PENGARUH HUKUM ADAT TERHADAP SISTIM BAGI HASIL PERIKANAN (KASUS DI MUARA ANGKE, JAKARTA)

(The Effect of Customary Law on Catch Share System in Fisheries, A Cause Study : In Muara Angke, Jakarta)

ETTY EIDMAN[1]

ABSTRACT

Factors controling the practice of catch sharing system of fishing community in Muara Angke, *the study area,* were studied employing observation approach. It was found in this investigation that traditional norms (custom) has been more influencing in the practice of catch sharing in the community than the official law (Catch sharing law No. 16/1964). In edition, the sharing system has also been influenced, in less degree, by fishing gear types and education level of the fishermen.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Salah satu tujuan pembangunan perikanan adalah meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan dan petani ikan. Menyadari akan hal tersebut pemerintah telah mengeluarkan UU No. 16 tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan dan peraturan-peraturan lainnya. Dikeluarkannya UU ini diharapkan dapat berfungsi sebagai alat pengendali sosial dan juga sebagai alat untuk mengolah masyarakat (Soekanto dan Tabeno, 1981).

Sebenarnya masyarakat nelayan sendiri telah melakukan suatu inisiatif untuk memecahkan kemiskinannya, melalui kerjasama antar satu pemilik faktor produksi dengan pemilik faktor produksi lainnya (Irawan et al, 1988). Kerjasama tersebut biasanya disertai kesepakatan mengenai sistem pembagian hasil usaha. Sistem bagi hasil pada sektor pertanian (termasuk perikanan) biasanya merupakan sua-

---

1.Staf Pengajar Sosial Ekonomi Perikanan, Fakultas Perikanan IPB.

tu kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat desa dan merupakan adat kebiasaan yang turun-temurun (Sinaga et al, 1982). Sebagian besar hukum adat ini masih tidak tertulis serta berupa kaidah-kaidah kehidupan sehari-hari yang penting dalam pergaulan masyarakat (Wisnyodipuro, 1973).

Berdasar hukum adat yang berlaku sekarang ini, tidak terdapat keseragaman mengenai imbangan besarnya bagian nelayan pemilik dan nelayan penggarap. Kenyataan umum yang terjadi adalah besarnya perbandingan tergantung dari jenis alat tangkap dan kapal atau perahu yang digunakan serta permufakatan antara pemilik dan anak buah kapal (Djajasinga, 1982). Selain hukum adat yang kuat dan sulit diubah, hal lain yang menyulitkan dalam penerapan UU No. 16 tahun 1964 adalah adanya ketergantungan nelayan penggarap terhadap juragannya, yang disebabkan oleh tidak dapat dilunasinya hutang-hutang nelayan penggarap pada musim paceklik. Jika dalam hal ini, juragan benar-benar memanfaatkan kesempatan tersebut untuk menentukan bagi hasil yang menguntungkan dirinya, maka akan timbul suatu penekanan dan pemerasan yang akan merugikan pihak penggarap.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

a. Cara bagi hasil yang dianut oleh kelompok nelayan.
b. Sejauh mana pengaruh hukum adat berperan dalam pelaksanaan bagi hasil tersebut.

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Cara bagi hasil yang berlaku pada nelayan yang ada di Muara Angke, Jakarta.
2. Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Undang-undang Bagi Hasil Perikanan.
3. Sejauh mana Undang-undang berpengaruh terhadap pelaksanaan Bagi Hasil di Muara Angke, Jakarta.

Metoda Penelitian

Metoda yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Sedangkan pengambilan sampel dilakukan dengan cara acak berstrata tak sebanding dengan jumlah relatif populasi dari setiap jenis alat.

Pengambilan data primer diperoleh melalui pengamatan di lapangan dan wawancara dengan responden, sedangkan pengambilan data sekunder diperoleh dari instansi yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Muara Angke, Jakarta dan dilakukan selama bulan Agustus tahun 1991.

KERANGKA PEMIKIRAN

Hukum merupakan konkritisasi dari sistim nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Adanya hukum akan berpengaruh terhadap pembaharuan hukum, namun demikian harus dengan memperhatikan kondisi yang akan mendasari sistim hukum agar dapat dipakai sebagai alat untuk mengubah masyarakat tadi.

