, tetapi yang lebih penting adalah nilai keberlanjutan bagi fungsi ekosistem dan kesejahteraan masyarakat nelayan”.*

Berdasarkan hasil kajian dapat dijelaskan, bahwa kondisi perairan di Kabupaten Natuna masih terjaga dengan baik dan akses penangkapan ikan bagi nelayan skala kecil yang tidak dibatasi. Hal ini menjelaskan bahwa indikator “keadilan lingkungan terkait polusi dan limbah” di Kabupaten Natuna, aktualisasinya sudah dikemas dalam keadilan biru.

### Degradasi Lingkungan dan Pengurangan Ketersediaan Jasa Ekosistem

Pengertian jasa ekosistem adalah manfaat yang diperoleh manusia dari berbagai sumber daya dan proses alam, yang secara bersama-sama diberikan oleh suatu ekosistem. Kategori jasa ekosistem yaitu: 1) jasa penyediaan; 2) jasa pengaturan; 3) jasa budaya; 4) jasa pendukung (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005). Keempat kategori ini dipilih untuk dijadikan pedoman mengkaji materi degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem, pada wilayah perairan Laut Natuna Utara.

- **Jasa penyediaan**

Materi yang dibahas dalam jasa ini yaitu indikator pangan, air bersih, bahan bakar, dan bahan dasar lainnya (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005). Pejabat Dinas KP Kabupaten Natuna, menerangkan bahwa semua indikator terkait jasa penyediaan sudah menuju ke arah yang lebih baik (wawancara: 21/09/2021). Kendala yang masih dialami nelayan skala kecil adalah ketersediaan bahan bakar minyak/BBM yang bersubdi. Nelayan mengungkapkan, jika BBM bersubsidi digunakan juga untuk armada kapal Angkatan Laut-Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kapal cantrang yang skala usahanya menengah ke atas (wawancara: 22/09/2021). Temuan lapang menunjukkan adanya penyalahgunaan oleh perusahaan, dengan memanfaatkan nelayan yang menjadi karyawannya untuk mendapatkan BBM bersubsidi (menghemat biaya operasional bisnis mereka). Pembentukan tim khusus yang dibentuk pemerintah daerah, bisa dijadikan solusi untuk memperbaiki menajamennya. Tugas tim ini nantinya yaitu a) melakukan pendataan seluruh nelayan skala kecil; b) mengawasi kelancaran pasokan; c)

menjaga keadilan pendistribusian BBM secara merata.

- **Jasa pengaturan**

Indikator terpilihnya meliputi: pengaturan kualitas udara, pengaturan air, pengolahan limbah, serta perlindungan tanah (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005). Program yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna terkait pengaturan kualitas udara yaitu penataan kawasan Pantai Kencana Ranai, yang dilengkapi berbagai macam sarana dan prasarana umum (Kementerian PUPR, 2022). Program lainnya yang sudah dilaksanakan adalah PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat) dan Sistem Pengolahan Air Limbah Domestik (SPALD). Regulasi yang berhubungan dengan pengelolaan tanah dan telah diterbitkan yaitu Peraturan Bupati Natuna Nomor 33 tahun 2017, tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Natuna Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Bea Prolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Perbub Natuna No. 33/2017). Perbub Natuna No. 33/2017, dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan sertifikat serta kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah. Pejabat Ditjen Perikanan Tangkap-KKP, menjelaskan bahwa alasan Kabupaten Natuna dikembangkan sebagai kawasan industri berbasis perikanan, dikarenakan kepemilikan potensi sumber daya KP yang masih bisa dioptimalkan, kualitas iklim yang baik, air bersih yang mencukupi, dan ketersediaan lahan produktif/subur yang masih luas, serta laut yang belum tercemar (wawancara: 04/04/2020).

- **Jasa budaya**

Indikator yang dijadikan dasar pembahasan yaitu: rekreasi, warisan/identitas budaya, serta pendidikan (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005). Kacab Dinas KP Natuna-Prov. Kepri, menyatakan bahwa semua indikator ini menjadi perhatian pemerintah daerah (wawancara: 21/10/2020). Menurut keterangan Wabup Kabupaten Natuna, wilayahnya baru akan ditetapkan sebagai kawasan wisata bahari dan memiliki rencana akan membangun Politeknik Perikanan. Keseriusan pemerintah daerah membangun potensi wilayah bertujuan: a) mencerdaskan serta menyejahterakan masyarakat perikanan; b) menambah pendapatan daerah; c) menyumbang devisa negara melalui sektor pariwisata dan identitas budaya setempat (wawancara: 20/09/2021).

- Jasa pendukung

Indikator yang digunakan sebagai dasar kajian adalah habitat berkembang biak dan perlindungan sumber daya perairan (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005). Penetapan jasa pendukung yang digunakan untuk tujuan ekonomi, penciptaan lapangan pekerjaan, serta pembangunan, harus bertumpu keberlanjutan (Winarsih, 2009). Rekam jejak kebijakan kawasan konservasi di Kabupaten Natuna, dapat dilihat pada tabel 2.

Berdasarkan tabel 2, diketahui bahwa kawasan yang saat ini dijadikan konservasi di Kabupaten Natuna memiliki potensi sumber daya seperti Terumbu Karang, ikan Napoleon, Penyu, Ikan Karang, dan Benda Muatan Kapal Tenggelam (BMKT).

Kajian mengenai lingkungan yang strategis menurut UU RI No. 32/2009, wajib mempunyai telaah jasa ekosistem terlebih dahulu sebagai dasar pembentukan kebijakan/program. Setiap kebijakan/program yang dibentuk harus memiliki orientasi mencegah terjadinya degradasi lingkungan

ataupun mengurangi ketersediaan jasa ekosistem. Hasil kajian menunjukkan indikator “degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem” di Kabupaten Natuna, penerapannya masih membutuhkan perbaikan ke arah keadilan biru.

### Dampak Mata Pencarian Nelayan Skala Kecil

Karakteristik nelayan di Kabupaten Natuna didominasi oleh skala kecil yang menggunakan kapal berukuran 1-3 GT (sifatnya *one day fishing*/ satu hari penangkapan). Keseluruhan jumlah nelayan adalah 4.458 orang, yang terdiri: 1) nelayan tangkap sebagai nelayan utama 2.805 orang; 2) nelayan tangkap sebagai nelayan buruh 1.098 orang; 3) nelayan tangkap sebagai nelayan sambilan 555 orang. Total armada penangkapan ikan sebanyak 3.265 unit (perahu tanpa motor 406 unit; perahu motor tempel 109 unit; kapal motor 1-5 GT 2.594 unit; kapal motor 6-10 GT 140 unit; kapal motor 11-30 GT 12 unit; kapal motor >30 GT 4 unit) (Cabang Dinas KP Kabupaten Natuna, 2021).

**Tabel 2. Rekam Jejak Kebijakan Kawasan Konservasi Kabupaten Natuna.**  
*Table 2. Track Record of the Natuna Regency Conservation Area Policy.*

2008	2011	2016	2017	2018
Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 378 Tahun 2008, tentang Kawasan Konservasi Laut Kabupaten Natuna/ <i>Decree of the Natuna Regency Number 378 of 2008, on the Natuna Regency Marine Conservation Area</i>	Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 304 Tahun 2011, tentang Kawasan Konservasi Perairan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kabupaten Natuna/ <i>Decree of the Natuna Regency Number Number 304 of 2011, on Marine, Coastal and Small Islands Conservation Areas of Natuna Regency</i>	Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 523/DKP/268/2016, tentang Usulan Kawasan Konservasi Perairan Daerah menjadi Kawasan Konservasi Perairan Nasional/ <i>Decree of the Natuna Regency Number 523/DKP/268/2016, on the Proposal for a Regional Water Conservation Area to become a National Water Conservation Area</i>	Penyusunan Rencana Pengelolaan dan Zonasi Kawasan Konservasi Perairan Daerah Natuna oleh Direktorat Konservasi dan Keanekaragaman Hayati Laut/ <i>Preparation of the Management and Zoning Plan of the Natuna Waters Conservation Area by the Directorate of Marine Biodiversity and Conservation</i>	Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 523/SET/XI/410/2018, tentang Revisi Usulan Kawasan Konservasi Perairan Nasional/ <i>Decree of Natuna Regency Number 523/SET/XI/410/2018, on the Revision of the Proposed National Water Conservation Area</i>
Area/Areas: Wilayah Laut Bunguran Utara, Pulau Tiga-Sedanau, dan Pesisir Timur Bunguran/ <i>North Bunguran Sea Area, Tiga-Sedanau Island, and Bunguran East Cost</i>	Area/Areas: Wilayah Kecamatan Serasan dan Kecamatan Serasan Timur/ <i>Serasan District and East Serasan District</i>	Ditetapkan tanggal/ Set date: 14 Oktober 2016/ October 14 <sup>th</sup> , 2016	Area/Areas: Wilayah Pulau Laut, Bunguran, dan Serasan/ <i>The Territory of Laut Island, Bunguran, and Serasan</i>	Ditetapkan tanggal/ Set date: 27 November 2018/ November 27 <sup>th</sup> , 2018
Luas/ <i>Large:</i> 142.977 Hektar/ <i>142.977 Hectares</i>	Luas/ <i>Large:</i> 9.229, 97 Hektar/ <i>9.229, 97 Hectares</i>		Luas/ <i>Large:</i> 297.414,55 Hektar/ <i>297.414,55 Hectares</i>	

