

International Journal Research Publication Analysis

Page: 01-20

THE URGENCY OF LEGAL PROTECTION FOR FISHERMEN, FISH FARMERS, AND SALT FARMERS IN BONE REGENCY

Aurrellyya Ramadhani Batara Randa* dan Sulaeman Fattah

Politeknik Stia Lan Makassar.

Article Received: 11 June 2026

Article Revised: 01 July 2026

Published on: 21 July 2026

*Corresponding Author: Aurrellyya Ramadhani Batara Randa

Politeknik Stia Lan Makassar.

DOI: <https://doi-doi.org/101555/ijrpa.6692>

ABSTRACT

Bone regency is one of the regions with significant marine and fisheries resource potential, characterized by the presence of fishing communities, fish farmers, and salt farmers who depend on this sector for their livelihoods, in reality, these communities still face economic vulnerability, legal uncertainty, limited access to capital, and a lack of facilities and infrastructure to support productivity, while local legal instrument specifically regulating their protection are not yet available, even though in principle, there are a number of regulations at the central government level-including Law No 7 of 2016 and its implementing regulations-whose provisions have not yet been operationally adopted in local policies. This study aims to analyze the urgency of enacting a Local Regulation on the Protection of Fishermen, Fish Farmers, and Salt Farmers in Bone Regency. This study employs a normative-empirical legal approach, which involves examining relevant laws and regulations as well as on-the-ground realities regarding the implementation and need for such regulations, by combining legal and sociological perspectives. The results of the study indicate that there is a legal vacuum in the regulations governing the protection of these three community groups at the regional level, leading to uncertainty regarding the provision of social security, access to capital, and protection against business risks. Based on these results, it can be concluded that the enactment of the aforementioned Regional Regulation is a legal necessity to provide comprehensive legal certainty and protection. This study recommends that the Bone Regency Government immediately draft and enact this regional regulation by actively involving the fishing community, fish farmers, and salt farmers in the formulation process.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara maritim yang memiliki luas laut mencapai 5,8 juta Km² dengan panjang garis pantai sekitar 99.000 km (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2025) yang menjadikannya sebagai salah satu negara dengan potensi kelautan dan perikanan terbesar di dunia. Menurut laporan *Food and Agriculture Organization* pada tahun 2023, Indonesia berada pada posisi ketiga sebagai produsen perikanan tangkap terbesar di dunia dan menjadi salah satu negara dengan total ekspor hasil laut terbesar di Asia (FAO, 2025), hal ini menunjukkan bahwa sektor kelautan dan perikanan memiliki kontribusi yang besar dalam meningkatkan perekonomian negara.

Secara nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan mencatat pertumbuhan positif pada volume produksi perikanan nasional, yang mana pada tahun 2022 mencapai 24,85 juta ton terdiri atas produksi perikanan tangkap sebesar 7,99 juta ton dan produksi perikanan budidaya sebesar 16,87 juta ton. Capaian ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kekuatan maritim yang harus terus menerus diperkuat melalui berbagai macam instrumen kebijakan, termasuk kebijakan dalam perlindungan hukum bagi para pelaku usaha sektor kelautan dan perikanan, sebab besarnya angka produksi nasional pada dasarnya merupakan akumulasi dari jutaan unit usaha berskala kecil dan mikro yang dijalankan oleh individu dan rumah tangga di sepanjang pesisir Indonesia, bukan semata-mata hasil dari industrialisasi perikanan dengan skala besar.

Provinsi Sulawesi Selatan secara konsisten berada pada posisi teratas sebagai salah satu provinsi penyumbang hasil produksi perikanan terbesar nasional sejak tahun 2020, dengan total produksi 4.618.485 ton pada tahun 2023 dan meningkat menjadi 4.826.802 ton pada tahun 2024. Hal ini tidak lepas dari posisi geografis Sulawesi Selatan yang berada pada empat zona penangkapan ikan potensial dalam Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia 713, yaitu Perairan Selat Makassar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali, dengan Kabupaten Bone sebagai pusat produksi utamanya.

Kabupaten Bone memiliki panjang garis pantai 138 km yang membentang di 10 dari 27 kecamatan yang berhadapan langsung dengan Teluk Bone, dengan tiga sektor utama yang hidup berdampingan, yaitu perikanan tangkap, perikanan budidaya air tawar dan air payau, serta usaha garam rakyat yang baru dirintis sejak tahun 2023 di Kecamatan Kajuara. Data ketenagakerjaan sektor kelautan dan perikanan mencatat jumlah nelayan sebanyak 19.784 orang dan pembudi daya ikan sebanyak 20.409 orang, dengan armada tangkap sebanyak 5.161 unit kapal berukuran paling besar 5 GT, 157 unit berukuran 5 sampai 10 GT, dan 572 unit berukuran lebih dari 10 GT. Komposisi armada ini menempatkan Kabupaten Bone dalam

jajaran kabupaten dengan populasi pelaku usaha kelautan terbanyak di Sulawesi Selatan, sekaligus menunjukkan bahwa mayoritas pelaku usaha tergolong Nelayan Kecil menurut kriteria Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016.

Di balik besarnya potensi sektor perikanan, realitas yang dihadapi pada nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam masih jauh dari kata sejahtera. Kondisi ini telah lama menjadi perhatian karena mengapa masyarakat yang berada di balik layar besarnya kontribusi sektor kelautan dan perikanan terhadap ekonomi nasional masih berada pada lapisan ekonomi yang rentan (Fujiani & Prayogo, 2022). Kemiskinan yang dialami oleh nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam pada umumnya disebabkan oleh faktor struktural, antara lain, keterbatasan pendidikan, minimnya sarana dan prasarana, terbatasnya akses modal usaha, ketergantungan kepada para tengkulak, serta fluktuasi musim yang mempengaruhi volume produksi (Fujiani & Prayogo, 2022). Karakteristik kerentanan struktural semacam ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Bone, melainkan mencerminkan pola umum yang berulang di hampir seluruh wilayah pesisir Indonesia, sehingga persoalan yang dihadapi nelayan skala kecil sesungguhnya bersifat sistemik dan bukan semata-mata masalah lokal yang terjadi secara kebetulan pada satu daerah.