Kondisi-kondisi yang dimaksud, adalah: (a) Hukum merupakan aturan-aturan umum yang tetap, jadi bukan merupakan aturan yang bersifat ad-hoc; (b) Hukum tersebut harus dapat dimengerti oleh umum; (c) Tidak ada peraturan-peraturan yang saling bertentangan; (d) Pembentukan hukum harus memperhatikan kemampuan para warga masyarakat untuk mematuhi hukum tersebut; (e) Perlu dihindarkan terlalu banyak perubahan-perubahan pada hukum karena dapat menyebabkan warga masyarakat kehilangan ukuran dan pegangan bagi kegiatan-kegiatannya; dan (f) Ada korelasi antara hukum dengan pelaksanaan atau penerapan hukum tersebut.

Nelayan sebagai masyarakat yang struktur sosial dan kebudayaannya sederhana mempunyai ciri-ciri utama (Soekanto dan Tobeno, 1981), sebagai berikut: (1) Hubungan dalam keluarga dan dalam masyarakat setempat sangat kuat; (2) Organisasi sosil didasarkan pada adat istiadat yang terbentuk menurut tradisi; (3) Kepercayaan kuat pada kekuatan gaib yang mempengaruhi kehidupan manusia, akan tetapi tidak dapat dikuasai olehnya; (4) Tidak ada lembaga khusus untuk memberi pendidikan dalam bidang teknologi, ketrampilan yang diwariskan orang tua kepada anaknya; (5) Tingkat tuna aksara tinggi; (6) Hukum yang berlaku tidak ditulis; (7)

Ekonominya sebagian besar meliputi produksi untuk keperluan sendiri; dan (8) Kegiatan ekonomi dan sosial yang memerlukan kerjasama orang banyak dilakukan secara tradisional dan gotong royong tanpa hubungan buruh dan majikan.

Pada praktek kehidupan sehari-hari, sering dijumpai adanya pelaksanaan hukum tertulis (sebagai produk dari lembaga pemerintah yang berwenang) dan hukum tak tertulis (yang lebih dikenal dengan hukum adat).

Dalam konteks sistim bagi hasil perikanan, pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 16 tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan. Dilain pihak, dalam masyarakat nelayan, sistim bagi hasil perikanan telah ditetapkan secara turun-temurun menurut adat kebiasaan yang berlaku pada masyarakat nelayan tersebut.

Dua bentuk sistim bagi hasil perikanan tersebut di atas sebagai hasil dari produk hukum yang berbeda akan mempunyai dampak yang berbeda terhadap pendapatan nelayan.

Dengan dasar pemikiran di atas, maka dalam pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 16 tahun 1964 khususnya pasal 3 ayat 1 huruf a dihadapkan pada bentuk sistim bagi hasil perikanan sebagai produk dari adat kebiasaan masyarakat nelayan, sehingga menimbulkan beberapa pertanyaan yang melatarbelakangi penelitian ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:
(a) Apakah Undang-undang Nomor 16 tahun 1964, khususnya pasal 3 ayat 1 huruf a dilaksanakan secara efektif di daerah penelitian ?; (b) Adakah kendala-kendala dalam pelaksanaannya ?; (c) Apakah sistim bagi hasil perikanan yang ditetapkan oleh adat kebiasaan masyarakat nelayan masih kuat ?

DEFINISI ATAU BATASAN-BATASAN

Untuk memperjelas penulisan, maka istilah-istilah yang dipakai dalam penelitian ini akan diuraikan secara singkat sebagai berikut:

Kapal layar adalah kapal atau perahu yang dijalankan dengan menggunakan layar.

Kapal/perahu motor tempel adalah kapal/perahu yang dijalankan dengan menggunakan motor/mesin yang ditempelkan pada bagian badan kapal/perahu.

Kapal motor adalah kapal yang dijalankan dengan menggunakan motor/ mesin yang dipasang pada bagian dalam dari badan kapal.

Hasil bersih (dalam rupiah) menurut adat kebiasaan nelayan adalah nilai produksi total setelah dikurangi "lawuhan" untuk penggarap selama di laut, biaya retribusi, perbekalan dan biaya operasi.

Hasil bersih (dalam rupiah) menurut Undang-undang Nomor 16 tahun 1964 adalah nilai produksi total yang diperoleh dari usaha penangkapan setelah dikurangi dengan "lawuhan" bagi para penggarap menurut kebiasaan setempat, dikurangi dengan beban-beban yang menjadi tanggungan bersama antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap, yaitu restribusi, biaya perbekalan, sedekah laut, iuran yang diusahakan oleh pemerintah dan koperasi.

Perjanjian bagi hasil adalah perjanjian yang diadakan dalam usaha penangkapan antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap, dimana menurut perjanjian tersebut mereka akan menerima imbalan yang telah disetujui sebelumnya.

