

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Evaluasi

2.1.1 Pengertian

Marvin C. Alkin mendefinisikan evaluasi sebagai suatu kegiatan mengumpulkan, menganalisis, dan melaporkan informasi secara sistematis sehingga dapat digunakan untuk mengubah sikap atau memperbaiki pelaksanaan suatu program. Sedangkan Carol H. Weiss mendefinisikan evaluasi sebagai suatu penilaian sistematis terhadap pelaksanaan dan/atau outcome dari sebuah kebijakan atau program dengan membandingkannya terhadap standar yang jelas, untuk memberikan masukan bagi perbaikan program atau kebijakan tersebut (Wirawan, 2016).

Definisi lain dari evaluasi yang disebutkan oleh Wirawan (2016) berasal dari Peter H. Rossi dan Howard E. Freeman yang menjelaskan bahwa penelitian evaluasi adalah penerapan prosedur penelitian sosial secara sistematis untuk menilai konseptualisasi dan implementasi desain, dan kemanfaatan dari suatu program intervensi sosial.

Sementara itu menurut Patton (2015), evaluasi program adalah pengumpulan informasi terkait kegiatan, karakteristik, dan hasil dari suatu program secara sistematis dengan tujuan untuk menentukan kelanjutan suatu program, apakah program harus diperbaiki atau dikembangkan lebih jauh efektivitasnya, memberikan informasi tentang penyusunan program berikutnya, dan/atau meningkatkan pemahaman.

Evaluasi merupakan jenis penelitian terapan yang tunduk kepada kaidah-kaidah ilmu penelitian sehingga semua metode penelitian dapat digunakan dalam evaluasi. Namun demikian terdapat beberapa perbedaan antara penelitian murni dan penelitian evaluasi, antara lain dalam hal tujuan

dimana penelitian murni mengarah kepada pengambilan kesimpulan (*conclusion*) sedangkan penelitian evaluasi lebih mengarah kepada pengambilan keputusan (*decision*) (Wirawan, 2016).

2.1.2 Metode Kualitatif untuk Penelitian Evaluasi

Penelitian kualitatif berangkat dari asumsi dan penggunaan kerangka kerja yang bersifat interpretif/teoritis sebagai referensi bagi studi yang berusaha mengatasi individu atau kelompok yang dianggap sebagai penyebab bagi suatu masalah sosial atau manusia. Untuk mempelajari permasalahan ini peneliti kualitatif menggunakan pendekatan kualitatif yang tengah berkembang untuk menemukan jawaban, pengumpulan data dalam kondisi alami yang sensitif terhadap orang-orang dan tempat yang diteliti, serta analisis data baik induktif maupun induktif serta menentukan pola-pola dan tema-tema. Laporan akhir tertulis meliputi suara partisipan, refleksifitas peneliti, deskripsi dan interpretasi menyeluruh dari permasalahan, serta kontribusinya kepada kepustakaan atau ajakan untuk suatu perubahan (Creswell dan Poth, 2018).

Metode kualitatif sering digunakan dalam evaluasi karena metode ini mampu menyampaikan “kisah” dari suatu program melalui pemahaman dan mengomunikasikan kisah-kisah para partisipan. Studi kasus evaluasi memiliki semua elemen dari suatu kisah yang baik, termasuk menceritakan apa yang terjadi pada suatu waktu, kepada siapa, dan konsekuensinya. Tujuan dari studi ini adalah untuk mengumpulkan informasi dan menghasilkan temuan-temuan yang bermanfaat, dimana kisah para partisipan dan bagaimana program berjalan dapat menjelaskan proses dan akibat dari suatu program sehingga memberikan pemahaman bagi yang berkepentingan untuk memutuskan apa yang terjadi terhadap suatu program (Patton, 2015). Studi kasus, menurut Yin (2018), harus dipahami dari 2 sisi yaitu cakupan dan karakteristik yang dimilikinya. Dimana studi

kasus mencakup seluruh cara penelitian, dengan logika desain dan teknik pengumpulan data sendiri, serta pendekatan spesifik untuk Analisa data.

