

Pandangan Solidaritas Perempuan
terhadap Draft RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan,
Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam
versi DPR RI tertanggal 27 Agustus 2015



Solidaritas Perempuan
Women's Solidarity for Human Rights

Solidaritas Perempuan Bungoeng Jeumpa Aceh, Solidaritas Perempuan Palembang, Solidaritas Perempuan Sebay Lampung, Solidaritas Perempuan Jabotabek, Solidaritas Perempuan Kinasih Yogyakarta, Solidaritas Perempuan Kendari, Solidaritas Perempuan Angin Mammiri Makassar, Solidaritas Perempuan Palu, Solidaritas Perempuan Sintuwu Raya Poso, Solidaritas Perempuan Mataram dan Solidaritas Perempuan Sumbawa.

Sekretariat Nasional Solidaritas Perempuan
Jalan Siaga II No. 36 RT. 02/RW. 05 Pasar Minggu – Jakarta Selatan
Telepon: (021) 79183018, Faximilie: (021) 7981479
Email: soliper@centrin.net.id Website: www.solidaritasperempuan.org

Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki luas wilayah laut dengan potensi sumber daya yang sangat besar untuk diupayakan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. PDB perikanan Indonesia atas dasar harga berlaku mencapai Rp. 247 triliun pada tahun 2014, yang memberikan kontribusi terhadap PDB nasional sebesar 13,40%.¹ Jumlah ini akan terus meningkat jika melihat estimasi potensi sumber daya ikan di wilayah pengelolaan perikanan yang mencapai ±6.520.300 ton/tahun.² Sementara itu potensi lahan budidaya perikanan: tambak seluas 2.964.331 ha, kolam 541.100 ha, perairan umum 158.125 ha dan laut 12.123.383 ha.³

Dengan luas wilayah perairan Indonesia mencapai 6,32 juta Km² (Surat Badan Informasi Geospasial Nomor: B-3.4/SESMA/IGD/07/2014), nelayan tradisional sudah selayaknya hidup sejahtera di negeri kepulauan ini. Perempuan nelayan yang sebagian mencari ikan di laut atau mengumpulkan kerang di pesisir, serta mengolah ikan pasca turun dari perahu, hidupnya sungguh tergantung pada kekayaan laut dan pesisir. Pun ketika bertanggungjawab untuk menyiapkan keperluan melaut dan menjadi penanggungjawab tunggal rumah tangga ketika ditinggal melaut, adalah bagian tak terpisahkan dari laut.

Namun ironisnya, justru desa-desa pesisir identik dengan kemiskinan. Dari 82.190 desa di Indonesia, sekitar 12.827 desa dikategorikan sebagai desa pesisir yang sebagian besar penduduknya miskin. Data Badan Pusat Statistik tahun 2008 menyatakan bahwa sebanyak 127.983 rumah tangga perikanan/usaha perikanan (RTP/UP) tergolong sangat miskin, sebanyak 198.958 RTP/UP tergolong miskin dan sebanyak 157.916 RTP/UP tergolong hampir miskin. Kemiskinan pada nelayan tradisional ataupun komunitas pesisir memiliki karakteristik yang unik dan berbeda dengan sektor lainnya. Nelayan selalu diliputi ketidakpastian hasil tangkapan, ancaman pencurian ikan, penangkapan ikan berlebih (*overfishing*), kelangkaan sumber daya ikan dan perubahan iklim. Bahkan di sejumlah daerah di Indonesia, reklamasi pantai semakin memperburuk situasi karena wilayah kelolanya kemudian dirampas sehingga menghancurkan kehidupan sosial ekonomi nelayan.

Situasi tersebut meskipun sama-sama dihadapi oleh laki-laki dan perempuan, namun memiliki dampak yang berbeda bagi perempuan. Perempuan nelayan, yang meskipun hidupnya tidak dapat dilepaskan dari urusan kenelayan namun mereka masih sulit untuk memperoleh pengakuan sebagai perempuan nelayan. Perempuan nelayan hanya memiliki status tunggal subordinasi: isteri nelayan. Berbagai kalangan, terutama para pengambil keputusan, memandang hal ini sebagai hal yang lumrah dan sederhana. Namun tidak demikian bagi perempuan nelayan, maka akses mereka pada berbagai program perlindungan dan pemberdayaan nelayan maupun program lainnya sangat terbatas.

¹Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, *Kelautan dan Perikanan dalam Angka Tahun 2014*, hal. 8.

²Ibid, hal. 17.

³Ibid, hal. 33.

Atas dasar permasalahan yang dihadapi oleh nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam maka diperlukan upaya untuk melindungi dan memberdayakan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam. Untuk itu, Dewan Perwakilan Rakyat telah menginisiasi Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya Ikan dan Petambak Garam.