Nelayan penggarap adalah orang yang menyediakan tenaganya turut dalam usaha penangkapan ikan di laut.

Nelayan pemilik adalah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan.

Lawuhan adalah bekal yang diperlukan oleh nelayan selama berlangsungnya operasi penangkapan ikan di laut dalam satu trip (dalam rupiah).

Nilai produksi total adalah jumlah hasil tangkapan dikalikan dengan harga ikan hasil tangkapan (dalam rupiah).

HASIL PENELITIAN

Bagi Hasil Gill Net

Jumlah alat penangkapan Gill Net yang ada di Muara Angke ada 33 unit. Tenaga kerja yang digunakan rata-rata 6 orang. Lama satu trip penangkapan 20 hari dalam satu bulan. Cara bagi hasil untuk alat ini adalah untuk pemilik 50% dan untuk penggarap 50% dengan pembagian sebagai berikut: Nakhoda 2 bagian, KKM 1,5 bagian dan Kelasi 4 orang masing-masing 1 bagian.

Bagi Hasil Purse Seine

Jumlah alat penangkapan Purse Seine yang ada di Muara Angke ada 2 unit. Tenaga kerja yang digunakan rata-rata 20 orang. Lama satu trip penangkapan 1 hari. Dalam satu bulan dilaksanakan 18-20 kali trip.

Cara bagi hasil untuk alat ini adalah 50% untuk pemilik dan 50% untuk penggarap dengan pembagian sebagai berikut: Nakhoda 3 bagian, KKM 2 bagian, dan Kelasi 1 bagian.

Yang dibagihasilkan adalah hasil bersih. Yang dimaksud dengan hasil bersih adalah hasil penjualan ikan setelah dikurangi dengan biaya eksploitasi.

Bagi Hasil Bagan Perahu

Jumlah alat penangkapan bagan perahu yang ada di Muara Angke ada 66 unit. Tenaga kerja yang digunakan rata-rata 4 orang. Lama satu trip penangkapan 1 hari. Cara bagi hasil untuk alat ini adalah 50% untuk pemilik dan 50% untuk penggarap dengan pembagian sebagai berikut: Nakhoda 2 bagian dan Kelasi 1 bagian.

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Cara-cara Bagi Hasil

Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi cara bagi hasil pada nelayan di Muara Angke, adalah:

1. Jenis Alat

Berdasarkan informasi dari Suku Dinas Perikanan DKI Jakarta, sebelum tahun 1990 di Muara Angke masih terdapat alat tangkap pancing yang menggunakan kapal motor (pada alat ini cara bagi hasilnya adalah 45% pemilik dan 55% penggarap) dan yang menggunakan motor tempel (cara bagi hasilnya adalah 27,5% pemilik dan 72,5% penggarap). Pada saat penelitian ini dilaksanakan alat tangkap tersebut sudah tidak ada, alat tangkap yang ada adalah Gill Net, Purse Seine dan Bagan Perahu yang kebetulan mempunyai cara bagi hasil yang sama masing-masing 50% untuk pemilik dan 50% untuk penggarap.

Sebenarnya cara bagi hasil tergantung pada jenis alat yang digunakan. Cara bagi hasil di Muara Angke dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Cara Bagi Hasil di Muara Angke

Jenis alat	KM/MT	Pemilik	Penggarap
Gill Net	KM	50%	50%
Purse Seine	MT	50%	50%
Bagan Perahu	MT	50%	50%

Keterangan: KM = Kapal Motor; MT = Motor Tempel.
Sumber: Dinas Perikanan DKI Jakarta, 1991.

2. **Kemampuan Tenaga Kerja**

Bagian yang diperoleh penggarap sangat tergantung pada kebijaksanaan pemilik dan kesepakatan saat perjanjian dilakukan.

3. **Adat Kebiasaan**

Cara bagi hasil yang dianut di Muara Angke tergantung pada adat istiadat daerah setempat yang berlaku sejak dulu. Walaupun muncul pengusahaan baru namun cara bagi hasil yang digunakan akan mengikuti yang sudah ada.

Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964 Tentang Bagi Hasil Perikanan

Dari hasil penelitian dapat dilihat bahwa yang termasuk faktor penghambat pelaksanaaan Undang-undang Bagi Hasil Perikanan adalah:

- **Tingkat Pendidikan**

Tingkat pendidikan responden umumnya masih rendah, yaitu 48,96% tidak sekolah, 35,42% putus sekolah, 6,25% tamat Sekolah Dasar (SD), 6,25% tamat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), 6,25% tamat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) dan 1,04% tamat Perguruan Tinggi. Dari hasil pengamatan ternyata 97,7% tidak mengetahui adanya Undang-undang yang mengatur tentang bagi hasil perikanan dan hanya 2,1% saja yang mengetahui adanya Undang-undang tersebut.

