

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan di Aceh tidak terlepas dari berbagai permasalahan dan isu-isu lingkungan hidup. Kerusakan di lingkungan pesisir umumnya didominasi oleh kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat sendiri seperti penggunaan jenis alat penangkapan ikan yang dilarang dan praktek *destructive fishing*. Sementara, kasus-kasus pelanggaran hukum terkait lingkungan yang dilakukan oleh industri atau korporasi besar relatif sangat jarang terdengar di Aceh. Hal ini berkaitan dengan perkembangan sektor industri dan manufaktur yang rendah di Aceh, dimana di satu sisi ini memberikan keuntungan dimana kejadian kerusakan lingkungan akibat eksploitasi berlebih sumber daya alam khususnya di bidang pertanian dan perikanan dari kegiatan industri menjadi jarang terjadi, namun di sisi lain, upaya pengentasan kemiskinan di Aceh akan menjadi terhambat pula (Albanna, 2019).

Salah satu pelanggaran hukum yang mengakibatkan kerusakan lingkungan perairan adalah praktek *illegal* dan *destructive fishing* dengan menggunakan kompresor sebagai alat bantu penangkapan ikan (ABPI) dan pengeboman ikan di perairan Aceh. Kompresor sebagai ABPI telah dilarang penggunaannya berdasarkan UU Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan UN Nomor 45 tahun 2009 tentang Perikanan. Kasus-kasus *destructive fishing* ini, berdasarkan data dari Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pangkalan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) Lampulo, Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai salah satu instansi penegak hukum perikanan di Aceh, selalu melibatkan masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir.

Dengan modal dan sarana penangkapan ikan yang terbatas, *fishing ground* dari masyarakat yang tinggal di pesisir ini umumnya tidak jauh dari bibir pantai dan pada kedalaman perairan yang relatif dangkal (<30 m) dimana kedalaman tersebut merupakan habitat dari terumbu karang, jenis-jenis ikan demersal, dan lobster yang bernilai ekonomi tinggi. Dampak langsung dari praktek *destructive fishing* oleh nelayan adalah kerusakan terumbu karang. Bentuk-bentuk ancaman antropogenik lain terhadap keberlangsungan terumbu karang adalah polusi, penangkapan ikan secara berlebihan, penambangan terumbu karang, dan naiknya suhu permukaan laut (NOAA, 2021). Berdasarkan beberapa penelitian, kondisi terumbu karang di perairan sebelah utara Aceh memiliki kondisi yang bervariasi mulai dari baik, sedang, hingga rusak parah (Bahri, Rudi dan Dewiyanti, 2015; Muhammad *et al.*, 2021; Ulfah *et al.*, 2021) sementara di beberapa lokasi perairan bagian barat Aceh masuk dalam kategori “dalam pengawasan” atau bahkan rusak parah (Annas, Muchlisin dan Sarong, 2017; Hadi *et al.*, 2018).

Untuk kasus-kasus *illegal* dan *destructive fishing* yang melibatkan nelayan kecil sebagai pelakunya, penerapan hukum formal memiliki tantangannya sendiri. Dari 4 kasus terkait penggunaan kompresor sebagai ABPI yang ditangani oleh UPT Pangkalan PSDKP Lampulo, antara tahun 2018-2021, 2 di antaranya hanya berakhir dengan pemberian surat peringatan dan penandatanganan surat pernyataan tidak akan mengulangi perbuatan tersebut oleh para pelaku yang berhasil ditangkap. Kasus ketiga dengan *locus* di Kabupaten Aceh Besar yang terjadi pada tahun 2020 telah melalui proses penyidikan hingga pengadilan dengan vonis hukuman 20 hari penjara. Sementara kasus keempat dengan *locus* di Kabupaten Simeulue pada tahun 2021 juga telah melalui proses hukum dimana hakim Pengadilan Negeri Sinabang menjatuhkan vonis selama 4 bulan penjara kepada 14 terdakwa. Beberapa masalah yang timbul pada saat penanganan kasus *destructive fishing* di Aceh antara lain adalah kenyataan

bahwa para pelanggar adalah nelayan kecil yang melakukan kegiatan tersebut dengan tujuan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Sehingga pada saat dilaksanakan penahanan, pelanggar yang umumnya merupakan tulang punggung keluarga kehilangan sumber mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan keluarganya. Hal ini secara manusiawi merupakan dilema tersendiri bagi penegak hukum yang melaksanakan tugasnya.