Kerentanan struktural ini tercermin dari persoalan yang konsisten ditemukan pada masyarakat nelayan skala kecil di berbagai wilayah pesisir Indonesia. Sebuah studi pada masyarakat nelayan di Maluku menemukan sebagian besar modal usaha nelayan berasal dari pinjaman tengkulak (Kocal et al., 2026). Pada aspek bahan bakar, survei nasional yang dilakukan Koalisi untuk Ketahanan Usaha Perikanan Nelayan terhadap 5.292 nelayan di 10 provinsi dan 25 kabupaten/kota menemukan bahwa 82,08 persen nelayan kecil tidak memiliki akses terhadap bahan bakar minyak bersubsidi, akibat regulasi dengan persyaratan dan prosedur yang panjang serta nelayan kecil yang tidak terekam dalam data administrasi resmi (Wulandari et al., 2023). Persoalan serupa juga ditemukan pada kelompok nelayan butuh atau anak buah kapal, yang secara empiris menghadapi kerentanan berlapis karena berada pada posisi subordinat dalam relasi kerja dengan pemilik kapal, sementara instrument hukum ketenagakerjaan yang tersedia belum sepenuhnya menjangkau karakteristik pekerjaan mereka yang bersifat informal dan berbasis bagi hasil (Azhar & Suhartoyo, 2022). Kondisi ini menegaskan bahwa kerentanan struktural yang dialami oleh subjek hukum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tidak semata-mata bersumber dari faktor eksternal berupa fluktuasi alam dan pasar, melainkan juga desain kelembagaan hukum ketenagakerjaan maritime yang belum sepenuhnya inklusif terhadap seluruh lapisan pelaku usaha, termasuk pekerja pada level paling bawah dalam rantai produksi.

Merespon kerentanan yang dihadapi para pelaku usaha sektor kelautan dan perikanan, pemerintah pusat menetapkan undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam sebagai *lex specialis* yang mengatur strategi perlindungan yang komprehensif, meliputi penyediaan prasarana usaha, jaminan kepastian usaha, jaminan risiko, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, hingga fasilitasi dan bantuan hukum. Amanat ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan kepada kabupaten/kota untuk mengatur urusan pemerintahannya melalui peraturan daerah, meskipun kewenangan pengelolaan ruang laut hingga 12 mil telah dialihkan kepada pemerintah provinsi. Pergeseran kewenangan pengelolaan ruang laut kepada provinsi ini kerap menimbulkan kesan keliru di tingkat pemerintah kabupaten/kota bahwa seluruh urusan kelautan dan perikanan telah sepenuhnya berpindah ke tangan provinsi, padahal kewenangan konkuren dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya hanya membatasi aspek pengelolaan ruang laut, sementara urusan pemberdayaan sosial-ekonomi nelayan kecil tetap berada dalam koridor kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagai bagian dari urusan pemerintah wajib untuk tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (Damiti et al., 2025). Kekeliruan pemahaman ini, apabila dibiarkan tanpa penegasan melalui sebuah produk hukum daerah, berpotensi menimbulkan kekosongan kebijakan yang justru merugikan kelompok yang seharusnya paling dilindungi.

Akan tetapi, hingga saat ini Kabupaten Bone belum memiliki peraturan daerah yang secara khusus mengatur perlindungan bagi nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam. Undang-Undang Nomor 130 Tahun 2024 tentang Kabupaten Bone, yang menjadi dasar hukum keberadaan daerah otonom ini, bersifat murni administratif-teritorial dan tidak memuat satu pun substansi pengaturan sektor perikanan, sehingga perlindungan yang berjalan sepenuhnya bertumpu langsung pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tanpa penyesuaian terhadap karakteristik sosial, ekonomi, dan geografis lokal Kabupaten Bone. Kondisi kekosongan regulasi daerah semacam ini bukan merupakan fenomena unik yang hanya dialami Kabupaten Bone. Sejumlah daerah lain di Indonesia telah lebih dahulu menyadari urgensi ini dan membentuk peraturan daerah tersendiri, sebagaimana ditunjukkan oleh Kabupaten Paser yang mengundang peraturan daerah perlindungan dan pemberdayaan nelayan sebagai dasar hukum dan pedoman pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan di wilayahnya. Perbandingan semacam ini penting untuk menegaskan bahwa pembentukan peraturan daerah bukan sekadar pilihan administratif, melainkan langkah yang telah dibuktikan relevansinya oleh daerah lain dengan karakteristik kewenangan yang serupa.

Penelitian mengenai perlindungan nelayan telah banyak dilakukan di berbagai daerah di Indonesia, namun sebagian besar berfokus pada evaluasi normatif regulasi pada sektor tunggal, yakni perikanan tangkap, dan belum banyak yang secara khusus mengangkat kompleksitas daerah dengan tiga sektor sekaligus sebagaimana yang dimiliki Kabupaten Bone. Penelitian ini juga menggunakan data primer langsung dari kelompok nelayan butuh sebagai subjek yang secara struktural paling rentan namun paling jarang menjadi fokus penelitian dibandingkan pemilik kapal ataupun kelompok usaha. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi perlindungan hukum bagi nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam di Kabupaten Bone, dengan menitikberatkan pada kesenjangan antara desain kebijakan perlindungan yang telah ada dengan praktik pelaksanaannya di lapangan.

Ketiadaan peraturan daerah bukan disebabkan oleh ketiadaan dasar hukum, melainkan oleh belum dimanfaatkannya kewenangan yang telah tersedia secara maksimal oleh Pemerintah Kabupaten Bone. Kemunculan sektor usaha garam rakyat di Kecamatan Kajuara sejak 2023 menambah dimensi kompleksitas pengaturan yang dibutuhkan Kabupaten Bone. Berbeda dengan sektor perikanan tangkap dan budidaya yang telah lama berkembang dan memiliki data ketenagakerjaan yang resmi, sektor usaha garam rakyat masih tergolong baru dan belum terdokumentasi secara sistematis oleh dinas perikanan, sehingga data mengenai jumlah petambak garam maupun volume produksinya belum tersedia dalam dokumen statistik daerah. Kondisi yang dihadapi saat ini menegaskan bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk nantinya perlu untuk dirancang secara antisipatif, tidak hanya merespons kondisi sektor tangkap dan budidaya yang telah ada, tetapi juga mengakomodasi perkembangan sektor kelautan dan perikanan Kabupaten Bone ke depan, termasuk sektor-sektor yang baru tumbuh sebagaimana usaha garam rakyat di Kecamatan Kajuara.

KAJIAN LITERATUR

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab penuh dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan warganya, termasuk memastikan akses ekonomi yang merata melalui kebijakan yang partisipatif dan sesuai kebutuhan masyarakat (Hasan, 2024). Konsep ini merupakan bentuk peralihan dari prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menuju *staatsbemoeyenis* yang menuntut negara hadir secara aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial warganya. Gagasan negara kesejahteraan tercermin secara eksplisit dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea keempat, serta dalam batang tubuhnya, antara lain Pasal 27 ayat (2) tentang hak

atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, dan Pasal 33 tentang penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Teori ini menjadi landasan argumen bahwa negara tidak dapat bersikap pasif terhadap kerentanan sosial-ekonomi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam yang usahanya sangat bergantung pada faktor alam yang tidak dapat mereka kendalikan.