Sumber: Ditjen Pengelolaan Ruang Laut (2020)/ *Source: Directorate General of Marine Spatial Management (2020)*

Nelayan menjelaskan, modal yang digunakan untuk melaut biasanya meminjam terlebih dahulu kepada pemilik kapal/pemodal. Persentase bagi hasil yang sering dilakukan dengan pemilik kapal/pemodal yaitu: 1) 40% pemilik kapal/pemodal, 40% pengemudi kapal, 20% anak buah kapal; 2) 20% pemilik kapal/pemodal, 5% pengemudi kapal, 75% dibagi antara pengemudi kapal dan anak buah kapal (wawancara: 22/10/2020). Kacab Dinas KP Natuna-Prov. Kepri, mengatakan apabila hasil tangkapan ikan yang diperoleh ternyata tidak sesuai harapan, maka pemilik kapal/pemodal yang akan menanggung resikonya (wawancara: 23/09/2021).

Data ekonomi lokal mempunyai peran penting guna memahami pembangunan sektor KP (Katila, *et. al.*, 2019). Potensi perikanan tangkap Provinsi Kepulauan Riau terbesar adalah wilayah perairan Laut Natuna Utara (tingkat pemanfaatan baru mencapai 4-6% dari total potensi Kabupaten Natuna sebesar 504.212,85 ton/tahun (58,59% dari total potensi Provinsi Kepulauan Riau). Potensi sumber daya ikan laut di Laut Natuna Utara tahun 2017, diperkirakan sebesar 767.126 ton/tahun (Cabang Dinas KP Kabupaten Natuna, 2021). Produksi perikanan tangkap Kabupaten Natuna tahun 2019.

Tabel 3, menunjukkan bahwa kecamatan yang memiliki produksi perikanan tangkap terbesar adalah Bunguran Barat (26.019,51 ton atau sekitar 24,80% dari total produksi Kabupaten Natuna). Pelaku usaha perikanan, menyebutkan kelompok armada penangkapan perikanan skala kecil meliputi: 1) armada perahu tanpa motor; 2) kapal motor; 3) motor tempel (wawancara: 20/09/2021). Pejabat Dinas KP Kabupaten Natuna, mengatakan bahwa potensi perikanan yang terdapat di perairan Laut Natuna Utara tidak jarang menyebabkan terjadinya penangkapan ilegal (wawancara: 21/09/2021). Nelayan menuturkan, bahwa masih ada pelanggaran wilayah oleh kapal asing yang menggunakan alat tangkap merusak (pukat harimau/rawl) di wilayah mereka (wawancara: 21/10/2020). Alat tangkap *rawl* ini dikategorikan merusak karena beroperasi secara aktif dan memiliki tingkat selektif sangat rendah, sehingga semua ikan bisa tertangkap baik besar maupun kecil (Ditjen PSDKP-KKP, 2021). Menurut keterangan nelayan diketahui, bahwa tidak semua laporan yang mereka sampaikan kepada pengawas PSDKP berkaitan dengan pelanggaran wilayah atau penggunaan alat tangkap merusak oleh kapal asing ditindaklanjuti (wawancara: 22/10/2020).

Pejabat PSDKP Prov. Kepri, menjelaskan setiap laporan yang masuk akan dilihat skala prioritasnya dengan mempertimbangkan besar

kecilnya potensi dampak pelanggaran yang ditimbulkan. Hal ini dikarenakan luasnya wilayah perairan Laut Natuna Utara yang harus diawasi, tidak sebanding dengan jumlah tenaga pengawas serta armada kapal yang dimiliki (tidak bisa hanya menjaga satu daerah perairan saja) (wawancara: 23/10/2020). Peraturan Menteri KP RI Nomor 57/Permen-KP/2020, tentang Perubahan atas Peraturan Menteri KP RI Nomor 17/Permen-Kp/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian KP Tahun 2020-2024 (Permen KP RI No. 57/Permen-KP/2020), menegaskan bahwa arah kebijakan penguatan pengawasan sumber daya KP dilaksanakan melalui strategi peningkatan kapasitas teknologi pemantauan, sarana, prasarana, kelembagaan pengawasan, serta penambahan operasional armada pengawasan. Mengacu hal itu, pelaksanaan indikator “dampak mata pencaharian nelayan skala kecil” di Kabupaten Natuna berdasarkan hasil kajian, masih belum sesuai keadilan biru.

### **Hilangnya Akses ke Sumber Daya Laut yang Dibutuhkan untuk Ketahanan dan Kesejahteraan Pangan**

Pembahasan pada bagian ini menitikberatkan untuk mengkaji ketahanan pangan, yang difokuskan pada substansi sumber daya laut sebagai produk konsumsi. FAO (2020), menyebutkan:

*“Komunitas nelayan skala kecil memainkan peran penting menyediakan sekitar dua pertiga tangkapan ikan bagi konsumsi manusia secara langsung. Lebih dari 90% nelayan maupun pekerja perikanan bekerja dalam kategori perikanan skala kecil”.*

Perikanan skala kecil juga menyumbang sekitar separuh ikan pasar global (FAO, 2015). Kementerian Perindustrian (2016), menyatakan:

*“Industri pangan berbasis perikanan termasuk dalam industri prioritas pada Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional. Kondisi ini dikarenakan Indonesia merupakan salah satu negara maritim dengan garis pantai terpanjang (99.093 km) dan luas lautan mencapai 80 persen dari luas wilayah”.*

Persoalan pangan tidak bisa hanya dilihat sisi ketersediaannya atau keterjangkauan saja. Menurut Walhi, (2017):

*“Ketahanan pangan sebagai sebuah konsep menekankan pada pilar: 1) ketersediaan (availability); 2) pemanfaatan (utility) yang harus memenuhi unsur keamanan dan kemampuan konsumsi manusia; 3)*

Tabel 3. Produksi Perikanan (Ton) berdasarkan Alat Tangkap.  
Table 3. Fishery Production (Tons) by Fishing Gears.