Bagi Solidaritas Perempuan, RUU ini menjadi sangat penting untuk mewujudkan perlindungan dan pemberdayaan bagi nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam, termasuk perempuan. Oleh karena itu, situasi dan kepentingan perempuan perlu menjadi pertimbangan serta masuk ke dalam substansi RUU yang sedang disiapkan. Untuk mewujudkan hal tersebut, SP memiliki sejumlah pandangan terhadap draf RUU versi DPR RI tertanggal 27 Agustus 2015 sebagai berikut:

1. Tidak Ada Pengakuan terhadap Perempuan Nelayan, Perempuan Pembudi Daya Ikan ataupun Petambak Garam Secara Langsung

Solidaritas Perempuan mengapresiasi pengakuan terhadap perempuan sebagai *stakeholder* dalam beberapa pasal, diantaranya Pasal 9 ayat (1), Pasal 28, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 43, Pasal 44 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 45 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), dan Pasal 50 ayat (1). Pun dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) disampaikan bahwa pelibatan perempuan dalam perencanaan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran dan kemampuan perempuan dalam sektor perikanan dan usaha perikanan yang selama ini banyak terlibat dalam produksi, pengolahan dan pemasaran hasil perikanan dan usaha perikanan. Pelibatan perempuan untuk menjamin kesetaraan peran dan tanggungjawab dalam usaha perikanan dan usaha perikanan.

Namun pengakuan ini hanya mengakui perempuan sebagai bagian dari rumah tangga nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam. Dan perempuan yang bekerja sebagai nelayan, pembudi daya ikan ataupun petambak garam tidak secara eksplisit tercakup dalam ketentuan yang ada pada RUU ini. Karena jika mengacu pada definisi nelayan, pembudi daya ikan serta petambak garam pada Pasal 1 butir 3, butir 9, dan butir 15 masih buta gender (tidak menyebutkan secara eksplisit laki-laki dan perempuan).

Pasal 1 butir 3:

*"Nelayan adalah **warga negara Indonesia perseorangan** yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan, meliputi Nelayan Kecil, Nelayan Tradisional, Nelayan Buruh dan Nelayan Pemilik."*

Pasal 1 butir 9:

*"Pembudi Daya Ikan adalah **warga negara Indonesia perseorangan** yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan, baik di perairan air tawar, air payau, dan air laut yang meliputi Pembudi Daya Ikan Kecil serta Penggarap dan Pemilik lahan budi daya."*

Pasal 1 butir 15:

*"Petambak Garam adalah **warga negara Indonesia** yang melakukan kegiatan produksi garam yang meliputi Pemilik Tambak Garam, Penggarap Tambak Garam, dan Petambak Garam Kecil."*

Pendefinisian “**warga negara Indonesia perseorangan**” sebagai subyek hukum dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) ini berpotensi tidak memperhitungkan perempuan untuk masuk di dalamnya. Hal ini karena budaya patriarkhi yang masih kuat di Indonesia, sehingga perempuan dianggap bisa diwakili/identitasnya dilekatkan pada suami/ayah/saudara laki-lakinya. Sehingga “**warga negara Indonesia perseorangan**” akan diterjemahkan dalam praktek pelaksanaan RUU ini sebagai laki-laki an sich. Terlebih karakteristik laut yang diidentikkan dengan maskulinitas, seringkali dianggap sebagai ranah yang tidak mungkin menjadi wilayah kelola perempuan. Darat dianggap sebagai ranah perempuan sedangkan laut dianggap sebagai ranah laki-laki.⁴

Pengalaman Solidaritas Perempuan saat melakukan Gugatan Warga Negara (GWN) terhadap privatisasi pengelolaan air di Jakarta bersama dengan Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta (KMSSAJ) di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dalam salah satu sidang Hakim Ketua mempertanyakan identitas “perempuan nelayan” yang disampaikan oleh seorang saksi yang merupakan perempuan pengupas kerang. Menurut Hakim Ketua tersebut tidak mungkin seorang perempuan menjadi nelayan. Hal ini menunjukkan bahwa persepsi umum yang berlaku dalam masyarakat melihat nelayan hanya laki-laki. Padahal temuan Solidaritas Perempuan selama bekerja dengan perempuan akar rumput di Komunitas, ada sejumlah perempuan di wilayah pesisir yang juga melaut untuk menangkap ikan. Di daerah pesisir Kabupaten Langkat, ada Rukiah yang setiap harinya pergi melaut bersama dengan putera sulungnya. Jika musim pasang ia harus bergelut di pinggir pantai berlumpur untuk memasang pukat alias jaring ikan. Pekerjaan berat ini terpaksa dilakukannya karena desakan ekonomi.