Perlindungan hukum pada hakikatnya merupakan upaya memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan oleh pihak lain, serta memberikan kepastian atas hak-hak tersebut agar dapat dinikmati secara nyata, sehingga perlindungan tidak boleh berhenti pada tataran normatif semata, melainkan harus diwujudkan melalui instrumen kebijakan yang jelas, terukur, dan mengikat (Sudrajat & Wijaya, 2020). Pemerintah pusat dan daerah perlu menyusun rencana strategis perlindungan nelayan yang mencakup penyediaan prasarana dan sarana usaha, jaminan kepastian usaha, jaminan risiko penangkapan ikan, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, pengendalian impor komoditas, jaminan keamanan dan keselamatan, serta fasilitasi dan bantuan hukum, yang perlu dituangkan ke dalam peraturan daerah agar memiliki kekuatan mengikat dan dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya (Arafat & Amin, 2023). Perlindungan tidak boleh berhenti pada tataran normatif semata, melainkan harus diwujudkan melalui instrumen kebijakan yang jelas, terukur, dan mengikat, sebagai bentuk pengayoman terhadap hak-hak subjek yang berada pada posisi rentan secara struktural. Kondisi paradoks antara besarnya potensi sumber daya perikanan dengan tingkat kesejahteraan nelayan yang berada di bawah garis kemiskinan menjadi alasan mendasar mengapa perlindungan hukum menjadi kebutuhan, bukan sekadar pilihan

Penyusunan peraturan daerah tentang perlindungan nelayan tidak dapat dilepaskan dari kajian mengenai batas kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan. Konsep kewenangan yang bersifat asimetrik perlu diterapkan sesuai karakteristik wilayah masing-masing daerah, termasuk mempertimbangkan pengalaman empiris dan konteks lokal, agar prinsip keadilan dalam pengelolaan sumber daya dapat tercapai (Rumakat & Marasabessy, 2026). Sengketa dan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah kerap muncul akibat ketidakjelasan pembagian urusan pemerintahan, khususnya pada sektor yang bersinggungan dengan pengelolaan sumber daya alam (Damiti et al., 2025). Dalam konteks kelautan dan perikanan, pembagian kewenangan menempatkan pengelolaan ruang laut sebagai kewenangan provinsi, sementara aspek perlindungan sosial-ekonomi masyarakat pesisir tetap berada dalam koridor kewenangan kabupaten/kota sebagai bagian dari urusan pemerintahan wajib terkait sosial dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 mendefinisikan Nelayan sebagai setiap orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan, diklasifikasikan menjadi empat jenis. Nelayan Kecil adalah Nelayan yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik tanpa kapal maupun dengan kapal berukuran paling besar 10 GT. Nelayan Tradisional adalah Nelayan yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan turun-temurun. Nelayan Buruh adalah Nelayan yang menyediakan tenaganya dan turut serta dalam usaha penangkapan ikan milik orang lain, yang dalam praktiknya dikenal luas dengan sebutan Anak Buah Kapal. Nelayan Pemilik adalah Nelayan yang memiliki kapal penangkap ikan dan secara aktif melakukan penangkapan ikan. Klasifikasi Nelayan Buruh memiliki relevansi khusus karena kelompok ini bekerja pada usaha penangkapan ikan yang bukan miliknya dengan menerima bagi hasil atau upah dari pemilik kapal, sehingga secara struktural berada pada posisi lebih rentan dibandingkan Nelayan Pemilik, baik dari sisi kepastian pendapatan maupun akses terhadap program perlindungan yang umumnya menyasar pemilik usaha. Karakteristik perikanan tangkap skala kecil menunjukkan bahwa ukuran tonase kapal sebagai atribut pembeda, meskipun penting, tidak sepenuhnya memadai untuk menggambarkan kerentanan ekonomi nelayan, karena sebagian besar nelayan kecil menggunakan alat tangkap tradisional, melaut secara penuh sebagai mata pencaharian utama, dan sangat rentan terhadap guncangan ekonomi eksternal (Purwadi, 2021). Karakteristik serupa turut ditemukan pada pembudi daya ikan skala kecil, yang umumnya menjalankan usaha pada lahan milik sendiri dengan modal mandiri terbatas berkisar sepuluh juta rupiah pada tahap awal usaha, dan tingkat pendidikan yang belum menempuh jenjang menengah atas (Arsadti & Tibrani, 2024), maupun pada petambak garam tradisional, yang pendapatannya sangat dipengaruhi oleh volume produksi, modal usaha, dan tenaga kerja, sementara faktor cuaca yang tidak menjadi determinan penting yang berada di luar kendali mereka (Kale et al., 2023). Persoalan perlindungan nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam yang bersinggungan dengan penataan wilayah pesisir turut ditemukan pada kajian pemukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone, yang menunjukkan bahwa ketidakjelasan status hukum atas lahan tempat tinggal nelayan pesisir menambah lapisan kerentanan di luar aspek ekonomi semata (Syafiin, 2022).

Keberhasilan suatu kebijakan, termasuk peraturan daerah yang akan dibentuk, tidak hanya ditentukan oleh proses perumusannya, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di lapangan (Agustino, 2022). Model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn menekankan enam variabel penting yang memengaruhi keberhasilan

implementasi suatu kebijakan, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi atau sikap pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang melingkupi pelaksanaan kebijakan tersebut (Akbar et al., 2025). Keenam variabel tersebut saling memengaruhi satu sama lain dan menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Kejelasan standar dan sasaran kebijakan menjadi prasyarat dasar, namun tidak akan berjalan efektif tanpa dukungan sumber daya yang memadai, kesiapan organisasi pelaksana, komunikasi yang baik antarlembaga terkait, sikap pelaksana yang mendukung, serta kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang kondusif bagi pelaksanaan kebijakan. Selain itu, regulasi yang tidak memperhitungkan kondisi riil di lapangan justru dapat memperburuk ketimpangan yang telah terjadi (Wibowo et al., 2025).

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang umumnya berfokus pada evaluasi normatif regulasi perlindungan nelayan pada satu sektor tunggal, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menghadirkan data primer dari kelompok Nelayan Buruh di kawasan dengan tiga sektor sekaligus, yaitu perikanan tangkap, perikanan budidaya, dan usaha garam rakyat, guna menganalisis kesenjangan antara desain kebijakan perlindungan dengan praktik distribusinya di tingkat lapangan melalui kerangka teori kebijakan publik, sekaligus melengkapi data observasi kondisi sarana dan prasarana usaha perikanan tangkap yang jarang disajikan secara eksplisit dalam penelitian normatif sejenis.

Selain aspek perlindungan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 turut menekankan dimensi pemberdayaan, yang dipahami sebagai upaya penguatan kapasitas ekonomi, sosial budaya, dan psikologis suatu kelompok masyarakat agar mampu keluar dari kondisi kerentanan struktural. Kajian terhadap pemberdayaan nelayan tradisional menunjukkan bahwa kemiskinan struktural yang dialami nelayan disebabkan oleh keterbatasan akses modal dan teknologi, ketergantungan terhadap tengkulak dan sistem ekonomi yang tidak adil, minimnya infrastruktur pendukung, serta kurangnya akses pendidikan dan pelatihan alternatif, dan bahwa regulasi yang tidak memperhitungkan kondisi lokal justru dapat memperburuk ketimpangan yang telah ada. Kajian multidimensi terhadap keberlanjutan perikanan tangkap skala kecil, yang mengukur dimensi ekologi, ekonomi, sosial, teknologi, dan kelembagaan, turut menemukan bahwa status keberlanjutan usaha perikanan tangkap skala kecil secara umum masih tergolong kurang berkelanjutan, dengan dimensi ekonomi, teknologi, dan kelembagaan sebagai titik lemah utama dibandingkan dimensi ekologi dan sosial (Yuniarti et al., 2024).