Kecamatan/ District	Pancing Ulur/ Hand Lines	Pancing Tonda/ Troll Line	Bagan/ Lift Net	Jaring Pantai/ Beach Net	Sero/ Guiding Barriers	Rawai/ Longline	Bubu Ikan/ Fishing Trap	Bubu Kepiting/ Crab Trap	Kelong/ Guiding Barriers	Tangkul/ Fishing Tackle	Lainnya/ Others
Midai	1.284,78	966,24	-	15,44	-	556,80	1.318,68	-	-	-	-
Suak Midai	1.101,24	403,92	-	19,47	-	-	216,00	292,50	-	-	-
Bunguran Barat	7.389,90	1.037,52	7.627,50	65,13	-	576,00	5.699,16	3.327,30	297,00	-	-
Bunguran Utara	1.110,90	348,48	1.080,00	71,84	-	307,20	250,56	198,90	167,40	-	-
Pulau Laut	1.226,82	467,28	-	71,84	-	307,20	250,56	198,90	167,40	-	-
Pulau Tiga	2.057,58	760,32	1.215,00	20,81	-	595,20	19,44	-	32,40	-	-
Bunguran Batubi	540,96	237,60	67,50	18,80	-	-	23,76	-	-	-	-
Pulau Tiga Barat	2.173,50	586,08	270,00	19,47	-	729,60	496,80	560,70	27,00	-	-
Bunguran Timur	2.453,64	2.914,56	-	20,81	-	-	136,08	1.080,00	43,20	-	-
Bunguran Timur Laut	2.173,50	1.853,28	1.552,50	44,31	93,60	422,40	140,40	2.124,00	43,20	28,80	108,00
Bunguran Tengah	714,84	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bunguran Selatan	1.584,24	1.552,32	-	20,14	84,24	1.115,50	2.160,00	478,80	-	183,60	178,85
Serasan	3.564,54	4.284,72	337,50	20,81	-	691,20	1.459,08	270,00	86,40	-	-
Subi	2.849,70	2.455,20	-	114,14	-	9.830,40	8,64	-	-	-	-
Serasan Timur	2.154,18	3.183,84	202,50	8,06	-	460,80	351,00	188,10	91,80	-	90,00
<b>Total</b>	<b>3.380,32</b>	<b>21.051,36</b>	<b>12.352,50</b>	<b>531,07</b>	<b>177,84</b>	<b>15.592,30</b>	<b>12.530,16</b>	<b>8.719,20</b>	<b>955,80</b>	<b>212,40</b>	<b>376,85</b>

Sumber: BPS Kabupaten Natuna (2020)/ Source:Statistic Central Bureau of Natuna Regency (2020)



*keterjangkauan (accessibility) baik secara fisik maupun ekonomi; 4) stabilitas (stability) yang harus tersedia dan terjangkau setiap saat dan setiap tempat”.*

Lingkungan dan produsen dalam konsepsi ketahanan pangan, tidak menjadi bagian pilar utama. Terminologi ketahanan pangan menurut UU RI Nomor 18 Tahun 2012, tentang Pangan (UU RI No. 18/2012) adalah:

*“Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan”.*

Program pembangunan ekonomi laut pemerintah pusat/daerah diharapkan tidak memberikan implikasi yang merugikan sumber mata pencaharian nelayan skala kecil. Walhi, (2017), menyebutkan:

*“Presiden Jokowi menyatakan Indonesia bisa menjadi Poros Maritim Dunia berdasarkan 5 pilar. Pilar kedua menyatakan: menjaga sumber daya laut dan menciptakan kedaulatan pangan laut dengan menempatkan nelayan pada pilar utama. Hal ini didasarkan pada data 10 tahun terakhir, kontribusi subsektor perikanan tangkap terhadap kebutuhan pangan perikanan minimal 4,2 juta ton, dimana 75 persennya adalah tangkapan nelayan kecil”.*

Wabup Kabupaten Natuna, mengatakan pengembangan sektor KP di Kabupaten Natuna saat ini telah menjadi program prioritas pemerintah pusat dan daerah. Kontribusi perairan Laut Natuna Utara sebagai pendukung industri perikanan yang cukup tinggi nantinya, bisa memberikan manfaat ekonomi, penyerapan tenaga kerja, serta ketahanan pangan (wawancara: 20/09/2021).

Pengelolaan bisnis sektor KP yang didukung kebijakan yang aplikatif, dapat meningkatkan ketahanan pangan, devisa negara, dan pendapatan masyarakat lokal (Burgess *et al.*, 2018). Bentuk kehadiran pemerintah daerah Kabupaten Natuna dalam menyikapi ketahanan pangan, telah ditunjukkan dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Natuna Nomor 10 Tahun 2017, tentang Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Natuna (Perbub Natuna No, 10/2017). Tujuan diterbitkannya Perbub Natuna No, 10/2017, adalah mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan serta mewujudkan ketahanan pangan.

Gambaran ketahanan pangan di Kabupaten Natuna menurut ANTARAKEPRI (2019):

*“Laporan Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Natuna, menyatakan bahwa desa yang diidentifikasi menjadi perhatian rentan rawan pangan adalah Binjai, Serantas, Pengadah, Subi Besar Timur, dan Meliah Selatan. Menanggapi laporan tersebut, Bupati Kabupaten Natuna mengatakan bahwa hal itu tidak akan terjadi karena dengan banyaknya kapal-kapal besar yang biasa mengangkut kebutuhan pokok, maka kelangkaan pangan dapat diatasi”.*

Berdasarkan hal tersebut, upaya merealisasikannya harus memperhatikan: 1) ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal; 2) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat; 3) pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan serta gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif (UU RI No. 18/2012). Merujuk hal itu, hasil kajian menunjukkan bahwa indikator “hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan dan kesejahteraan pangan” di Kabupaten Natuna, aplikasinya telah berdasarkan skema keadilan biru.

### Distribusi Manfaat Ekonomi yang Tidak Merata

Kabupaten Natuna sebagai wilayah terluar memiliki peran sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi, perdagangan, serta berfungsi meningkatkan daya saing Indonesia. Pembangunan infrastruktur Kabupaten Natuna diperlukan sebagai pendukung kawasan pertumbuhan baru yang menjadi pengungkit bisnis bagi pengembangan daerah sekitarnya (Kementerian PUPR, 2017). Tujuan membangun bisnis KP pada wilayah terluar berbasis masyarakat adalah mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya perairan (Ditjen Pengelolaan Ruang Laut-KKP, 2020).

Penataan ruang pertumbuhan ekonomi suatu wilayah dimaksudkan guna mewujudkan: 1) keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; 2) keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya manusia (SDM); 3) perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang (UU RI Nomor 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang). Rencana pembangunan sektor KP Kabupaten Natuna telah diatur melalui Peraturan Presiden RI Nomor 41 Tahun 2022, tentang Rencana Zonasi Kawasan

Antarwilayah Laut Natuna-Natuna Utara (Perpres RI No. 41/2022). Kedua kebijakan ini pada prinsipnya memberikan batasan bahwa pengembangan suatu wilayah ekonomi, selayaknya mengakomodir kepentingan masyarakat nelayan kecil, kelestarian lingkungan, serta keberlanjutan sumber daya.

Merealisasikan pusat pertumbuhan KP guna menggerakkan ekonomi kawasan dilakukan dengan: a) menata peran pelabuhan perikanan sebagai pendorong pemerataan pertumbuhan, pengembangan ekonomi wilayah, dan perwujudan poros maritim; b) meningkatkan peran pelabuhan perikanan untuk optimalisasi usaha perikanan tangkap; c) mengembangkan sentra kegiatan perikanan tangkap/budidaya berbasis ekonomi biru; d) mengembangkan sentra industri bioteknologi kelautan dan sentra industri maritim berbasis potensi kawasan (Perpres RI No. 41/2022). Proses perwujudan kebijakan yang membuat produk hukum sangat kompleks, interaktif, serta memerlukan konsensus, hasilnya bisa berhasil atau gagal (Brinkerhoff & Crosby, 2001).

Kebijakan terbaikpun bisa menghadapi tantangan dalam aktualisasinya (Mthethwa, 2012). Kegagalan dalam mengelola manajemen pembangunan ekonomi kelautan di Kabupaten Natuna dapat mengakibatkan produktivitas usaha nelayan skala kecil tidak berkembang (pendapatan menjadi berkurang atau tidak mengalami peningkatan). Kondisi ini dapat disebabkan oleh kebijakan yang tidak berpihak karena adanya ego struktural dan terbatasnya peran kelembagaan usaha yang dikelola oleh masyarakat nelayan skala kecil. Reformasi tata kelola terhadap pengelolaan sumber daya perikanan untuk pembangunan ekonomi dalam jangka panjang, perlu dilakukan demi menjaga kepentingan nelayan skala kecil (Pomeroy, 2016). Berdasarkan hal tersebut, indikator “distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata” di Kabupaten Natuna dalam kajian ini, implementasinya telah memenuhi kepentingan yang berkeadilan biru.