Studi kasus merupakan salah satu tipe penelitian kualitatif, yang menempatkan peneliti dalam kondisi alami subjek yang diteliti (dari satu atau beberapa kasus) melalui pengumpulan data secara detail dan mendalam yang meliputi berbagai sumber informasi seperti pengamatan langsung, wawancara, materi audiovisual, dokumen, maupun laporan-laporan serta melaporkan deskripsi dan topik kasus sehingga diperoleh pemahaman yang mendalam terhadap kasus yang diteliti (Creswell dan Poth, 2018).

Istilah “kasus” menunjukkan topik atau unit analisis (*unit of analysis*) yang dipilih untuk diteliti dimana dalam penelitian sosial unit analisis tersebut merupakan unit sosial yang dapat berupa seseorang individu, suatu keluarga, suatu kelompok sosial, suatu institusi sosial, organisasi, suatu kejadian, atau suatu hal (Wirawan, 2016). Wirawan (2016) juga menyebutkan bahwa dalam hal evaluasi unit sosialnya dapat berupa kebijakan, program, proyek, proses pelaksanaannya, akibat dari program, *cost effectiveness*, pengaruh program, dan sebagainya. Selanjutnya menurut Patton (2009), dalam hal evaluasi kualitatif, unit analisis dapat pula berupa hal utama dari suatu kejadian, peristiwa atau insiden.

Penggunaan studi kasus untuk tujuan evaluasi berasal dari karakter khas dari studi kasus, yaitu untuk memperoleh pemahaman yang mendalam terhadap suatu kasus dalam konteks aslinya. Studi kasus mampu (1) menggambarkan kompleksitas dari suatu kasus dan perubahan yang terjadi seiring waktu, (2) memperhatikan keadaan yang sebenarnya, dan, yang cukup bermanfaat dalam bidang evaluasi, (3) mampu menjelaskan bagaimana “kasus” tersebut berjalan (Yin, 2018).

Selanjutnya Yin (2018) menyatakan terdapat 3 prosedur untuk memaksimalkan studi kasus sebagai sarana evaluasi yaitu (1) untuk

melingkupi kerumitan kasus beserta konteksnya, evaluasi dengan studi kasus harus mengandalkan pada beragam sumber bukti (termasuk wawancara, dokumen, pengamatan lapangan, rekaman, artifak, dan observasi terhadap partisipan), (2) variasi dari bukti dapat berupa data kuantitatif atau kualitatif (atau gabungan keduanya), dan (3) adanya penetapan teori awal (meskipun tentatif) tentang kasus tersebut dapat memberikan manfaat.

Teknik analisis data pada penelitian kualitatif pada prinsipnya selalu melibatkan 2 kegiatan yaitu analisis muatan (*content analysis*) untuk selanjutnya menemukan pola-pola yang menentukan tema (*patterns are the basis for themes*). Analisis muatan mengacu pada reduksi data kualitatif dan upaya memberikan penjelasan (*sense-making effort*) dari suatu bahan kualitatif kemudian berusaha mengidentifikasi konsistensi inti dan maknanya. Studi kasus, misalnya, dapat dianalisis muatannya. Makna inti yang ditemukan melalui analisis muatan merupakan pola-pola dan tema-tema (Patton, 2015).

2.1.3 Teknik Analisis Untuk Penelitian Studi Kasus

Untuk penelitian studi kasus, terdapat 5 teknik analisis yang dapat digunakan (Yin, 2018), yaitu:

1) *Pattern Matching*

Teknik *pattern-matching* (pencocokan pola) merupakan salah satu teknik yang paling disukai dalam analisis studi kasus. Teknik ini membandingkan pola empiris yang diperoleh dalam penelitian dengan pola yang telah diprediksi (atau dengan beberapa pola alternatif, termasuk pola tandingan) sebelum pengumpulan data dilakukan.

2) *Explanation Building*

Pada prinsipnya, teknik *explanation building* merupakan *pattern-matching* jenis khusus yang bertujuan untuk menganalisis kasus dengan membangun penjelasan tentang “mengapa” dan “bagaimana” dari kasus yang diteliti tersebut.