Dari sisi metode analisis regulasi yang dilakukan, kajian implikasi penerapan sistem baru dalam pembentukan peraturan daerah menggunakan pendekatan *Regulatory Impact Analysis*, yaitu sebuah metode sistematis yang digunakan untuk mengevaluasi potensi dan dampak suatu regulasi sebelum diterapkan, mencakup identifikasi masalah, pengembangan opsi kebijakan, dan analisis biaya dan manfaat (Retnosari et al., 2024; Wicaksono, 2023). Berbeda dengan penelitian terdahulu yang umumnya berfokus pada evaluasi normatif regulasi perlindungan nelayan pada satu sektor tunggal, penelitian ini juga menawarkan kebaruan dengan fokus pada tiga subjek perlindungan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 sehingga dapat menganalisis kesenjangan antara desain kebijakan perlindungan dengan praktik penerapan kebijakan di lapangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif-empiris (*socio-legal research*), yaitu penelitian yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam, sekaligus mengkaji fakta empiris di lapangan mengenai penerapan dan kebutuhan pengaturan tersebut. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengevaluasi keselarasan regulasi terkait, serta pendekatan sosiologis untuk memahami kondisi riil masyarakat pesisir Kabupaten Bone. Desain penelitian bersifat deskriptif kualitatif dengan lokasi penelitian di wilayah pesisir Kabupaten Bone, Provinsi Sulawesi Selatan.

Jenis data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung di lapangan, sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, meliputi peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, jurnal ilmiah, serta data resmi dari instansi pemerintah. Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan berdasarkan kriteria keterlibatan langsung dalam penyelenggaraan program perlindungan maupun aktivitas usaha perikanan di Kabupaten Bone. Berdasarkan teknik tersebut, penelitian melibatkan sembilan informan, terdiri atas tiga staf Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bone dari bidang pembudidayaan ikan dan bidang perikanan tangkap, tiga orang Nelayan Buruh aktif, dan tiga orang pembudi daya ikan aktif. Pelibatan Nelayan Buruh sebagai informan didasarkan pada definisi Nelayan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang mencakup setiap orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan, tanpa membatasi pada status kepemilikan kapal maupun alat tangkap yang

digunakan. Teknik pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur, yaitu wawancara yang berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya namun tetap memberikan keleluasaan untuk menggali informasi lebih mendalam. Selain wawancara, penelitian ini menggunakan teknik observasi untuk mengamati secara langsung kondisi sarana dan prasarana usaha perikanan tangkap di kawasan Pusat Pendaratan Ikan (PPI) Lonrae, Kecamatan Tanete Riattang Timur, sebagai salah satu kawasan pusat pendaratan ikan utama di Kabupaten Bone. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menguraikan, membandingkan, dan menginterpretasikan data primer hasil wawancara dan observasi bersama data sekunder hasil studi kepustakaan, untuk menjawab tujuan penelitian mengenai urgensi perlindungan hukum bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam di Kabupaten Bone.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada aspek keterwakilan informan petambak garam, mengingat pada tahap penelitian ini belum diperoleh informan dari kelompok petambak garam Kecamatan Kajuara yang bersedia diwawancarai. Keterbatasan ini menyebabkan data primer mengenai kondisi riil usaha garam rakyat untuk sementara dianalisis berdasarkan studi literatur pada kajian sejenis di daerah lain, dan menjadi arah bagi penelitian lanjutan. Untuk menjaga kredibilitas data, hasil wawancara dari ketiga informan Nelayan Buruh dibandingkan satu sama lain (triangulasi antarinforman) guna memastikan konsistensi pola yang ditemukan, sedangkan hasil wawancara dengan staf Dinas Kelautan dan Perikanan digunakan untuk membandingkan perspektif penyelenggara program dengan pengalaman penerima manfaat di tingkat lapangan.

HASIL PENELITIAN

Kabupaten Bone terletak pada posisi 4°13'–5°6' Lintang Selatan dan 119°42'–120°40' Bujur Timur, dengan batas wilayah sebelah utara Kabupaten Wajo dan Soppeng, sebelah timur Teluk Bone, sebelah selatan Kabupaten Sinjai dan Gowa, serta sebelah barat Kabupaten Maros, Pangkajene dan Kepulauan, dan Barru. Luas wilayah Kabupaten Bone adalah 4.559 km², terdiri atas 27 kecamatan, 39 kelurahan, dan 333 desa, dengan panjang garis pantai mencapai 138 km. Dari 27 kecamatan tersebut, 10 kecamatan merupakan kecamatan pesisir yang berhadapan langsung dengan Teluk Bone, yang termasuk dalam cakupan Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia 713. Data ketenagakerjaan sektor kelautan dan perikanan mencatat jumlah nelayan sebanyak 19.784 orang dan pembudi daya ikan sebanyak 20.409 orang, menempatkan Kabupaten Bone dalam jajaran kabupaten dengan populasi nelayan dan pembudi daya ikan terbanyak di Sulawesi Selatan. Dari sisi armada, tercatat

5.161 unit kapal berukuran paling besar 5 GT, 157 unit kapal berukuran 5 sampai 10 GT, dan 572 unit kapal berukuran lebih dari 10 GT. Data ini menegaskan bahwa sebagian besar armada tangkap Kabupaten Bone didominasi kapal berukuran kecil yang sesuai kriteria Nelayan Kecil sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Hingga saat ini belum terdapat pengaturan sektoral dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam di Kabupaten Bone. Pemerintah daerah menjalankan mekanisme perlindungan dengan bertumpu langsung pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, tanpa peraturan turunan di tingkat daerah yang secara khusus mengatur kewenangan dan penganggarannya.