### Dampak Sosial dan Budaya Pembangunan Laut

Pembangunan wilayah merupakan upaya merumuskan kebijakan ekonomi melalui program dengan mempertimbangkan aspek wilayah, serta mengintegrasikan aspek sosial dan budaya menuju tercapainya kemakmuran (Nugroho & Dahuri, 2004). Wahyudin (2003), mengatakan:

*“Pembangunan ekonomi suatu wilayah memberikan tekanan dieksplotasinya sumber daya pesisir dan laut, menggunakan*

*teknologi yang paling sederhana sampai modern. Penggunaan teknologi tersebut bisa sangat ekstraktif dan cenderung destruktif, sehingga dapat mengancam keberlangsungan sumber daya pesisir dan laut Indonesia. Menjaga keberlangsungan itu, membutuhkan rancangan dan implementasi rambu-rambu atau batasan-batasan eksploitasi yang disesuaikan dengan keberadaan, zonasi, serta karakteristik sumber daya maupun daerahnya sebagai kesatuan wilayah”.*

Pembangunan akan berjalan dengan baik apabila disertai kesiapan sikap mental masyarakat untuk membangun (Lumintang, 2015), yang dibarengi ketahanan sosial dan budaya masyarakat.

Pembangunan ekonomi sektor KP Kabupaten Natuna diharapkan memberikan kontribusi terhadap kualitas kesejahteraan masyarakat, memperkuat struktur ekonomi yang maju, serta turut menciptakan keanekaragaman hayati yang terjaga (Permen KP RI No. 57/Permen-KP/2020). Dinamika perubahan sosial dan budaya yang terjadi biasanya dipengaruhi faktor penyebab, faktor pendorong, serta faktor penghambat, yang pada gilirannya akan menghasilkan dampak perubahan kepada masyarakat (Kanto, 2006). Budaya yang mengakar kuat di lingkungan masyarakat akan menghasilkan berbagai bentuk tradisi dan membawa pengaruh, serta memiliki fungsi penting bagi pembangunan (Putri, 2021). Kelompok nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna merupakan bagian masyarakat yang pluralistik (memiliki jiwa kebersamaan). Menurut Wahyudin (2003):

*“Struktur kelompok nelayan skala kecil merupakan gabungan karakteristik masyarakat perkotaan dan pedesaan, sehingga mampu membentuk sistem dan nilai sosial budaya yang menjadi komponen struktur komunitasnya”.*

Wabup Kabupaten Natuna, menyampaikan konsep pembangunan ekonomi sektor KP bisa memberikan dampak positif maupun negatif terhadap perubahan sosial dan budaya masyarakat nelayan kecil. Dampak positifnya adalah: 1) kelancaran usaha; 2) penyediaan sarana penangkapan yang sesuai karakteristik perairan Laut Natuna Utara bisa dipercepat; 3) kesempatan kerja maupun peluang usaha yang semakin terbuka; 4) meningkatnya pendapatan. Dampak negatif yang bisa terjadi seperti: 1) terganggunya ekosistem lingkungan; 2) konflik yang mengakibatkan keresahan nelayan skala kecil terkait kepentingan

yang tidak terpenuhi; 3) berubahnya sikap/persepsi kepada pemerintah pusat/daerah apabila aktualisasinya tidak sesuai tujuannya; 4) terganggunya hubungan sosial diantara sesama nelayan (wawancara: 20/09/2021). Hasil kajian menjelaskan, bahwa indikator “dampak sosial dan budaya pembangunan laut” di Kabupaten Natuna, realisasinya sudah berlandaskan keadilan biru.

### Marginalisasi Perempuan

Marginalisasi perempuan yang akan dibahas menitikberatkan pada kesetaraan gender. Pemaknaan gender mengacu perbedaan laki-laki dan perempuan dalam peran, atribut, sifat, sikap, ataupun perilaku, yang berkembang dalam masyarakat serta perilaku yang tertanam melalui proses sosialisasi (berhubungan dengan jenis kelamin). Gender adalah sebuah kategori sosial yang sangat menentukan jalan hidup atau partisipasi seseorang dalam masyarakat ataupun ekonomi. Kesetaraan gender merupakan persoalan pokok tujuan pembangunan yang memiliki nilai tersendiri (Kementerian PPPA, 2017), yang merujuk suatu keadaan setara antara laki-laki dan perempuan dalam pemenuhan hak maupun kewajiban (BAPPENAS, 2022).

Perbedaan gender dapat dilihat berdasarkan peran publik dan domestik. Peran publik adalah aktivitas yang dilakukan di luar rumah yang bertujuan mendapatkan penghasilan, sedangkan peran domestik yaitu aktivitas yang dilakukan di dalam rumah (berkaitan dengan kerumahtanggaan serta tidak dimaksudkan untuk mendapat penghasilan). Kedua peran ini dijadikan acuan membahas keterlibatan masing-masing gender pada masyarakat nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa perempuan lebih mendominasi urusan rumah tangga (peran domestik) dan laki-laki berperan dalam aspek produktif atau mencari uang (peran publik). Nelayan memberikan pendapatnya jika mereka sebenarnya tidak keberatan apabila istrinya ikut melaut, tetapi pada umumnya istri mereka enggan atau tidak mau melakukannya dan lebih memilih untuk mengurus rumah tangga (berbagi peran) (wawancara: 20/10/2020).

Pemberian kesempatan kepada para istri ini, merupakan bentuk penghargaan bagi kaum wanita (menempatkan posisinya setara dengan kaum laki-laki). Kacab Dinas KP Natuna-Prov. Kepri, menjelaskan kaum perempuan yang menjadi bagian masyarakat nelayan skala kecil sering dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang berkenaan dengan pekerjaan suami (menangkap ikan). Peran

publik perempuan membantu memasarkan ikan hasil tangkapan untuk diperjualbelikan di pasar lokal dan membuka usaha (jasa cuci baju, toko keperluan rumah tangga, serta rumah makan) (wawancara: 20/10/2020). Nelayan mengatakan, mereka selalu melibatkan istri pada saat pengambilan keputusan pembelian alat tangkap baru, investasi sarana produksi yang terkait penangkapan, dan usaha pengolahan ikan (wawancara: 21/10/2020).

Perempuan dalam kegiatan nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna, memiliki kecenderungan berperan domestik dibandingkan publik. Perempuan yang berperan ganda juga tidak sedikit, yaitu sebagai pengurus rumah tangga sekaligus pencari nafkah. Indeks Pembangunan Gender (IPG) Kabupaten Natuna berdasarkan data statistik tahun 2021 sebesar 91.95 (meningkat 0,28) dari tahun 2020 (91,67) (BPS Kabupaten Natuna, 2022). IPG merupakan indikator yang menggambarkan perbandingan (rasio) capaian antara Indeks Pembangunan Manusia (IPM) perempuan dengan IPM laki-laki. Peningkatan nilai indikator tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah daerah setempat membangun kesetaraan gender.

Kebijakan mengekspresikan adanya keputusan kolektif, bahwa masyarakat atau unsur yang berkuasa menghendaki agar perilaku mengarah pada tujuan tertentu (Friedman, 2009). Kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik (Parsons, 2008). Aturan tertulis yang sudah dibentuk dalam mendukung kesetaraan gender adalah Peraturan Bupati Kabupaten Natuna Nomor 47 Tahun 2019, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Kabupaten Natuna (Perbup Kab. Natuna No. 47/2019). Perbup Kab. Natuna No. 47/2019, merupakan pedoman pembentukan strategi pengarusutamaan gender terhadap seluruh proses pembangunan daerah dan mempunyai nilai untuk mengatasi kendala struktural maupun kultural yang terjadi pada masyarakat nelayan skala kecil. Kesetaraan gender pada kehidupan bermasyarakat nelayan skala kecil, masih perlu dijabarkan secara bertahap dan berkesinambungan.

Penjabaran kebijakan tersebut mengharuskan pemerintah daerah terlibat langsung, apabila ingin menghasilkan kesetaraan gender (Wondimu, 2022). Kebijakan pengarusutamaan gender Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna, pengejawantahannya masih perlu memperhatikan pendidikan perempuan masyarakat nelayan skala kecil (tabel 4).

**Tabel 4. Rata-rata Lama Sekolah menurut Jenis Kelamin.**  
*Table 4. Average Length of School by Gender.*

Kabupaten/ Regency	Rata-rata Lama Sekolah Menurut Jenis Kelamin/ Average Length of School by Gender					
	Laki-laki/Man			Perempuan/Women		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Natuna	9,03	9,13	9,14	8,62	8,63	8,83

Sumber: BPS Kabupaten Natuna (2022)/ Source: Statistic Central Bureau of Natuna Regency (2022)

Tabel 4, menjelaskan bahwa rata-rata pendidikan perempuan di Kabupaten Natuna lebih rendah dibandingkan laki-laki. Stigma tersebut bisa dirubah melalui sosialisasi yang bekerja sama dengan tokoh nelayan maupun figur yang dihormati. Kesetaraan gender dan keadilan biru memiliki keterkaitan (saling melengkapi) dalam tata kelola perikanan (Gustavsson *et al.*, 2021). Perwujudan indikator “marginalisasi perempuan” di Kabupaten Natuna, berdasarkan hasil kajian dapat dikatakan masih belum ideal menurut keadilan biru.