- **Adat Kebiasaan**

Kuatnya adat kebiasaan setempat yang dipertahankan sejak dulu menyebabkan masyarakat sangat sulit untuk menerima suatu perubahan dalam hal kebiasaannya.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian di Muara Angke tentang bagi hasil perikanan ini ternyata memberikan angka yang berbeda dengan ketentuan yang terdapat pada pasal 3 ayat

1 huruf a Undang-undang No. 16 tahun 1964. Menurut Hukum Adat bagi hasil ditentukan dengan imbangan 50% untuk nelayan pemilik dan 50% untuk nelayan penggarap, sedangkan dalam Undang-undang Bagi Hasil Perikanan ditentukan 60% untuk nelayan pemilik dan 40% untuk nelayan penggarap. Dengan demikian bagi hasil perikanan di Muara Angke tidak menunjang pembangunan hukum dalam bidang perikanan. Jadi dapat dikatakan, bahwa Undang-undang No.16 tahun 1964 sebagai hukum tertulis merupakan ketentuan yang tidak efektif, karena tidak didasarkan pada hukum adat yang telah mengalami seleksi dalam praktek kehidupan masyarakat nelayan.

Dari Tabel 1, terlihat angka 50% merupakan salah satu unsur normatif yang menjadi dasar dari sistim bagi hasil perikanan laut di Muara Angke. Selain itu penentuan besarnya sistim bagi hasil perikanan didasarkan pula pada nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat nelayan, yang mempunyai tujuan agar tercipta pemerataan pendapatan bagi nelayan penggarap.

Angka 60% yang terdapat pada ketentuan Undang-undang Nomor 16 tahun 1964 dapat menimbulkan rasa tidak adil dan tidak bijaksana terhadap nelayan pemilik, karena nelayan pemilik itu harus menyediakan sebagian pendapatannya untuk biaya perawatan alat penangkapan. Hal inilah yang menyebabkan bahwa Undang-undang tersebut tidak efektif. Dapat dikatakan, bahwa pasal 3 ayat 1 huruf a merupakan salah satu kelemahan yang dihadapi. Kelemahan lainnya adalah bahwa hukum tertulis tersebut tidak pernah menyebutkan tentang hukum adat yang perlu dijadikan pertimbangan dalam membuat suatu keputusan.

Fungsi hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat dapat diartikan pula sebagai alat penguasa dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Salah satu peranan penguasa adalah harus dapat meyakinkan masyarakat, bahwa hukum itu memang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat. Keberhasilan penguasa dalam memberikan rasa yakin tersebut akan tergantung pada berbagai faktor antara lain kemiskinan, tingkat pengetahuan masyarakat, tingkat pengetahuan penguasa dan lain-lain.

Dari hasil penelitian terlihat bahwa hukum tertulis tersebut tidak dapat berfungsi sebagai alat untuk mengubah masyarakat karena tidak sesuai dengan nilai sosial budaya masyarakat nelayan. Adat kebiasaan berkenaan dengan sistim bagi hasil perikanan laut telah demikian kuat berakar pada kehidupan nelayan, sehingga sistim baru mengenai bagi hasil yang ditetapkan oleh pemerintah tidak dapat menggantikan dalam kehidupan nelayan.

Dari hasil penelitian juga diperoleh gambaran bahwa sebagian besar nelayan di Muara Angke tidak mengetahui bahwa telah ada Undang-undang yang mengatur masalah bagi hasil perikanan, ini merupakan salah satu sebab tidak dilaksanakannya Undang-undang tersebut.

Bagi hasil yang berlaku di Muara Angke dipengarrui oleh beberapa faktor yaitu jenis alat, kemampuan tenaga kerja, dan adat kebiasaan.

Tiap jenis alat mempunyai cara bagi hasil sendiri. Hal ini mungkin disebabkan karena untuk tiap jenis alat membutuhkan tenaga kerja dengan jumlah berbeda sehingga akan mempengaruhi bagian yang diterima oleh penggarap.

Faktor lain yang mempengaruhi cara bagi hasil adalah adat kebiasaan. Adat ini berlaku sejak dulu dan sulit untuk diubah.