Observasi lapangan dilakukan pada 9 Juli 2026 di kawasan Pusat Pendaratan Ikan (PPI) Lonrae, Kelurahan Lonrae, Kecamatan Tanete Riattang Timur. Pada aspek mekanisme tata niaga, hasil observasi menunjukkan bahwa proses distribusi hasil tangkapan berjalan secara linear dari kapal nelayan menuju area lantai lelang, dengan keterlibatan pedagang perantara yang di Kabupaten Bone dikenal dengan sebutan *pakkandawu*. Interaksi antara nelayan dan *pakkandawu* terlihat intensif dan mendominasi proses transaksi sebelum hasil tangkapan didistribusikan ke pasar lokal. Pada aspek kondisi fisik, fasilitas aula pelelangan menggunakan struktur terbuka dengan kerangka atap baja ringan yang secara umum masih memadai, namun permukaan lantai ditemukan dalam kondisi basah dan berpotensi licin, disertai indikasi vandalisme berupa coretan pada hampir seluruh pilar penyangga. Pada aspek infrastruktur penghubung, akses menuju kawasan PPI Lonrae berupa jalan tanggul (*causeway*) ditemukan mengalami kerusakan struktural serius, berupa lubang dan retakan luas terutama di area pangkal jalan, disertai tiang penerangan jalan umum yang sebagian dalam posisi miring. Pada aspek sanitasi lingkungan, teridentifikasi akumulasi limbah padat berupa sampah plastik di sepanjang tanggul batu penahan ombak yang berbatasan langsung dengan perairan pantai. Pada aspek fasilitas pendukung, observasi menemukan fasilitas *cold storage* yang dikelola pihak swasta dan terafiliasi dengan program Kementerian Kelautan dan Perikanan, dilengkapi trafo daya listrik khusus untuk menyuplai energi bagi unit kompresor pembeku. Ditemukan pula Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan (SPBN) yang berdampingan langsung dengan Kantor Dinas Perikanan, dengan sasaran nelayan kecil pemilik kapal di bawah 30 GT. Akan tetapi, kondisi pagar dan papan informasi Kantor Dinas Perikanan tersebut ditemukan dalam keadaan rusak dan tidak terawat.

Wawancara terhadap tiga informan Nelayan Buruh (*sawi*) menemukan pola yang konsisten mengenai distribusi bantuan pemerintah. Informan pertama menyatakan,

“Kalau bantuan dari pemerintah, kasihan, lari ke yang punya usaha (punggawa) atau ketua kelompok ji semua. Kita yang anggota di bawah tidak dapat apa-apa... Di dinas bilanganya merata, tapi faktanya di lapangan tidak begitu, tidak tepat sasaran.”

Informan kedua menyatakan,

“Di atas kertas mungkin merata, tapi kenyataannya yang dapat cuma ketua kelompok atau orang-orang terdekatnya ji.”

Informan ketiga menyampaikan bahwa

“bantuan di sini banyak ji tawwa, tapi salah sasaran terus. Pemerintah kasi bantuan ke ketua kelompok, tapi tidak sampai ke bawah.”

Pada mekanisme bagi hasil kapal bantuan berstatus kelompok, ketiga informan secara terpisah menggambarkan mekanisme yang sama. Informan ketiga menjelaskan,

“Kalau dapat hasil 10 juta dari melaut, itu mi yang dibagi dua. Setengah untuk orang-orang yang ikut melaut, setengahnya lagi untuk bos yang punya kapal bantuan. Jadi ini bos sisa duduk manis di rumah tunggu setoran, dapat mi 5 juta bersih. Padahal itu kapal bantuan untuk kelompok kita semua, tapi dia ji yang kuasai sendiri hasilnya.”

Pola yang identik disampaikan informan kedua, yang menegaskan bahwa dana tersebut

“harusnya 5 juta yang napegang bos dibagi lagi ke anggota kelompok yang tidak ikut melaut karena kapalnya kan milik kelompok, tapi kenyataannya tidak begitu.”

Terkait Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA), informan ketiga yang telah puluhan tahun berprofesi sebagai nelayan menyatakan, *“Kartu KUSUKA-ku saja tidak ada gunanya. Biar sudah dua puluh tahun melaut, tidak pernah-ka' rasa bantuan, ada juga itu keluargaku sampainya meninggal tidak pernah dia dapat itu bantuan padahal ada ji kartu KUSUKA nya.”*

Terkait kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, ketiga informan menyampaikan bahwa iuran dibayarkan oleh pemilik kapal tempat mereka bekerja, namun kepesertaan tersebut terputus apabila berpindah kapal, sebagaimana disampaikan informan ketiga, *“Kalau saya berhenti kerja sama dia, ya mati lagi kartu bpjsku sampai ada bos baru yang aktifkan, bagus kalau ini bos baru mau ji na aktifkan ada juga bos yang tidak na tanggung BPJS nya anak buahnya.”* Ketiga informan turut menyatakan bahwa premi kepesertaan mandiri relatif terjangkau, sekitar tujuh belas ribu rupiah per bulan, namun banyak nelayan yang belum memanfaatkannya.

Terkait hambatan mengurus bantuan secara mandiri, informan kedua menyatakan, *“na masyarakat di sini rata-rata tidak sekolah, jadi banyak yang tidak tahu membaca, bagaimana caranya mau na urus berkas begitu? harusnya kan orang dinas yang datang langsung ke*

lapangan pantau siapa yang miskin dan butuh, jangan kita yang disutuh urus berkas cuma untuk dapat bantuan yang belum tentu ki juga dapat itu bantuan nanti.” Ketiga informan turut menyampaikan bahwa distribusi bantuan pada sektor budi daya, berupa tali atau mesin, disalurkan secara perorangan dan dinilai lebih merata dibandingkan sektor perikanan tangkap, sebagaimana disampaikan informan ketiga bahwa *“kalau budidaya rumput laut atau air tawar, bantuannya perorangan kayak tali atau mesin, jadi merata ki' seandainya nelayan begitu juga pembagiannya pasti lebih bagus lagi.”*

Dari sisi kelembagaan usaha, data yang dipublikasikan turut mencatat keberadaan Kelompok Usaha Bersama dan kelompok pembudi daya ikan (*pokdakan*) di Kabupaten Bone, sebagai wadah formal penyaluran bantuan pemerintah kepada pelaku usaha kelautan dan perikanan. Akan tetapi, sebagaimana ditemukan pada hasil wawancara, keberadaan kelembagaan formal ini pada praktiknya belum disertai mekanisme pertanggungjawaban yang menjamin manfaat bantuan menjangkau seluruh anggota kelompok secara proporsional.

Dari sisi karakteristik informan, ketiga Nelayan Buruh yang diwawancarai memiliki pengalaman melaut yang bervariasi, dengan salah satu informan menyebutkan telah menjalani profesi sebagai nelayan selama lebih dari dua puluh tahun tanpa pernah menerima manfaat bantuan pemerintah secara langsung. Karakteristik ini konsisten dengan profil Nelayan Kecil yang diuraikan pada kajian literatur, yaitu kelompok yang menggantungkan penghidupan sepenuhnya pada aktivitas melaut sebagai mata pencaharian utama, tanpa kepemilikan atas alat produksi utama berupa kapal. Terkait akses bahan bakar bersubsidi, meskipun observasi menemukan tersedianya Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan secara fisik di kawasan PPI Lonrae, ketiga informan tidak secara spontan menyampaikan keluhan spesifik mengenai akses bahan bakar dalam wawancara, sehingga persoalan ini untuk sementara dianalisis berdasarkan data sekunder pada bagian pembahasan, mengingat kemungkinan bahwa ketersediaan sarana fisik tersebut belum tentu mencerminkan kemudahan akses administratif bagi seluruh nelayan kecil di kecamatan pesisir lain di Kabupaten Bone yang tidak memiliki fasilitas serupa.