#### **Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Adat**

Masyarakat adat mempunyai hak atas pemanfaatan tanah dan air, penyelenggaraan kehidupan adat, hak milik, serta pengelolaan wilayah pesisir. Aktualisasi masyarakat adat sebagai perspektif keadilan terhadap status kepemilikan hak konstitusional maupun hak tradisionalnya, perlu dipahami oleh otoritas pusat/daerah. Menurut Thontowi *et al.* (2012):

*“Hak konstitusional adalah hak dasar dan hak kebebasan setiap warga negara terkait pendidikan, pekerjaan, kesetaraan di depan hukum, hak sosial ekonomi, kebebasan berpendapat, hak untuk hidup dan bertempat tinggal yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Hak tradisional yaitu hak khusus/atau istimewa yang melekat dan dimiliki oleh suatu komunitas masyarakat atas adanya kesamaan asal-usul (geneologis), kesamaan wilayah, serta obyek-obyek adat lainnya, hak atas tanah ulayat, dalam masyarakatnya”.*

Perlindungan hak tradisional masyarakat adat sudah cukup jelas terlindungi melalui berbagai kebijakan, tetapi aplikasinya tidak mudah diterapkan dan cenderung menegasikan hak mereka (Thontowi *et al.*, 2012). Parameter hak yang dimiliki masyarakat adat yang kurang dipahami, bisa menyebabkan status keadilan sosialnya menjadi tidak jelas. Pembangunan Kabupaten Natuna sebagai kawasan industri perikanan, harus tetap

menjaga marwah terhadap hak konstitusional dan hak tradisional masyarakat adat. Widiyanto (2019), menjelaskan:

*“Masyarakat adat harus mendapatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak mereka, dari hak wilayah, sumber alam, sosial, dan politik. Masyarakat adat, bukan anti pembangunan atau investasi, tetapi investasi harus memperhitungkan kelangsungan dan kehidupan jangka panjang, terutama melindungi secara ekologi (mencegah terjadi bencana alam dan kerusakan lingkungan makin meluas)”.*

Wabup Kabupaten Natuna, menyatakan kepentingan adat masyarakat nelayan skala kecil merupakan aset penting yang dijadikan prioritas utama membangun ekonomi Kabupaten Natuna (wawancara: 20/09/2021). Nelayan mengatakan, sampai saat ini tidak ada perselisihan yang terkait hak masyarakat adat (wawancara: 22/09/2021). Memaknakan masyarakat nelayan skala kecil sebagai *human capital* (modal manusia) dengan hak konstitusional serta hak tradisional yang melekat, dapat menciptakan Kabupaten Natuna sebagai kawasan industri perikanan yang maju. Kajian terhadap indikator “pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat adat” di Kabupaten Natuna, manifestasinya menunjukkan hasil yang sudah sesuai dengan konstruksi yang berkeadilan biru.

#### **Pengecualian Pengambilan Keputusan dan Tata Kelola**

Pembahasan bagian ini menitikberatkan pada pada pengelolaan pemerintahan yang inklusif. Tata kelola pemerintahan yang inklusif merupakan manajemen yang mendukung kesetaraan, partisipasi, dan toleransi, dengan mengikutsertakan keterlibatan lingkungan, rasa hormat, serta koneksi berbagai kelompok. Pengelolaan pemerintah yang inklusif memegang peranan sentral dalam memperbaiki kinerja ekonomi, menjelaskan kemajuannya, dan meningkatkan daya saing (Sambodo, 2019). Tata kelola merupakan



suatu proses yang tidak hanya terikat dimensi kelembagaan formal maupun informal, namun juga perilaku para aktor (Kim, 2010).

Wabup Kabupaten Natuna, menjelaskan bahwa membangun sektor KP di wilayahnya membutuhkan keterlibatan masyarakat nelayan skala kecil sebagai penggerak ekonomi (wawancara: 20/09/2021). Pejabat Dinas KP Kabupaten Natuna, mengatakan bahwa setiap kebijakan yang akan dikeluarkan terkait dengan pengelolaan sumber daya KP selalu melibatkan masyarakat nelayan skala kecil, pelaku usaha perikanan, dan *stakeholder* terkait. Hal ini bertujuan untuk menampung semua aspirasi dan menghindari adanya benturan kepentingan yang mungkin timbul di masa yang akan datang (wawancara: 21/09/2021). Pernyataan tersebut dibenarkan oleh masyarakat nelayan skala kecil, karena selama ini mereka selalu dilibatkan oleh pemerintah daerah dalam merencanakan kebijakan untuk pengelolaan perikanan Kabupaten Natuna menuju ke arah yang lebih baik (wawancara: 22/09/2021).

Menurut keterangan pelaku usaha perikanan, mereka juga diberikan ruang untuk memberikan pendapat, apabila terdapat isu penting atau rencana program yang akan dilakukan pemerintah daerah (wawancara: 21/09/2021). Tata kelola pemerintahan yang baik menjadi kunci untuk mewujudkan daya saing yang inklusif (Rodrik *et al.*, 1995). Esensi tata kelola pemerintahan yang inklusif dalam pengembangan ekonomi Kabupaten Natuna, mengharuskan adanya perubahan perilaku yang dilakukan semua sektor (negara, pemerintah daerah, masyarakat, *stakeholder* terkait, dan pasar). Elemen terpenting yang harus digaribawahi, yaitu bagaimana mengkapitalisasi tata kelola pemerintahan inklusif dengan karakteristik unggul para aktor ekonomi (pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat dalam skala global, pusat, serta daerah) (Traxler & Unger, 1994). Penerapan indikator “pengecualian pengambilan keputusan dan tata kelola” di Kabupaten Natuna, berdasarkan hasil kajian sudah sesuai dengan penerapan keadilan biru.

## KEADILAN BIRU BAGI NELAYAN SKALA KECIL NELAYAN

Agenda pertumbuhan biru (*blue growth*) atau ekonomi biru (*blue economy*), cenderung memarginalkan kelompok nelayan skala kecil pada situasi yang kurang menguntungkan. Kondisi ini harus segera dibenahi untuk menciptakan tujuan pembangunan sosial dan ekonomi yang selaras dengan karakteristik nelayan skala kecil (Chuenpagdee, 2020). Keadilan biru hadir sebagai

kontra narasi pertumbuhan biru serta ekonomi biru, untuk memposisikan nelayan skala kecil memiliki peran sentral dalam pembangunan kelautan yang berkeadilan dan berkelanjutan (Schreiber *et al.*, 2022). Inti keadilan biru adalah mengakui kebutuhan nelayan skala kecil memiliki kesetaraan, akses, partisipasi, dan hak (Isaacs, 2019).

Pejabat Ditjen Perikanan Tangkap-KKP, mengatakan bahwa potensi perikanan wilayah perairan Laut Natuna Utara merupakan salah satu kegiatan ekonomi yang memiliki komponen: 1) habitat dan ekosistem perairan; 2) sumber daya perikanan; 3) dinamika pelaku perikanan maupun pihak pemerintah pusat dan daerah sebagai regulator (sekaligus pengambil kebijakan) (wawancara: 04/04/2020). Potensi tersebut dikelola melalui serangkaian peraturan nasional yang dirancang untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan (Wang *et al.*, 2020). Wakil Bupati Kabupaten Natuna, menyatakan bahwa nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna memberikan andil yang signifikan terhadap ketahanan pangan lokal/nasional, serta menjadi bagian integral tatanan sosial, identitas budaya, dan warisan komunitas pesisir (wawancara: 20/09/2021).