Penanganan kasus *illegal* dan *destructive fishing*, yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merusak lingkungan, memang rumit karena sifat dari hukum lingkungan yang rumit pula karena merupakan persilangan dari 3 (tiga) bidang hukum klasik, yaitu hukum administratif, hukum perdata, dan bahkan hukum pidana (Hamzah, 2016). Kemudian, patut dipertimbangkan pula kondisi psikologis masyarakat Aceh yang memiliki sejarah panjang konflik sejak tahun 1976 dengan munculnya Gerakan Aceh Merdeka (Aspinall, 2005). Sejarah panjang konflik tidak dapat dipungkiri masih memberikan pengaruh pada kepercayaan masyarakat Aceh secara umum kepada Pemerintah (Zainal, 2016; Hertiana dan Amboro, 2017).

Pendekatan hukum pidana pada dasarnya memang merupakan upaya terakhir dalam kasus-kasus terkait perusakan lingkungan (Machmud, 2012). Pada kasus-kasus perusakan lingkungan hidup, upaya pencegahan pelanggaran sebelum terjadi justru harus dikedepankan, mengingat kerusakan lingkungan yang sudah terjadi memerlukan waktu yang lama untuk dapat pulih kembali. Sebagai contoh, terumbu karang yang rusak akibat pengeboman atau kegiatan antropogenik lain (kapal yang karam atau dikaramkan, penggunaan racun, atau memukul-mukul karang untuk memaksa ikan keluar) dapat membutuhkan antara puluhan hingga ratusan tahun untuk pulih kembali, walaupun dilakukan upaya untuk mencegah terjadinya tekanan lain terhadap terumbu karang itu selama proses pemulihan tersebut (Fox dan Caldwell, 2006).

Kesadaran untuk melestarikan lingkungan khususnya dalam bidang kelautan dan perikanan pada dasarnya telah menjadi budaya masyarakat Aceh di wilayah pesisir. Di Aceh dikenal suatu lembaga adat yang disebut Panglima *Laot*, sesuai Qanun Aceh Nomor 10 tahun 2008 tentang Lembaga Adat, secara umum fungsi Panglima *Laot* meliputi:

- 1) melaksanakan, memelihara dan mengawasi pelaksanaan adat istiadat dan hukum adat *laot*,
- 2) membantu Pemerintah dalam bidang perikanan dan kelautan,
- 3) menyelesaikan sengketa dan perselisihan yang terjadi diantara nelayan sesuai dengan ketentuan hukum adat *laot*,
- 4) menjaga dan melestarikan fungsi lingkungan kawasan pesisir dan laut,
- 5) memperjuangkan peningkatan taraf hidup masyarakat nelayan, dan
- 6) mencegah terjadinya penangkapan ikan secara ilegal (Pemerintah Provinsi NAD, 2008).

Istilah Panglima *Laot* saat ini mengacu kepada suatu bentuk kearifan lokal yang masih hidup di tengah masyarakat pesisir Aceh, namun sejarah dan perkembangannya bisa ditelusuri hingga era Kerajaan Samudra Pasai pada abad ke-14 (Utama *et al.*, 2020). Pemerintah Aceh pun telah mengakui keberadaan Panglima *Laot* melalui beberapa *Qanun* (peraturan daerah) yang mengatur kehidupan adat di Aceh yaitu *Qanun* Nomor 10 tahun 2008 tentang Lembaga Adat. Bahkan, tidak seperti kebanyakan kearifan lokal lainnya, Panglima *Laot* telah memiliki struktur organisasi dan hukum adat yang tertulis (Keliat, Amirudin dan Luqman, 2021). Kelebihan-kelebihan ini seharusnya menjadi faktor pendukung bagi legitimasi dan penghormatan terhadap hukum adat di tengah masyarakat, namun pada kenyataannya pelanggaran hukum adat dalam kaitannya dengan perilaku *destructive fishing* masih terjadi. Belum optimalnya peran kearifan lokal

dalam pengelolaan lingkungan hidup juga menjadi salah satu faktor penyebab kerusakan lingkungan selain faktor-faktor lain seperti jumlah penduduk yang makin meningkat, kemiskinan, masih rendahnya tingkat keadilan sosial, ketidakmampuan memahami kasus lingkungan, dan ketidakefektifan hukum dan penataan ruang (Samekto, 2019)