Di Demak, ada Solekhah yang dengan bangga menyebut dirinya sebagai nelayan. Awalnya, Solekhah melaut untuk menutupi biaya hidup keseharian dan biaya sekolah 4 orang anaknya. Bagi Solekhah, biaya pendidikan saat ini semakin mahal sehingga Solekhah memberanikan diri untuk pergi bersama suaminya melaut. Mushadi, sang suami sudah tidak lagi mampu melihat jarak jauh sehingga membutuhkan isterinya untuk mengatur kemudi. Temuan lainnya adalah di Wakatobi – Sulawesi Tenggara. Perempuan Bajo, sebagai bagian dari masyarakat suku Bajo, percaya bahwa laut merupakan kehidupan mereka. Laut adalah ombak lao/raja laut. Bagi sebagian perempuan Bajo, kegiatan melaut untuk mencari ikan adalah rutinitas utama mereka setiap harinya. Belum ada data nasional yang lebih komprehensif karena selama ini sensus yang dilakukan oleh Pemerintah belum menerapkan *gender disaggregated data* (data terpilah gender) dan *gender differentiated analysis* (analisis yang berbeda gender).



Menyempitkan pengakuan terhadap perempuan hanya sebatas bagian dari rumah tangga nelayan, pembudi daya ikan maupun petambak garam sama dengan mengabaikan dan tidak mengakui peran perempuan pesisir sebagai nelayan, pembudi daya ikan ataupun petambak garam. Hal ini akan memperkuat diskriminasi dan

⁴Kusnadi, *Perempuan Pesisir*, Penerbit LKiS, Yogyakarta, 2006, hal. 3.

ketidakadilan terhadap perempuan yang selama ini terjadi. Perempuan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam akan terpinggirkan dari berbagai upaya perlindungan dan pemberdayaan yang ditujukan bagi nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam. Sebagai contoh, proses perencanaan perlindungan dan pemberdayaan yang diatur dalam Pasal 5 RUU ini mensyaratkan jumlah nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam sebagai salah satu aspek. Jika identitas perempuan sebagai nelayan, pembudi daya ikan ataupun petambak garam tidak diakui maka perempuan tidak akan diperhitungkan dalam proses perencanaan, sehingga perempuan tidak bisa mengakses, mengontrol, berpartisipasi dan mendapatkan manfaat dari kebijakan maupun program yang direncanakan untuk perlindungan maupun pemberdayaan.

Oleh karena itu, Solidaritas Perempuan mendesak pengakuan perempuan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam dalam definisi yang dimuat pada Ketentuan Umum dengan menyebutkan secara eksplisit "**warga negara Indonesia perseorangan, laki-laki dan perempuan,**" sebagai subyek hukum dalam RUU ini. Hal ini sesuai dengan asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁵ Selain itu, sebagai negara yang telah meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women (CEDAW)* melalui UU Nomor 7 Tahun 1984, berkewajiban untuk memastikan tercapainya persamaan dalam hasil (*equality of outcomes*).

Prinsip kesetaraan substantif dalam CEDAW menghendaki adanya pendekatan substantif/korektif yang tidak hanya berfokus pada perlakuan yang sama di hadapan hukum, tapi kesetaraan dalam arti dampak yang nyata dari hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kesetaraan substantif mempertimbangkan dan berfokus pada perbedaan, ketidakadilan dan diskriminasi yang dialami oleh perempuan akibat budaya patriarki. Pendekatan ini berusaha mengembangkan tindakan afirmatif terhadap perempuan dalam rangka mengejar ketertinggalan yang dialaminya karena diskriminasi masa lalu yang dialami oleh perempuan dalam keluarga dan masyarakat.

Dalam Ketentuan Umum, definisi mengenai nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam tidak disebutkan laki-laki dan perempuan. Peran perempuan disimplifikasi dan seolah-olah menjadi bagian yang secara otomatis mendapat tempat dan manfaat yang sama dengan laki-laki. Hal ini berpotensi memiliki pengaruh atau dampak yang merugikan perempuan sehingga RUU ini menjadi regulasi yang secara tidak langsung diskriminatif (*indirect discrimination*) karena disusun berdasarkan kriteria yang buta gender, menggunakan standar laki-laki, dan tidak memperhitungkan aspek pengalaman/kepentingan perempuan.

⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 5 butir f.