Kontribusi nelayan skala kecil yang memiliki kearifan lokal dalam memajukan sektor KP, merupakan nilai strategis mengelola perikanan yang berkelanjutan dan mengembangkan pariwisata bahari berbasis budaya. Partisipasi nelayan skala kecil tidak hanya terlalu besar untuk diabaikan, tetapi juga terlalu penting untuk gagal/tidak berhasil (United Nations, 2022). Menurut pejabat Dinas KP Kabupaten Natuna, pengelolaan perikanan yang berkelanjutan pada wilayah perairan Laut Natuna Utara sangat dibutuhkan guna memberikan kemakmuran nelayan skala kecil (wawancara: 21/09/2021). Pelaku usaha perikanan, berpendapat bahwa ditetapkannya Kabupaten Natuna sebagai kawasan industri perikanan dapat menimbulkan resiko potensial terkait hak nelayan skala kecil atas mata pencaharian mereka (mencakup akses ke sumber daya perikanan; ruang pesisir-laut; serta pasar lokal, nasional, dan internasional) (wawancara: 20/09/2021).

Ringkasan hasil kajian dan rencana aksi terhadap kebijakan pengelolaan perikanan nelayan skala kecil di Kabupaten Natuna berbasis pendekatan keadilan biru tercantum dalam tabel 5. Kriteria penilaian yang digunakan dalam melihat implementasi pendekatan keadilan biru ini menggunakan kategori rendah, sedang, dan baik. Makna kategori tersebut adalah:

- Rendah: implementasi indikator pendekatan keadilan biru tidak diterapkan (tidak sesuai) dengan kondisi pada lokasi penelitian;
- Sedang: implementasi indikator pendekatan keadilan biru belum sepenuhnya diterapkan (belum sesuai) dengan kondisi pada lokasi penelitian;
- Baik: implementasi indikator pendekatan keadilan biru sudah diterapkan (sudah sesuai) dengan kondisi pada lokasi penelitian.

**Tabel 5. Ringkasan Hasil Kajian dan Rencana Aksi.**  
**Table 5. Summary of Study Results and Action Plan.**

No.	Indikator Keadilan Biru/ <i>Blue Justice Indicator</i>	Implementasi/ <i>Implementation</i>	Rencana Aksi/ <i>Action Plan</i>
1.	Perampasan, pemindahan, dan perebutan laut/ <i>Dispossession, displacement, and ocean grabbing</i>	Sedang/ <i>Moderate</i>	Mengaktifkan kembali kelompok masyarakat pengawas dan memperbaiki manajemen pengawasan (penambahan jumlah armada kapal pengawasan dan personennya)/ <i>Reactivate supervising community group and improve supervisory management (increasing the number of surveillance vessels and personnel)</i>
2.	Keadilan lingkungan terkait polusi dan limbah/ <i>Environmental justice concerns from pollution and waste</i>	Baik/ <i>Good</i>	Pembentukan program untuk menjaga kondisi lingkungan agar tetap terjaga perlu dilakukan pemerintah daerah melalui kerja sama dengan pemerintah pusat, elemen masyarakat, instansi daerah terkait, dan lembaga swadaya masyarakat/ <i>The establishment of programs to maintain environmental conditions in order to be maintained needs to be carried out by local governments in collaboration with the central government, community elements, relevant regional agencies, and non-governmental organizations</i>
3.	Degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem/ <i>Environmental degradation and reduction of availability of ecosystem services</i>	Sedang/ <i>Moderate</i>	Pemerintah daerah membentuk tim khusus untuk menjaga pasokan dan ketersediaan bahan bakar minyak bersubsidi bagi nelayan skala kecil/ <i>The local government formed a special team to maintain the supply and availability of subsidized fuel oil for small-scale fisher</i>
4.	Dampak mata pencaharian nelayan skala kecil/ <i>Livelihood impacts for small-scale fishers</i>	Sedang/ <i>Moderate</i>	Mengaktifkan kembali kelompok masyarakat pengawas dan memperbaiki manajemen pengawasan (penambahan jumlah armada kapal pengawasan dan personennya)/ <i>Reactivate supervising community group and improve supervisory management (increasing the number of surveillance vessels and personnel)</i>
5.	Hilangnya akses ke sumber daya laut yang dibutuhkan untuk ketahanan dan kesejahteraan pangan/ <i>Lost access to marine resources needed for food security and well-being</i>	Baik/ <i>Good</i>	Kebijakan maupun program yang tepat harus terus dilakukan dalam rangka menjaga ketahanan pangan sebagai upaya menuju kesejahteraan/ <i>Appropriate policies and programs must continue to be carried out in order to maintain food security as an effort towards prosperity</i>
6.	Distribusi manfaat ekonomi yang tidak merata/ <i>Inequitable distribution of economic benefits</i>	Baik/ <i>Good</i>	Pengawasan setiap kebijakan sampai dengan pelaksanaannya sangat diperlukan agar sesuai dengan tujuan yang diharapkan/ <i>Escort of each policy until its implementation is very necessary so that it is in accordance with the expected goals</i>
7.	Dampak sosial dan budaya pembangunan laut/ <i>Social and cultural impacts of ocean development</i>	Baik/ <i>Good</i>	Pemerintah daerah harus dapat mengembangkan program yang memberikan dampak positif terhadap aspek sosial dan budaya/ <i>Local governments must be able to develop programs that have a positive impact on social and cultural aspects</i>
8.	Marginalisasi perempuan/ <i>Marginalization of women</i>	Sedang/ <i>Moderate</i>	Pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah, tokoh nelayan, dan figur yang dihormati, untuk melakukan sosialisasi tentang pentingnya pendidikan bagi kaum perempuan/ <i>The central government works closely with local governments, fishers leaders, and community leaders, to disseminate information about the importance of education for women</i>
9.	Pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat adat/ <i>Human and Indigenous rights abuses</i>	Baik/ <i>Good</i>	Pemerintah daerah harus terus bekerja sama dengan instansi terkait, serta tokoh masyarakat, untuk tetap menjaga kerukunan dalam masyarakat/ <i>Local governments must continue to cooperate with relevant agencies, as well as community leaders, to maintain harmony in society</i>
10.	Pengecualian pengambilan keputusan dan tata kelola/ <i>Exclusion from decision-making and governance</i>	Baik/ <i>Good</i>	Masyarakat nelayan skala kecil dan pelaku usaha perikanan harus tetap dilibatkan dalam mengambil sebuah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan perikanan/ <i>Small-scale fisher communities and fishery business actors must still be involved in making policies related to fisheries management</i>

Sumber: Data Primer-Diolah (2020 & 2021)/ *Source: Primary Data-Processed (2020 & 2021)*

Berdasarkan tabel 5, dapat diketahui bahwa komitmen semua pihak sangat diperlukan untuk memperbaiki inkonsistensi agenda pengembangan sektor KP Kabupaten Natuna, dalam rangka membangun kapasitas nelayan skala kecil melalui program keadilan biru. Pembangunan kapasitas membantu dalam: 1) meningkatkan pendapatan dan kelangsungan hidup; 2) mengurangi kerentanan; 3) mengatasi masalah keberlanjutan perikanan; 4) menciptakan kebijakan dan tata kelola yang memihak perikanan skala kecil.

## IMPLIKASI KEBIJAKAN

Prinsip menciptakan keuntungan ekonomi terhadap pengelolaan sumber daya nelayan skala kecil di wilayah perairan Laut Natuna Utara, harus ditopang keadilan biru yang sesuai dengan: 1) karakteristik wilayah; 2) potensi; 3) regulasi; 4) SDM yang kompeten; 5) sarana dan prasana yang baik. Pendekatan keadilan biru saat ini sudah menjadi isu dunia internasional dalam mengembangkan ekonomi sektor KP di negara mereka, tetapi sangat disayangkan pada tataran nasional belum menjadi prioritas utama dalam sebuah kebijakan maupun program. Hal itu perlu mendapatkan perhatian pemerintah, karena semua indikator pendekatan keadilan biru sangat penting dan dibutuhkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi laut nasional secara merata. Hasil kajian menunjukkan bahwa indikator keadilan biru yang perlu mendapat perhatian pemerintah pusat maupun daerah yaitu: 1) perampasan, pemindahan, dan perebutan laut; 2) degradasi lingkungan dan pengurangan ketersediaan jasa ekosistem; 3) dampak mata pencaharian nelayan skala kecil; 4) marginalisasi perempuan.