Lembaga adat Panglima *Laot* merupakan suatu modal yang baik untuk menjembatani kesulitan penegakan hukum formal di bidang kelautan dan perikanan di Aceh dan lebih penting lagi dapat mencegah kerusakan lingkungan sebelum terjadi. Di sisi lain, seiring dengan perkembangan zaman, bagaimanapun, telah terjadi pergeseran-pergeseran persepsi terhadap nilai-nilai adat istiadat yang berkembang di masyarakat Aceh. Di kalangan penegak hukum sendiri, masih terasa adanya keengganan untuk menangani kasus-kasus lingkungan hidup yang melibatkan masyarakat kecil dengan berbagai alasan, antara lain disebabkan karena kasus-kasus tersebut dianggap tidak populer dan kompleksitas penanganannya. Apabila hal ini terus terjadi, dikhawatirkan akan timbul kesan pembiaran terhadap adanya kegiatan perusakan lingkungan dari pemerintah, perlu disadari pula bahwa konsekuensi dari pembiaran ini adalah timbulnya ekonomi biaya tinggi karena rusaknya lingkungan tempat masyarakat mencari nafkah yang justru akan makin menyulitkan masyarakat yang tinggal di lingkungan yang telah rusak tersebut (Samekto, 2019).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Panglima *Laot* sebagai suatu lembaga adat di Aceh memiliki sejumlah faktor pendukung eksistensinya di masyarakat pesisir Aceh. Pengakuan resmi dari Pemerintah pusat dan daerah bahkan dunia internasional, struktur organisasi lembaga adat yang relatif modern, sumber pembiayaan operasional dari Pemerintah Aceh, dan hukum adat yang jelas dan tertulis merupakan faktor-faktor yang sangat menunjang bagi kelanggengan implementasi kebijakan adat *laot*. Namun demikian adat *laot* sejauh ini

terasa kurang berfungsi untuk mencegah perilaku *illegal* dan *destructive fishing* yang justru dilakukan oleh masyarakat pesisir yang berprofesi sebagai nelayan kecil.

Padahal, pendekatan kebudayaan untuk mencegah kerusakan lingkungan pesisir akibat perilaku *illegal* dan *destructive fishing* oleh nelayan setempat merupakan suatu alternatif yang baik. Dalam persoalan lingkungan hidup, pencegahan sebelum terjadi kerusakan memang seharusnya dikedepankan mengingat sumber daya alam seperti terumbu karang membutuhkan waktu yang lama untuk pulih ketika sudah telanjur rusak serta rumitnya penanganan ketika sudah terjadi kasus, terlebih di Aceh dimana berdasarkan beberapa penelitian, sejarah konflik yang panjang masih menyisakan ketidakpercayaan di dalam masyarakat kepada Pemerintah.

Sejumlah penelitian terkait eksistensi Panglima *Laot* di Aceh beserta peran dan fungsinya dalam upaya-upaya konservasi lingkungan khususnya di bidang kelautan dan perikanan telah banyak dilakukan. Namun penelitian-penelitian tersebut belum banyak membahas Panglima *Laot* dari sudut pandang masyarakat yang berada dalam ikatan adat *laot*. Oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi untuk tujuan optimalisasi terhadap pelaksanaan fungsi Panglima *Laot* di dalam masyarakat pesisir Aceh Besar dengan mengkaji latar belakang dibentuknya lembaga adat ini, mengidentifikasi tantangan-tantangan dalam pelestarian adat *laot*, dan memahami pergeseran nilai yang terjadi dalam masyarakat pesisir terhadap adat *laot*, pada zaman yang semakin maju ini,

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi-fungsi terkait pencegahan perilaku *destructive fishing* dilakukan oleh Lembaga Adat Panglima *Laot* di dalam masyarakat pesisir Aceh Besar?