Menurut Soepomo (1977) hukum adat merupakan bagian dari adat, maka hukum adat merupakan kristalisasi daripada kesadaran hukum, khususnya pada masyarakat dengan struktur sosial dan kebudayaan sederhana. Memang perlu diakui bahwa walaupun hukum adat merupakan hukum hidup, tetapi tidak selalu hukum adat merupakan hukum yang sebanding atau adil.

Cara bagi hasil yang dilaksanakan di Muara Angke yang didasarkan pada hukum adat ternyata lebih seimbang bila dibandingkan dengan bagi hasil yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964.

Faktor lain yang juga menyebabkan hambatan terhadap pelaksanaan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964 adalah rendahnya tingkat pendidikan para nelayan sehingga menyebabkan nelayan sulit untuk menerima suatu peraturan dan nelayan terlalu berpegang pada adat kebiasaan yang berlaku.

Ditinjau dari segi pendapatan nelayan penggarap di Muara Angke yang mempergunakan alat tangkap Gill Net memperoleh penghasilan Rp 4.425,97 per hari, yang memakai alat tangkap Purse Seine Rp 1.231,86 per hari, dan yang memakai alat tangkap Bagan Perahu Rp 3.912,33 per hari.

Kenyataan memperlihatkan bahwa nelayan terutama pendega merupakan masyarakat yang tingkat ekonominya lemah, dan faktor kehidupannya ditentukan oleh faktor-faktor sosial seperti kurangnya pendidikan dan pengetahuan serta memiliki sifat boros. Mengingat nelayan merupakan tenaga yang produktif, patut untuk mendapat perhatian Pemerintah dan perlu diadakan penanganan sungguh-sungguh dalam membenahi perekonomian nelayan tersebut.

Menurut ketentuan Undang-undang tiap nelayan pemilik wajib memberi perawatan dan tanggungan kepada pada nelayan penggarap yang menderita sakit karena tugasnya di laut, apalagi apabila sampai mengakibatkan kematian, nelayan pemilik wajib memberi tunjangan yang layak kepada keluarga yang ditinggalkan.

Di Muara Angke sumbangan kepada yang sakit maupun bantuan kepada yang meninggal dunia telah dilaksanakan namun besarnya tergantung pada kebijaksanaan pemilik.

Mengenai jangka waktu perjanjian tidak ada ketentuan yang pasti. Setiap tenaga kerja bebas keluar masuk jika merasa tidak betah ikut mengoperasikan unit alat yang dimiliki oleh juragannya.

Pemasaran hasil usaha penangkapan dilakukan melalui Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan penentuan harga disetujui oleh pemilik dan penggarap, sehingga tidak akan terjadi pemilik menekan harga hasil penangkapannya dengan cara dibeli sendiri.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa:

1. Sistim bagi hasil yang berlaku di Muara Angke masih didasarkan atas adat istiadat bukan berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.
2. Pendapatan para penggarap yang berstatus sama belum merata.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi cara bagi hasil di Muara Angke adalah adat kebiasaan, jenis alat dan kemampuan tenaga kerja.

Dari kesimpulan di atas, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Perlu ditinjau kembali peraturan bagi hasil yang ada agar sesuai dengan nilai sosial budaya masyarakatnya.
2. Perlu meningkatkan pendidikan bagi para generasi penerusnya.
3. Perlu diadakan penyuluhan hukum kepada pemilik-pemilik modal.

DAFTAR PUSTAKA

Djajasinga, M. 1982. Meningkatkan Tarat Hidup Nelayan Tradisional. Buletin Nelayan Nomor 16 Tahun II Januari 1982, Penerbit DPP HNSI Jakarta.

Irawan, B., A. Suryana, S. M. Pasaribu dan M. Syukur. 1988. Sistim Bagi Hasil Dan Dampak Motorisasi Penangkapan Ikan Terhadap Pendapatan Nelayan di Langkat, Sumatera Utara dalam Forum Penelitian Agro-ekonomi, Volume 6 Nomor 1 Puslitbang Agroekonomi, Departemen Pertanian, Bogor.

Sinaga, R. S., Y. M. Colter., A. Mintoro dan C. Saleh. 1982. Kegiatan Nela-yan di Musim Paceklik di Empat Propinsi di Pulau Jawa, Yayasan Studi Dinamika Pedesaan - Survey Agro Ekonomi, Bogor, Indo-nesia.

Soekanto, S. dan Tabeno, S. B. 1981. Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia. Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.

Soepomo, 1977. Bab-bab Tentang Hukum Adat, Pradnya Paramita, Jakarta.

Wignyodipuro, S. 1973. Pengantar Dan Azas-azas Hukum Adat, Penerbit Alumni, Bandung.