Mengacu hal tersebut, pemerintah pusat dan/atau daerah harus mencari solusi atas temuan permasalahan terhadap indikator keadilan biru yang telah dikaji dalam karya tulis ini. Pencegahan konflik terkait wilayah penangkapan dapat dilakukan melalui penambahan tenaga pengawas serta armada kapalnya. Pengawasan ketat (terpadu) aparat PSDKP-KKP serta memfungsikan POKMASWAS, harus dijadikan prioritas dalam melindungi mata pencaharian nelayan skala kecil untuk memperoleh manfaat ekonomi yang optimal. Memperbaiki pengelolaan BBM subsidi, memerlukan pembentukan tim yang secara khusus menangani pasokan maupun penyaluran kebutuhan operasional nelayan skala kecil secara merata. Pendekatan serta sosialisasi berkala oleh aparat pemerintah daerah yang bekerja sama dengan tokoh masyarakat, juga harus dilakukan untuk meningkatkan pendidikan formal kaum perempuan dalam komunitas nelayan

skala kecil. Menghormati kehidupan nelayan skala kecil dan melibatkan mereka dalam kebijakan pembangunan, dapat menjadikan Kabupaten Natuna sebagai kawasan industri sektor KP yang unggul berbasis keadilan biru.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan-Badan Riset dan Sumber Daya Manusia (Kementerian Kelautan dan Perikanan), atas dukungan dan dana penelitian yang diberikan.

## PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Dengan ini kami menyatakan bahwa kontribusi masing-masing penulis terhadap pembuatan karya tulis adalah Radityo Pramoda sebagai kontributor utama sebagai kontributor utama dan Tenny Apriliani, Armen Zulham, Riesty Triyanti dan Nurlaili sebagai kontributor anggota.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ambari, M. (2022). *Mengawal Hukum dan Lingkungan Laut Tetap Adil dan Berkelanjutan*. <https://www.mongabay.co.id/2022/10/21/mengawal-hukum-dan-lingkungan-laut-tetap-adil-dan-berkelanjutan/>. Tanggal diunduh: 01 November 2022.
- ANTARAKEPRI. (2019). *Lima Desa di Natuna Rentan Kelangkaan Bahan Pangan*. <https://kepri.antarane.ws.com/berita/60700/lima-desa-di-natuna-rentan-kelangkaan-bahan-pangan>. Tanggal diunduh: 01 November 2022.
- BAPPENAS. (2017). *Narasi Tunggal: Bantuan Premi Asuransi Nelayan*. <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/narasi-tunggal-bantuan-premi-asuransi-nelayan/>. Tanggal diunduh: 15 Juli 2022.
- BAPPENAS. (2022). *Perempuan*. <https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-5/>. Tanggal diunduh: 15 Juli 2022.
- Bennett, N.J., J. Blythe, C.S. White, C. Campero. (2020). *Blue Growth and Blue Justice*. (Working Paper Series). Canada: the University of British Columbia.
- Bennett, N.J., J. Blythe, C.S. White, C. Campero. (2021). *Blue Growth and Blue Justice: Ten Risk and Solutions for the Ocean Economy*. *Jurnal Marine Policy*, Volume 125. 104387.
- Blythe, J., J. Silver, L. Evans, D. Armitage, N.J. Bennett; M.L. Moore, T.H. Morrison, K. Brown. (2018). *The Dark Side of Transformation: Latent Risks in Contemporary Sustainability Discourse*. *Jurnal Antipode*, Volume 50, Nomor 50. (1206-1223).
- Bluejustice. (2022). *Blue Justice Initiative*. <https://bluejustice.org/blue-justice-initiative/>. Tanggal

- diunduh: 24 Februari 2022.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Natuna. (2022). *Indeks Pembangunan Gender (IPG) 2019-2021*. <https://natunakab.bps.go.id/indicator/40/173/1/-ipg-indeks-pembangunan-gender-ipg-.html>. Tanggal diunduh: 19 Juli 2022.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Natuna. (2022). [IPG] Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) Menurut Jenis Kelamin 2019-2021. <https://natunakab.bps.go.id/indicator/40/176/1/-ipg-rata-rata-lama-sekolah-rls-menurut-jenis-kelamin.html>. Tanggal diunduh: 01 November 2022.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Natuna. (2020). *Produksi Perikanan Tangkap 2019*. [indicator/56/148/1/produksi-perikanan-tangkap.html](https://natunakab.bps.go.id/indicator/56/148/1/produksi-perikanan-tangkap.html). Tanggal diunduh: 07 Juli 2022.
- Brinkerhoff, D.W. and L.B. Crosby. (2001). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press
- Brynard, P.A. (2007). Multiplicity in Public Policy Implementation. *African Journal of Public Affairs, Volume 1*. (34-40)
- Burgess M.G, M. Clemence, G.R. Mc Dermott, C. Costello, dan S.D. Gaines. (2018). Five Rules for Pragmatic Blue Growth. *Jurnal Marine Policy, Volume 87*. (331-339).
- Cabang Dinas KP Natuna-Kepri. (2021). *Laporan Tahunan Tahun 2020*. Provinsi Kepulauan Riau: Cabang Dinas Kelautan dan Perikanan Natuna.
- Chuenpagdee, R. (2020). *Blue Justice For Small-Scale Fisheries: What, Why and How*. Canada: TBTI Global Publication Series, St. John's, NL.
- Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Natuna. (2021). *Potensi Laut Natuna dan Penangkapan Ikan Ilegal*. <https://diskominfo.natunakab.go.id/potensi-laut-natuna-dan-ilegal-fishing/>. Tanggal diunduh: 04 juli 2022.
- Ditjen Pengelolaan Ruang Laut-KKP. (2020). *BPSPL Padang Terlibat FGD Status Kawasan Konservasi Natuna*. <https://kkp.go.id/djprl/bsplpadang/artikel/23768-bsppl-padang-terlibat-fgd-status-kawasan-konservasi-natuna>. Tanggal diunduh: 02 November 2022.
- Ditjen Pengelolaan Ruang Laut-KKP. (2020). *Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar sebagai Sistem Pertahanan Negara*. <https://kkp.go.id/djprl/p4k/artikel/22501-pengelolaan-pulau-pulau-kecil-terluar-sebagai-sistem-pertahanan-negara>. Tanggal diunduh: 20 Juli 2022.
- Ditjen PSDKP-KKP. (2021). *KKP Tangkap Dua Kapal Asing Pelaku Illegal Fishing di Laut Natuna Utara*. <https://kkp.go.id/djpsdkp/artikel/33498-kkp-tangkap-dua-kapal-asing-pelaku-illegal-fishing-di-laut-natuna-utara>. Tanggal diunduh: 03 November 2022.
- Ertor, I., Z.W. Brent, D. Galler, T. Josse. (2020). *Situating Small-Scale Fisheries in the Global Struggle for Agroecology and Food Sovereignty*. Amsterdam: Transnational Institute.
- FAO. (2015). *Small Scale Fisheries*. <http://www.fao.org/3/a-au832e.pdf>. Tanggal diunduh: 25 Februari 2022.
- FAO. (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture: Sustainability in Action*. <http://www.fao.org/3/ca9229en/ca9229en.pdf>. Tanggal diunduh: 11 Juli 2022.
- Friedman, L.M. (2009). *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial)*. Bandung: Nusa Media.
- Gustavsson, M., K. Frangoudes, L. Lindstrom, C.A. Burgos, Md. Torre-Castro. (2021). Gender and Blue Justice in Small-Scale Fisheries Governance. *Jurnal Marine Policy, Volume 133*. 104743.
- Hanich, Q. (2012). Distributing the Bigeye Conservation Burden in the Western and Central Pacific Fisheries. *Jurnal Marine Policy, Volume 36, Isu 2*. (327-332).
- Isaacs, M. (2019). *Blue Justice for Small-Scale Fisheries*. <https://www.plaas.org.za/blue-justice-for-small-scale-fisheries/>. Tanggal diunduh: 25 Februari 2022.
- Jentoft, S. (2019). *Live Above Water (Essays on Human Experiences of Small-Scale Fisheries)*. India: TBTI Global.
- Kanto, S. (2006). *Modernisasi dan Perubahan Sosial*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Katila J; K. Ala-Rami; S.E. Repka, E. Rendon, J. Torronen. (2019). Defining and Quantifying the Sea-Based Economy to Support Regional Blue Growth Strategies-Case Gulf of Bothnia. *Jurnal Marine Policy, Volume 100*. (215-225).
- Kementerian Perindustrian. (2016). *Industri Berbasis Perikanan jadi Prioritas*. artikel/14823/Industri-Berbasis-Perikanan-Jadi-Prioritas. Tanggal diunduh: 25 April 2022.
- Kementerian PPPA. (2017). *Mencapai Kesetaraan Gender dan Memberdayakan Kaum Perempuan*. <https://www.kempppa.go.id/index.php/page/read/31/1439/mencapai-kesetaraan-gender-dan-memberdayakan-kaum-perempuan>. Tanggal diunduh: 12 Juli 2022.
- Kementerian PUPR. (2022). *Menata Kawasan Pantai Piwang di Kabupaten Natuna*. <https://ciptakarya.pu.go.id/balai/kepulauan-riau/berita/detail/PSP-POP/10275/MENATA-KAWASAN-PANTAI-PIWANG-DI-KABUPATEN-NATUNA>. Tanggal diunduh: 01 November 2022.
- Kementerian PUPR. (2017). *Infrastruktur PUPR Terpadu untuk Negeri*. Jakarta: Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah (BPIW) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2021, tentang