2. Bagaimana upaya untuk mengoptimalkan fungsi-fungsi Lembaga Adat Panglima *Laot* untuk pencegahan perilaku *destructive fishing* di pesisir Aceh Besar?

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengevaluasi fungsi Lembaga Adat Panglima *Laot* dalam pencegahan *destructive fishing* bagi masyarakat pesisir Aceh Besar.
2. Memberikan rekomendasi untuk upaya mengoptimalkan fungsi Lembaga Adat Panglima *Laot* dalam pencegahan *destructive fishing* kepada semua pihak yang berkepentingan.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Memberikan informasi bagi instansi Pembina lembaga adat Panglima *Laot* dan lembaga adat Panglima *Laot* itu sendiri tentang kondisi riil di dalam masyarakat pesisir dalam hal pelaksanaan adat *laot* khususnya yang terkait dengan perlindungan lingkungan.
2. Memberikan masukan upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh instansi Pembina lembaga adat Panglima *Laot* dan lembaga adat Panglima *Laot* itu sendiri untuk memperkuat lembaga adat Panglima *Laot*.
3. Merupakan sumbangan pemikiran bagi memajukan upaya perlindungan lingkungan pesisir khususnya di Aceh kepada semua pihak yang berkepentingan.

### 1.5 Urgensi Penelitian

Pentingnya penelitian untuk evaluasi peranan Lembaga Adat Panglima *Laot* dalam mencegah perilaku *destructive fishing* masyarakat pesisir di Aceh Besar dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Lembaga Adat Panglima *Laot* merupakan warisan budaya Aceh yang sarat dengan nilai-nilai konservasi lingkungan pesisir dan kedudukannya di tengah masyarakat nelayan Aceh masih relatif kuat saat ini (Sulaiman, 2016). Sehingga implementasi adat *laot* akan mempermudah tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan (Abdullah, Arifin dan Tripa, 2018). Lembaga adat ini juga telah berperan di tingkat nasional, dihormati oleh kedua belah pihak pada masa konflik antara Gerakan Aceh Merdeka dan Pemerintah Republik Indonesia, dan bahkan diakui di dunia internasional (Bustamam-Ahmad, 2017). Namun kemajuan zaman lambat laun akan mengikis pengaruh kearifan lokal di tengah masyarakat (Siombo, 2015). Oleh karena itu upaya penguatan seharusnya dimulai sesegera mungkin antara lain melalui pemahaman akan harapan dan pandangan masyarakat terhadap Panglima *Laot* di *lhok* mereka.
2. Keberadaan Panglima *Laot* di tengah masyarakat pesisir Aceh diharapkan dapat mencegah kerusakan lingkungan pesisir akibat perilaku *destructive fishing* yang mengancam keberadaan terumbu karang dan ekosistem. Pencegahan lebih penting dalam kasus-kasus lingkungan hidup antara lain karena kerumitan proses penanganan kasusnya saat telah terjadi (Hamzah, 2016) dan lamanya waktu pemulihan terumbu karang ketika telah telanjur rusak akibat perbuatan manusia (Fox dan Caldwell, 2006)

## 1.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terkait kearifan lokal perikanan dan khususnya Panglima *Laot* telah cukup banyak dilakukan. Sebagian besar penelitian tersebut membahas tentang potensi dan peranan Panglima *Laot* dalam upaya konservasi lingkungan pesisir. Sementara penelitian ini salah satunya didorong oleh fakta masih banyaknya laporan praktek penggunaan

kompresor sebagai ABPI yang termasuk dalam perilaku *destructive fishing*. Mengingat adat *laot* yang berdasarkan beberapa penelitian mempunyai pengaruh kuat terhadap masyarakat lokal di pesisir Aceh bagi upaya konservasi lingkungan pesisir, tentunya hal ini menjadi sebuah pertanyaan tentang bagaimana sebenarnya kedudukan Panglima *Laot* dan adat *laot* yang dijaganya di tengah masyarakat pesisir Aceh saat ini.

Penelitian terdahulu diharapkan dapat dijadikan acuan dan pembanding pada pelaksanaan penelitian ini sehingga dihasilkan informasi yang baru dan bermanfaat. Beberapa penelitian terdahulu terkait Panglima *Laot* disajikan dalam Tabel 1 di bawah.