Dari sisi kapasitas kelembagaan pendukung, data pelengkap yang dipublikasikan Pemerintah Kabupaten Bone mencatat keberadaan 226 Kelompok Usaha Bersama (KUB) dan satu Forum Komunikasi Kelompok Usaha Bersama bagi nelayan, 340 kelompok pembudi daya ikan (*pokdakan*), serta satu unit koperasi nelayan, yaitu Koperasi Mitra Mina Bahari, yang menaungi nelayan di Kabupaten Bone. Kelembagaan formal dalam jumlah signifikan ini seharusnya menjadi saluran distribusi bantuan yang efektif, namun sebagaimana ditemukan

pada hasil wawancara, keberadaannya belum disertai mekanisme transparansi yang memadai di tingkat internal kelompok.

PEMBAHASAN

Kesenjangan antara besarnya potensi produksi Kabupaten Bone, sebagaimana ditunjukkan oleh data 19.784 nelayan dan 20.409 pembudi daya ikan pada hasil penelitian, dengan kerentanan sosial-ekonomi yang dihadapi mereka menegaskan relevansi teori negara kesejahteraan (welfare state). Ketergantungan pelaku usaha pada faktor alam yang tidak dapat dikendalikan menuntut kehadiran negara secara aktif melalui kebijakan afirmatif, bukan sekadar program bantuan yang bersifat sementara dan tidak mengikat (Hasan, 2024). Konsep negara kesejahteraan pada dasarnya menempatkan tanggung jawab konstitusional pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagai kewajiban yang melekat sejak pemerintah dilantik dan mengucapkan sumpah jabatan, bukan sekadar pilihan kebijakan yang dapat ditunda pelaksanaannya (Putra, 2021). Hal ini relevan untuk diterapkan pada konteks perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam Kabupaten Bone, sebab kewajiban konstitusional untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 pada dasarnya berlaku pula bagi pemerintah daerah sebagai representasi negara di tingkat lokal, sehingga ketiadaan peraturan daerah yang mengatur perlindungan bagi ketiga kelompok subjek ini dapat dimaknai sebagai bentuk kelalaian dalam memenuhi amanat konstitusional tersebut. Fakta bahwa mayoritas armada tangkap Kabupaten Bone berukuran kecil, sebagaimana ditunjukkan oleh dominasi 5.161 unit kapal di bawah 5 GT, mengonfirmasi bahwa sebagian besar pelaku usaha tergolong kelompok yang secara struktural paling rentan dan paling membutuhkan kehadiran negara secara aktif.

Temuan mengenai pola distribusi bantuan yang secara konsisten diterima oleh pemilik usaha atau ketua kelompok, bukan oleh Nelayan Buruh yang menjalankan operasional harian, dapat dijelaskan melalui model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Konsistensi ketiga informan dalam menggambarkan pola yang identik, termasuk angka bagi hasil sepuluh juta rupiah yang disebutkan secara terpisah oleh informan kedua dan ketiga, mengindikasikan bahwa persoalan ini bersifat sistemik, bukan kasus insidental. Ketimpangan ini mengindikasikan kegagalan pada variabel disposisi pelaksana dan karakteristik organisasi pelaksana, yaitu sikap dan struktur kelembagaan penyalur bantuan yang belum berorientasi pada kelompok paling rentan (Akbar et al., 2025). Tanpa perbaikan pada kedua variabel tersebut, penambahan volume bantuan pemerintah semata tidak akan mengubah pola distribusi yang timpang, karena persoalannya terletak pada mekanisme penyaluran dan

pengawasan, bukan pada ketersediaan program itu sendiri. Ketiadaan fungsi individual Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan bagi Nelayan Buruh, sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, bertentangan dengan semangat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang secara eksplisit mengakui Nelayan Buruh sebagai subjek hukum yang berhak atas perlindungan, terlepas dari status kepemilikan kapal. Kesenjangan antara pengakuan normatif dan praktik ini menegaskan bahwa persoalan perlindungan nelayan di Kabupaten Bone bukan semata-mata soal ketiadaan norma hukum di tingkat nasional, melainkan soal lemahnya instrumen pelaksanaan di tingkat daerah yang mampu menjamin norma tersebut benar-benar dinikmati oleh subjek yang dituju, sejalan dengan penegasan bahwa strategi perlindungan hukum perlu dituangkan ke dalam peraturan daerah agar memiliki kekuatan mengikat (Akbar et al., 2025). Bergantungnya kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan pada pemilik kapal, yang menyebabkan perlindungan sosial Nelayan Buruh terputus setiap kali berpindah kerja, menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang ada belum melekat secara individual sebagaimana dituntut oleh teori perlindungan hukum. Perlindungan yang bersifat mengikuti status kerja pada pihak lain, alih-alih melekat pada individu, menempatkan kelompok paling rentan pada posisi yang paling tidak terlindungi justru pada saat mereka paling membutuhkan perlindungan tersebut, yaitu ketika kehilangan pekerjaan atau berpindah kapal. Kondisi ini juga tercermin secara empiris dari premi kepesertaan mandiri yang sebenarnya relatif terjangkau, namun tetap tidak dimanfaatkan oleh sebagian besar Nelayan Buruh, mengindikasikan bahwa persoalan bukan pada besaran biaya, melainkan pada ketiadaan mekanisme pendaftaran yang inklusif dan proaktif dari sisi kelembagaan.

Temuan bahwa distribusi bantuan pada sektor budi daya dinilai informan lebih merata karena disalurkan secara perorangan memberikan implikasi kebijakan yang penting. Desain penyaluran bantuan yang bersifat individual berpotensi lebih efektif mencegah penyimpangan distribusi dibandingkan penyaluran melalui kelompok tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Perbandingan ini relevan untuk dipertimbangkan dalam materi muatan peraturan daerah yang akan dibentuk, khususnya dalam merancang skema bantuan bagi sektor perikanan tangkap agar tidak lagi sepenuhnya bergantung pada kelembagaan kelompok usaha yang rentan terhadap penyimpangan. Kondisi sarana dan prasarana yang ditemukan melalui observasi turut memperkuat argumen urgensi perlindungan hukum. Ketergantungan nelayan terhadap pedagang perantara (*pakkandawu*) yang mendominasi transaksi di kawasan PPI Lonrae menunjukkan bahwa fleksibilitas harga di tingkat produsen masih sangat terbatas, sejalan dengan strategi penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 namun belum terlaksana secara efektif. Kerusakan