- Rencana Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2022. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 15 Desember 2021.
- Kim, P.S. (2010). Building Trust by Improving Governance: Searching for a Feasible Way for Developing Countries. *Jurnal Public Administration Quarterly, Volume 4.* (271-299).
- Lumintang, J. (2015). Pengaruh Perubahan Sosial terhadap Kemajuan Pembangunan Masyarakat di Desa Tara-Tara I. *Jurnal Acta Diurna, Volume 4, Nomor 2.* (1-9).
- McCreath, M. (2021). Community Interests and the Protection of the Marine Environment within National Jurisdiction. *Jurnal International & Comparative Law Quarterly, Volume 70.* (569-603).
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-Being*. USA: Synthesis-Island Press.
- Mthethwa, R.M. (2012). Critical Dimensions for Policy Implementation. *African Journal of Public Affairs, Volume 5.* (36-47).
- Nugroho, I. dan R. Dahuri. (2004). *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Parameswaran P. (2017). *Why Did Indonesia Just Rename its Part of the South China Sea? Jakarta is Willing to Take New Moves to Signal Even More Clearly its Long-Held Legal Positions*. <https://thediplomat.com/2017/07/why-did-indonesia-just-rename-its-part-of-the-south-china-sea/>. Tanggal diunduh: 15 Juli 2022.
- Parsons, W. (2008). *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Passeto R, dan G.I. Malini. (2022). Promoting Environmental Justice in Contaminated Areas by Combining Environmental Public Health and Community Theatre Practices. *Jurnal Futures, Volume 142.* 103011.
- Peraturan Bupati Kabupaten Natuna Nomor 47 Tahun 2019, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Kabupaten Natuna. Lembaran Daerah Kabupaten Natuna Tahun 2021 Nomor 6. Nomor Register Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau: 3.16/2021.
- Peraturan Bupati Natuna Nomor 38 Tahun 2017, tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Natuna Nomor 33 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Bea Prolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Berita Daerah Kabupaten Natuna Tahun 2017 Nomor 33.
- Peraturan Bupati Natuna Nomor 10 Tahun 2017, tentang Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Natuna. Berita Daerah Kabupaten Natuna Tahun 2017 Nomor 10.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 57/Permen-KP/2020, tentang Perubahan atas Peraturan Menteri KP RI Nomor 17/Permen-Kp/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2020-2024. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1322.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2022, tentang Rencana Zonasi Kawasan Antarwilayah Laut Natuna-Natuna Utara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 73.
- Pomeroy, R. (2016). A Research Framework for Traditional Fisheries: Revisited, *Jurnal Marine Policy, Volume 70.* (153-163).
- PP PMKRI. (2021). Keadilan Ekologis dan Pembangunan Berkelanjutan. <https://kumparan.com/pp-pmkri/keadilan-ekologis-dan-pembangunan-berkelanjutan-1vITx2lejz0>. Tanggal diunduh: 18 Juli 2022.
- Pramoda, R. dan T. Apriliani. (2019). Kajian Hukum Kebijakan Ukuran Kapal dalam Definisi Nelayan Kecil. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, Volume 9, Nomor 2.* (143-156).
- Pusdatin-KKP. (2022). *Data Produksi Perikanan Kabupaten Natuna Tahun 2022 (Basis Data Statistik/Satu Data)*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan-Pusat Data, Statistik, dan Informasi.
- Putri, V.K.M. (2021). Fungsi Budaya bagi Masyarakat. <https://www.kompas.com/skola/read/2021/07/28/142020869/fungsi-budaya-bagi-masyarakat>. Tanggal diunduh: 27 Juli 2022.
- Rahardjo, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Rodrik, D., G. Grossman, V. Norman. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Jurnal Economic Policy, Volume 10.* (53-107).
- Sambodo, M.T. (2017). Tata Kelola Peningkatan Daya Saing Ekonomi: Suatu Penulusuran Konsep. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan, Volume 25, Nomor 2.* (33-46).
- Schlosberg D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: Oxford University Press.
- Schreiber, M.A., R. Chuenpagdee, S. Jentoft. (2022). Blue Justice and the Co-production of Hermeneutical Resources for Small-Scale Fisheries. *Jurnal Marine Policy, Volume 137.* 104959. (1-9).
- Siombo, M.R. (2010). *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Suhana. (2021). *Menyoroti 10 Potensi Ketidakadilan Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Laut*. <https://suhana.web.id/2021/01/09/menyoroti-10-potensi-ketidakadilan-pertumbuhan-ekonomi-berbasis-laut/>. Tanggal diunduh: 26 Februari 2022.

- Suyanto, B. (2013). *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Surabaya: In-Trans Publishing.
- Thontowi, J., I.N. Rachman, N.Q. Mardiyah, T. Anindyajati. (2012). *Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA)-Perspektif Hukum dan Keadilan terkait dengan Status MHA dan Hak-Hak Konstitusionalnya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Traxler, F. dan B. Unger. (1994). Governance, Economic Restructuring, and International Competitiveness. *Jurnal Economic*, Volume 28. (1-23).
- Undang-Undang Republik Indonesia 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 5360.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012, tentang Pangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433.
- United Nations, (2022). *Blue Justice for Small-Scale Fisheries*. <https://sdgs.un.org/partnerships/blue-justice-small-scale-fisheries>. Tanggal diunduh: 04 Agustus 2022.
- Wahyudin, Y. (2003). *Sistem Sosial Ekonomi dan Budaya Masyarakat*. (Makalah Disampaikan pada Pelatihan Pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Departemen Kehutanan, pada tanggal 5 Desember 2003 di Aula Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kehutanan Bogor). [https://www.researchgate.net/publication/282662169\\_Sistem\\_Sosial\\_Ekonomi\\_dan\\_Budaya\\_Masyarakat\\_Pesisir?channel=doi&linkId=5616cd5d08ae90469c611602&showFulltext=true](https://www.researchgate.net/publication/282662169_Sistem_Sosial_Ekonomi_dan_Budaya_Masyarakat_Pesisir?channel=doi&linkId=5616cd5d08ae90469c611602&showFulltext=true). Tanggal diunduh: 29 Juni 2022.
- Walhi. (2017). *Food Sovereignty*. (Position Paper-Friends of the Earth Indonesia). Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.
- Wang, Y., J. Hu, H. Pan, P. Failler. (2020). Ecosystem-Based Fisheries Management in the Pearl River Delta: Applying a Computable General Equilibrium Model. *Jurnal Marine Policy*, Volume 112. 103784.
- Widianto, E. (2019). *Cerita Upaya Melindungi Hak-hak Masyarakat Adat*. <https://www.mongabay.co.id/2019/12/02/cerita-upaya-melindungi-hak-hak-masyarakat-adat/>. Tanggal diunduh: 31 Juli 2022.
- Winarsih, W.H. (2009). Pengelolaan Plasma Nutfah Perikanan di Jawa Timur. *Jurnal Litbang Perikanan Cakrawala*. Volume 4, Nomor 1. (92-105).
- Wondimu, H. (2022). Gender-Based Violence and its Socio-Cultural Implications in South West Ethiopia Secondary Schools. *Jurnal Heliyon*, Volume 8. e10006.