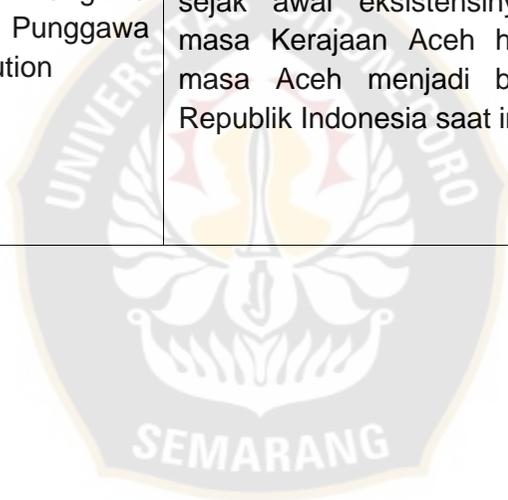
SEKOLAH PASCASARJANA

Tabel 1. Penelitian terdahulu terkait Panglima *Laot*

Nama/Judul Penelitian	Permasalahan	Hasil
<p><b>Sri Walny Rahayu (2014)/</b> Lembaga Penyelesaian Sengketa Adat Laut “Panglima Laot” di Aceh sebagai Bentuk Pengembangan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Sistem Hukum di Indonesia</p>	<p>Menganalisis kedudukan Panglima <i>Laot</i> sebagai lembaga APS (alternatif penyelesaian sengketa) antar masyarakat nelayan melalui implementasi adat <i>laot</i> di wilayah persekutuan hukum adatnya dalam sistem hukum Indonesia</p>	<p>Kekuatan putusan Panglima <i>Laot</i> melalui peradilan hukum adatnya bersifat mengikat. Namun dasar hukum positif bagi persatuan masyarakat hukum adat masih tersebar dan parsial sehingga disarankan disusun satu UU tersendiri yang mengatur pengelolaan hak ulayat laut.</p>
<p><b>Kusumawati dan Huang (2015)/</b> Key factors for successful management of marine protected areas: A comparison of stakeholders' perception of two MPAs in Weh island, Sabang, Aceh, Indonesia</p>	<p>Menganalisis pengelolaan 2 wilayah konservasi perairan di Pulau Weh, Aceh yaitu Taman Wisata Alam Laut (TWAL) Pulau Weh, dan Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) Kota Sabang dari aspek regulasi dan aspek para pemangku kepentingan.</p>	<p>Perbedaan dasar hukum pengelolaan dimana TWAL Pulau Weh di bawah rezim UU PPLH 32/2009 dikelola oleh Pemerintah Pusat. Sementara KKPD Kota Sabang di bawah rezim UU PWP3K 1/2014 dikelola oleh Pemerintah Kota Sabang. Pengelolaan KKPD lebih sukses dalam hal tingkat partisipasi masyarakat dengan pendekatan <i>bottom-up</i> dan kerjasama dengan Panglima <i>Laot</i>, sementara TWAL memperoleh partisipasi yang lebih rendah karena masyarakat merasa tidak mendapatkan manfaat dari keberadaan TWAL terlebih dengan adanya kebijakan <i>no-take</i>.</p>