infrastruktur jalan penghubung dan minimnya pengelolaan sanitasi lingkungan turut mengindikasikan keterbatasan anggaran pemeliharaan fasilitas umum sektor perikanan, sebagaimana juga tercermin dari kondisi pagar dan papan informasi Kantor Dinas Perikanan yang rusak, memperkuat argumen bahwa keterbatasan kewenangan dan penganggaran kabupaten dalam skema pengaturan yang ada saat ini turut menjadi akar persoalan struktural. Ketiadaan peraturan daerah yang mengikat, sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, sejalan dengan teori desentralisasi dan otonomi daerah bahwa kewenangan perlindungan sosial-ekonomi masyarakat pesisir tetap berada dalam koridor kewenangan kabupaten/kota, terlepas dari pembatasan kewenangan pengelolaan ruang laut yang telah dialihkan kepada pemerintah provinsi (Rumakat & Marasabessy, 2026). Kekosongan regulasi ini menyebabkan program perlindungan yang berjalan bersifat programatik dan rentan berubah mengikuti pergantian kebijakan teknis, sehingga tidak memberikan kepastian hukum jangka panjang bagi pelaku usaha, sekaligus tidak menyediakan mekanisme akuntabilitas yang dapat mengoreksi pola distribusi bantuan yang timpang sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini. Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menegaskan bahwa urgensi perlindungan hukum bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam Kabupaten Bone tidak hanya bersumber dari kerentanan ekonomi struktural semata, tetapi juga dari kegagalan sistemik dalam mekanisme distribusi perlindungan yang ada, yang hanya dapat dikoreksi melalui instrumen hukum daerah yang mengikat, transparan, dan berorientasi pada individu pelaku usaha, bukan semata-mata pada kelompok atau kelembagaan usaha.

Temuan mengenai kondisi infrastruktur yang belum optimal turut membawa implikasi terhadap perhitungan biaya dan manfaat pembentukan peraturan daerah. Opsi mempertahankan kondisi tanpa peraturan daerah berpotensi menimbulkan biaya tersembunyi yang berkelanjutan, berupa pengeluaran anggaran daerah yang berulang untuk perbaikan infrastruktur tanpa kerangka regulasi yang mengikat, serta hilangnya potensi pendapatan asli daerah akibat produktivitas sektor perikanan yang tidak berkembang optimal akibat dominasi pedagang perantara dalam rantai distribusi. Sebaliknya, opsi pembentukan peraturan daerah, meskipun menimbulkan biaya awal bagi penguatan kelembagaan dan perbaikan sarana prasarana, berpotensi menghasilkan manfaat jangka panjang berupa peningkatan pendapatan daerah dari sektor perikanan yang lebih produktif serta berkurangnya kebutuhan program bantuan yang selama ini bersifat tamal sulam dan rentan terhadap penyimpangan distribusi sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini.

Temuan ini juga relevan didiskusikan dalam kerangka klasifikasi Nelayan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, yang secara eksplisit membedakan Nelayan Buruh dari

Nelayan Pemilik sebagai dua subjek dengan kerentanan yang berbeda. Pengakuan normatif atas perbedaan ini semestinya membawa konsekuensi pada desain program perlindungan yang terdiferensiasi, misalnya melalui kuota khusus bantuan bagi Nelayan Buruh yang tidak disalurkan melalui kelompok, atau pendataan mandiri berbasis Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan yang tidak bergantung pada rekomendasi ketua kelompok. Rekomendasi materi muatan peraturan daerah yang dihasilkan penelitian ini karenanya tidak semata-mata bersifat administratif, melainkan berangkat dari kebutuhan mengoreksi struktur relasi kuasa antara pemilik usaha dan buruh yang bekerja di dalamnya, sebagaimana telah lama menjadi ciri sosial-ekonomi masyarakat nelayan tradisional dan yang tanpa intervensi regulasi yang tegas berpotensi terus berulang meskipun program bantuan pemerintah terus ditingkatkan dari tahun ke tahun. Pola kekosongan regulasi yang ditemukan di Kabupaten Bone sejalan dengan kondisi yang dilaporkan pada kajian di Kabupaten Paser, di mana pemerintah kabupaten juga bergantung pada peraturan di atas peraturan daerah dengan ruang kewenangan dan penganggaran yang terbatas, sehingga memerlukan peraturan daerah tersendiri yang memungkinkan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara khusus bagi program perlindungan nelayan. Perbandingan dengan Kabupaten Takalar turut menunjukkan bahwa keberadaan peraturan daerah semata tidak otomatis menyelesaikan persoalan, apabila materi muatannya belum secara spesifik mengatur mekanisme distribusi manfaat hingga ke tingkat individu pelaku usaha. Dengan demikian, rekomendasi peraturan daerah Kabupaten Bone yang dihasilkan penelitian ini perlu memperhatikan pelajaran dari kedua daerah tersebut, yaitu tidak hanya berhenti pada pembentukan regulasi, tetapi juga memastikan materi muatannya secara eksplisit mengatur transparansi distribusi bantuan pada tingkat kelompok usaha, sebagaimana menjadi temuan utama penelitian ini.

Besarnya jumlah kelembagaan formal yang telah terbentuk di Kabupaten Bone, sebagaimana ditunjukkan oleh 226 Kelompok Usaha Bersama dan 340 kelompok pembudi daya ikan pada hasil penelitian, semestinya menjadi modal sosial yang kuat bagi penyaluran bantuan yang merata. Akan tetapi, kesenjangan antara banyaknya kelembagaan formal dengan sedikitnya manfaat yang dirasakan Nelayan Buruh menunjukkan bahwa persoalan bukan terletak pada ketiadaan wadah kelembagaan, melainkan pada ketiadaan aturan main yang mengikat secara hukum mengenai bagaimana kelembagaan tersebut wajib mendistribusikan manfaat kepada seluruh anggotanya. Kekosongan aturan main inilah yang secara langsung dapat diisi melalui peraturan daerah, dengan mewajibkan setiap kelompok penerima bantuan pemerintah untuk menyusun dan mempublikasikan mekanisme pembagian manfaat secara transparan sebagai syarat pencairan bantuan tahun berikutnya.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam di Kabupaten Bone merupakan kebutuhan yang mendesak untuk segera dipenuhi. Urgensi tersebut bersumber dari dua akar persoalan utama, yaitu kerentanan sosial-ekonomi struktural yang dihadapi pelaku usaha skala kecil di tengah besarnya potensi produksi sektor kelautan dan perikanan Kabupaten Bone, dan kegagalan mekanisme distribusi bantuan pemerintah yang secara konsisten belum menjangkau Nelayan Buruh sebagai kelompok yang paling rentan, sebagaimana ditemukan melalui pola bagi hasil yang tidak proporsional atas kapal bantuan berstatus kelompok, disfungsi Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan sebagai instrumen akses individual, dan ketergantungan kepesertaan jaminan sosial pada pemilik kapal yang menyebabkan perlindungan terputus setiap kali terjadi pergantian tempat kerja. Kekosongan peraturan daerah yang secara khusus mengatur perlindungan bagi ketiga kelompok tersebut menyebabkan mekanisme perlindungan yang ada bersifat programatik dan tidak mengikat, sehingga tidak mampu mengoreksi pola distribusi bantuan yang timpang di tingkat kelompok usaha maupun keterbatasan sarana dan prasarana yang ditemukan di kawasan Pusat Pendaratan Ikan Lonrae. Kondisi ini menegaskan bahwa persoalan perlindungan nelayan tidak semata-mata terletak pada ketiadaan norma hukum di tingkat nasional, melainkan pada lemahnya instrumen pelaksanaan yang mampu menjamin norma tersebut dinikmati oleh subjek yang paling membutuhkannya.