2. Tidak Mencantumkan Asas Keadilan Gender sebagai Asas dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam

Peran perempuan di wilayah pesisir, baik sebagai nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam ataupun bagian dari rumah tangga nelayan sangat signifikan dalam ekonomi masyarakat pesisir. *Food and Agriculture Organization of the United Nation* (FAO) bahkan menyatakan bahwa setengah dari pelaku perikanan skala kecil di dunia adalah perempuan.⁶ Selain sebagian dari perempuan juga melaut untuk menangkap ikan, umumnya perempuan pesisir berperan dalam tugas-tugas subsisten pra dan pasca panen. Misalnya terlibat dalam usaha pemindangan, pengeringan ikan, perdagangan ikan segar dan pembuatan petis. Kaum perempuan juga bekerja di usaha kecil pembuatan kerupuk ikan yang menggunakan bahan baku ikan laut. Selain itu ada juga yang bekerja di sektor jasa, seperti menjadi buruh angkut dan membuka warung atau toko yang menjual barang-barang kebutuhan konsumsi penduduk setempat. Perempuan pesisir di Teluk Jakarta juga bekerja keras untuk mencari nafkah bagi keluarga. Mereka pun bekerja secara serampangan, mulai dari mencari udang rebon untuk bahan baku terasi yang mana mereka juga terlibat dalam pembuatannya, berdagang ikan, hingga menjadi kuli kupas kerang hijau. Perempuan pesisir di Pangandaran juga harus bekerja keras sejak subuh hingga tengah hari untuk menarik jaring sepanjang 400 – 500 meter.⁷ Namun pekerjaan perempuan belumlah usai, karena mereka masih punya tanggungjawab domestik yang terkait dengan aktivitas internal rumah tangga seperti memasak, mengurus anak dan melayani suami. Dengan beban ganda tersebut, perempuan pesisir setiap hari bekerja setidaknya selama 18 jam. Ironisnya, peran perempuan tersebut tidak diperhitungkan sebagai kerja produktif dan hanya dianggap sebagai pelengkap ataupun pendukung kerja laki-laki.

Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries (VGSSSF) yang dikeluarkan oleh FAO menyatakan bahwa negara harus mengambil langkah-langkah khusus untuk mengatasi diskriminasi terhadap perempuan. Salah satu prinsip yang menjadi panduan negara dalam VGSSSF adalah keadilan dan kesetaraan. Prinsip ini mendorong keadilan dan perlakuan yang adil –baik secara aturan maupun dalam praktek- terhadap semua orang dan bangsa, termasuk di dalamnya hak yang setara untuk menikmati semua hak asasi manusia. Pada saat yang sama, perbedaan situasi antara perempuan dan laki-laki harus diakui dan segera mengambil langkah spesifik untuk mempercepat kesetaraan substantif untuk mencapai hasil yang adil, khususnya bagi kelompok rentan dan terpinggirkan. Hal ini sejalan dengan kewajiban negara yang termaktub dalam Pasal 4 CEDAW, bahwa negara berkewajiban membuat peraturan dan mengambil tindakan khusus sementara yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan. Solidaritas Perempuan berpendapat bahwa RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam adalah peluang untuk mencapai kesetaraan substantif antara perempuan dan laki-laki dalam sektor perikanan dan sumber daya kelautan. Untuk itu, asas keadilan

⁶Food and Agriculture Organization, *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries*

⁷Mida Saragih, “Dukung Perempuan Nelayan”, diakses dari <http://www.shnews.co/detile-18329-dukung-perempuan-nelayan.html> pada tanggal 25 November 2015 pukul 13.00.

gender menjadi penting dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan serta petambak garam.

Meskipun belum spesifik gender, namun Pasal 6 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas **keadilan**. Sementara itu, Pasal 2 RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam hanya memuat asas keadilan dalam hal efisiensi.

3. Membuka Peluang Kerja Sama Pemerintah Swasta Tanpa Aturan Perlindungan bagi Hak Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam

Perkembangan sektor kelautan dan perikanan selama 3 – 4 dekade terakhir dalam banyak kasus di seluruh dunia telah mengakibatkan eksploitasi sumber daya kelautan yang berlebihan dan mengancam ekosistem. Berbagai praktek kearifan lokal dalam pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan yang telah berlangsung dari generasi ke generasi semakin terpinggirkan akibat sistem pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan yang tidak partisipatif dan seringkali cenderung terpusat, perkembangan teknologi yang cepat dan perubahan demografis. Perikanan skala kecil seringkali menjadi korban dalam relasi kuasa yang tidak setara. Di beberapa wilayah, nelayan skala kecil dipaksa bersaing dengan penangkapan ikan skala besar maupun industri lainnya seperti pariwisata, pertambangan, energi ataupun pembangunan infrastruktur. Padahal jika merujuk definisi nelayan kecil pada Ketentuan Umum RUU ini, maka jumlah nelayan kecil di Indonesia mencapai 87,56%.⁸ Nelayan kecil ini yang sangat membutuhkan dukungan sarana dan prasarana oleh Pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 ayat (2) RUU ini. Dapat dikatakan bahwa dukungan prasarana adalah hal yang krusial dalam upaya perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan serta petambak garam.

Dengan demikian keterlibatan pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 15, Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 46, harus disertai dengan aturan ataupun standar-standar yang memastikan keterlibatan tersebut tidak melanggar hak-hak nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam, khususnya perempuan nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam.

⁸Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, *Kelautan dan Perikanan dalam Angka Tahun 2014*, hal. 8.