<p><b>Fitrah (2017)/</b> Kedudukan Panglima <i>Laot</i> <i>Lhok</i> Dalam Kalangan Masyarakat Nelayan (Studi Kasus Kecamatan Meureubo, Aceh Barat)</p>	<p>Menganalisis pandangan masyarakat pesisir terhadap Panglima <i>Laot</i> dari <i>lhok</i> di Kecamatan Meureubo, Aceh Barat.</p>	<p>Panglima <i>Laot</i> baik di tingkat <i>lhok</i> di Kecamatan Meureubo maupun tingkat Kabupaten belum sesuai harapan masyarakat dan belum menjalankan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan <i>Qanun</i> maupun UU yang menjadi dasar keabsahan lembaga adat ini.</p>
<p><b>Syahputra et al., (2018)/</b> Community surveillance: how to incorporate customary community in monitoring marine area (study case Panglima <i>Laot</i> in Aceh)</p>	<p>Panglima <i>Laot</i> berpotensi meningkatkan upaya pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, namun belum dimanfaatkan secara optimal</p>	<p>Diperlukan upaya yang sistematis dan terarah untuk dapat memanfaatkan potensi Panglima <i>Laot</i>. Upaya tersebut antara lain penetapan dasar hukum, penataan sistem pengawasan, pelatihan untuk meningkatkan kapasitas pengawasan masyarakat dan dukungan anggaran.</p>
<p><b>Abdullah, Arifin dan Tripa (2018)/</b> Panglima <i>Laot</i>: His Legacy and Role in Conserving Marine Resources in Aceh, Indonesia</p>	<p>Menganalisis nilai penting Panglima <i>Laot</i> sebagai suatu warisan budaya dan perannya dalam pelestarian sumber daya kelautan di Aceh saat ini.</p>	<p>Implementasi adat <i>laot</i> dalam pengelolaan wilayah pesisir khususnya di Aceh akan mempermudah tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan karena nilai-nilai konservasi lingkungan pesisir di dalam masyarakat Aceh sudah ada sejak masa lampau sebagai hasil penerapan adat <i>laot</i>.</p>

<p><b>Tilley et al. (2019)/</b> Evaluating the Fit of Co-management for Small-Scale Fisheries Governance in Timor-Leste</p>	<p>Mengevaluasi sistem pengelolaan perikanan berbasis kearifan lokal <i>tara bandu</i> yang direvitalisasi dengan bantuan pihak luar. Metode evaluasi dengan cara membandingkan 2 desa perikanan yang telah menerapkan <i>tara bandu</i> dengan karakteristik masyarakat yang berbeda</p>	<p>Pengelolaan sumber daya pesisir berbasis masyarakat di Timor Leste hanya relevan dan diimplementasikan dalam area yang terbatas. Pengelolaan bersama dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal <i>tara bandu</i>. Sementara itu peranan pejabat pemerintahan dalam menangani gangguan dari luar belum optimal, sehingga <i>tara bandu</i> merupakan modal penting untuk pengembangan peraturan lokal. Pengembangan kearifan lokal ini sebaiknya dilakukan dengan pendekatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tidak hanya mengandalkan LSM asing namun juga harus dilengkapi dengan program pemberdayaan yang terstruktur dan terorganisir untuk keberlanjutan kearifan lokal itu sendiri.</p>
<p><b>Utama et al. (2020)/</b> Transformation of Panglima Laot in Aceh: From Punggawa to Customary Institution</p>	<p>Perubahan-perubahan yang dialami oleh Panglima <i>Laot</i> sejak awal eksistensinya di masa Kerajaan Aceh hingga masa Aceh menjadi bagian Republik Indonesia saat ini.</p>	<p>Panglima <i>Laot</i> pada masa Kerajaan Aceh merupakan pegawai pemerintah untuk urusan perdagangan di pelabuhan. Pada masa penjajahan Belanda perannya bergeser menjadi salah satu unsur yang memerangi penjajah dan mengurus logistik perang. Di era modern peranan kembali berubah menjadi suatu warisan budaya maritim yang berfungsi menjaga lingkungan pesisir dengan kedudukan yang jelas dalam masyarakat melalui UU Pemerintahan Aceh No. 11 tahun 2006.</p>



<p><b>Sari dan Latifah (2021)/</b> Revitalization of traditional fisheries rights of indigenous people in sustainable fisheries management in Indonesia</p>	<p>Mengidentifikasi jenis-jenis kearifan lokal di wilayah pesisir dan kebijakan serta peraturan yang berlaku di bidang perikanan untuk menemukan model pengelolaan perikanan berkelanjutan yang mengakomodir hak ulayat masyarakat.</p>	<p>Masyarakat pesisir beserta kearifan lokal yang dimiliki tengah terancam oleh perubahan iklim dan termarginalkan akibat praktek perikanan modern yang eksploitatif. Oleh karena itu Pemerintah harus mempertimbangkan pengakuan hak ulayat laut masyarakat pesisir dalam kebijakan pengelolaan perikanan.</p>
---	---	---