Penelitian ini merekomendasikan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam Kabupaten Bone, yang memuat mekanisme transparansi dan akuntabilitas distribusi bantuan pemerintah agar menjangkau anggota kelompok termasuk Nelayan Buruh, perluasan fungsi Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan sebagai instrumen akses individual, perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang tidak bergantung pada status kerja pelaku usaha pada pihak lain, serta perbaikan sarana dan prasarana pendukung usaha perikanan tangkap. Penelitian lanjutan disarankan untuk menjangkau informan petambak garam secara langsung, mengingat sektor usaha garam rakyat di Kecamatan Kajuara yang baru dirintis sejak tahun 2023 belum terdokumentasi secara memadai, guna melengkapi gambaran kebutuhan perlindungan pada ketiga sektor kelautan dan perikanan Kabupaten Bone secara utuh.

Temuan penelitian ini turut memberikan implikasi metodologis bagi penelitian sejenis di masa mendatang, yaitu pentingnya menjangkau informan dari tingkat buruh atau pekerja harian, bukan hanya pemilik usaha atau ketua kelompok, guna memperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai efektivitas kebijakan perlindungan nelayan hingga ke tingkat penerima

manfaat yang sesungguhnya. Secara lebih spesifik, mekanisme transparansi yang direkomendasikan dapat berupa kewajiban pelaporan pembagian hasil pemanfaatan aset bantuan kepada Dinas Kelautan dan Perikanan secara berkala, disertai sanksi administratif bagi kelompok usaha yang terbukti tidak mendistribusikan manfaat secara proporsional kepada anggotanya, sebagai bentuk konkret kehadiran negara dalam mengoreksi relasi kuasa yang timpang antara pemilik usaha dan Nelayan Buruh di Kabupaten Bone.

REFERENSI

1. Agustino, L. (2022). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2nd ed.). Alfabeta.
2. Akbar, A., Bestari, P., & Mahpudz, A. (2025). Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Tinjauan Pengelolaan Sampah di Kelurahan Kebon Jayanti. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 5(2), 11. <https://doi.org/10.53697/iso.v5i2.2808>
3. Arafat, Y., & Amin, F. (2023). Strategi Perlindungan Hukum Bagi Nelayan Dalam Menjamin Keberlanjutan Usaha Perikanan Tangkap. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, 11(1), 1–14. <https://diktum.upstegal.ac.id/index.php/diktum/article/view/246%0Ahttps://diktum.upstegal.ac.id/index.php/diktum/article/download/246/64>
4. Arsadi, N., & Tibrani. (2024). Analisis Usaha Budidaya Pemasaran Ikan Lele Di Desa Hangtuah (Kampung Lele) Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar. *Jurnal Dinamika Pertanian*, 40(3), 317–328.
5. Azhar, M., & Suhartoyo. (2022). Konsep Perlindungan Anak Buah Kapal Perikanan Dalam Sistem Hukum Nasional. *Law, Development & Justice Review*, 5(2), 248–267.
6. Badan Pusat Statistik Indonesia. (2025). *Statistical Yearbook of Indonesia 2025*. <https://www.bps.go.id/en/publication/2025/02/28/8cfe1a589ad3693396d3db9f/statistical-yearbook-of-indonesia-2025.html>
7. Damiti, A., Firmansyah, R., Latif, A., & Moonti, R. M. (2025). Analisis Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Mahkamah : Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 2(1), 140–150. <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i1.454>
8. FAO. (2025). *Fishery And Aquaculture Statistics Yearbook 2023*. Food and Agriculture Organization. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/cd6788en>
9. Fujiani, M., & Prayogo. (2022). Faktor Penyebab Kemiskinan Pada Nelayan Pesisir Pantai: Kajian Psikolinguistik. *Translation and Linguistics (Transling)*, 02(02), 75–78.
10. Hasan, R. (2024). Dinamika Konsep Welfare State Di Indonesia: Antara Janji Konstitusi Dan Kenyataan Ekonomi. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10), 1–19.

11. Kale, S. M., Umbu, E., Retang, K., Rambu, F., & Mbana, L. (2023). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Petani Garam Tradisional Di Desa Kayuri Rindi Kabupaten Sumba Timur. *Sandalwood Journal Of Agribusiness And Agrotechnology*, 1(1), 28–35.
12. Kocal, Y., Pinoa, W. S., & Sihasale, D. A. (2026). Aktivitas Nelayan dan Kondisi Ekonomi di Desa Sesar Kecamatan Bula Kabupaten Seram Bagian Timur. *Jurnal Jendela Pengetahuan*, 19(1), 110–119.
13. Purwadi, M. A. (2021). Karakteristik Perikanan Tangkap Ekonomi Rumah Tangga Orang Asli Papua. *Jurnal Kajian Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, 8(3), 1–18.
14. Putra, M. D. (2021). Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Perspektif Pancasila. *LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah*, 23(2), 2580–4812.
15. Retnosari, A., Salman, R., & Syaif, H. R. A. (2024). Penggunaan Regulatory Impact Analysis: Studi Penyusunan Peraturan Daerah Jawa Timur Tentang Desa Wisata. *Halu Oleo Law Review*, 8(1), 29–48. <https://doi.org/10.33561/holrev.v8i1.105>
16. Rumakat, E., & Marasabessy, Z. (2026). Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Laut Daerah Kepulauan (Studi Terhadap Pengelolaah Sumberdaya Perikanan Di Laut Maluku). *Restorica Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara Dan Ilmu Komunikasi*, 12(1), 27–43.
17. Sudrajat, T., & Wijaya, E. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*. Sinar Grafika.
18. Syafiin, R. A. (2022). *Perlindungan Hukum Terhadap Penataan Permukiman Nelayan Yang Berada Di Garis Sempadan Pantai Kabupaten Bone*. Universitas Hasanuddin.
19. Wibowo, A., Suwanto, Winarno, J., & Permatasari, P. (2025). Pemberdayaan Nelayan Tradisional dalam Menghadapi Perubahan Sosial di Kabupaten Pacitan. *Jurnal Penyuluhan*, 21(01), 102–116. <https://doi.org/10.25015/21202557462>
20. Wicaksono, D. A. (2023). Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (Ria) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 20(2), 60. <https://doi.org/10.54629/jli.v20i2.1012>
21. Wulandari, Pratikto, R., & Dewi, E. (2023). Evaluasi Subsidi Bahan Bakar Minyak Solar Untuk Nelayan Kecil. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 13–22.
22. Yuniarti, N., Mulyasari, G., Windirah, N., Irnad, I., & Trisusilo, A. (2024). Keberlanjutan Perikanan Tangkap Skala Kecil di Kota Bengkulu. *Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia*, 16(2), 171–187.