3) *Time-series analysis*

Teknik analisis ini meneliti kesesuaian antara tren yang diamati (empiris) dengan salah satu dari (a) tren penting yang ditentukan sebelum pelaksanaan studi kasus, atau (b) tren tandingan, yang juga telah ditentukan sebelumnya. Terdapat 2 jenis *time-series analysis* yaitu *simple time series* dan *complex time series*. Pada jenis *simple time series* hanya ada satu variabel yang diukur dalam satu periode waktu tertentu sehingga dapat menggunakan model statistik linear sebagai alat bantu. Sedangkan pada jenis *complex time series* terdapat beberapa variabel yang harus diukur dalam periode waktu tertentu sehingga diperlukan model statistik non-linear.

4) *Logic Models*

Teknik analisis ini menetapkan dan menggunakan rantai kejadian kompleks dalam suatu periode waktu yang panjang untuk menunjukkan bagaimana suatu kegiatan kompleks seperti implementasi dari suatu program terjadi. Kejadian-kejadian tersebut ditampilkan dalam pola sebab-akibat-sebab-akibat yang berulang dimana outcome dari suatu kejadian dapat merupakan pendorong bagi tahapan berikutnya.

5) *Cross-Case Synthesis*

Teknik analisis ini efektif untuk penelitian studi kasus dengan 2 kasus sebagai objek penelitian. Teknik ini meneliti persamaan dan perbedaan dari 2 kasus dengan tujuan mendukung generalisasi empiris dan prediksi-prediksi teoritis.

2.1.4 Model Evaluasi

Model evaluasi merupakan penjabaran teori evaluasi dalam proses pelaksanaan evaluasi dan merupakan satu ciri yang membedakan antara penelitian evaluasi dengan jenis penelitian lainnya (Wirawan, 2016). Model evaluasi menyusun keputusan-keputusan metodologis tertentu, menyediakan panduan dalam menentukan langkah yang tepat untuk diambil dalam desain, memberikan arahan dalam menghadapi para pemangku kepentingan, dan mengidentifikasi isu-isu penting yang harus dipertimbangkan dalam melakukan evaluasi (Patton, 2015). Beberapa model evaluasi yang banyak digunakan antara lain (Wirawan, 2016):

2.1.4.1 Model Evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*).

Model evaluasi CIPP dikembangkan oleh Daniel Leroy Stufflebeam pada tahun 1966. Stufflebeam menyatakan bahwa model evaluasi ini merupakan kerangka komprehensif untuk mengarahkan pelaksanaan evaluasi formatif dan sumatif terhadap objek program, proyek, personalia, produk, institusi, dan sistem. Model evaluasi ini digunakan secara luas di seluruh dunia dalam berbagai disiplin dan layanan termasuk Pendidikan, perumahan, pengembangan masyarakat, transportasi, dan sistem evaluasi personalia militer.

Model evaluasi CIPP terdiri dari 4 jenis evaluasi yaitu evaluasi konteks (*context evaluation*), evaluasi input (*input evaluation*), evaluasi proses (*process evaluation*), dan evaluasi produk (*product evaluation*).

Evaluasi konteks ditujukan untuk menjawab pertanyaan “apa yang perlu dilakukan?” (*what needs to be done?*). Evaluasi ini mengidentifikasi dan menilai kebutuhan-kebutuhan yang mendasari disusunnya suatu program.

Evaluasi input dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan “apa yang harus dilakukan?” (*what should be done?*). Evaluasi ini membantu

pengambilan keputusan, menentukan sumber-sumber yang ada, alternatif apa yang diambil, apa rencana dan strategi untuk mencapai tujuan, dan bagaimana prosedur kerjanya untuk mencapai tujuan. Komponen evaluasi masukan meliputi: sumber daya manusia, sarana dan prasarana, dana dan anggaran, serta erbagai prosedur dan aturan yang diperlukan.

Evaluasi proses berusaha menjawab pertanyaan “apakah program sedang dilaksanakan?” (*is it being done?*). Evaluasi ini berusaha mencari tahu apakah rencana dilaksanakan dengan baik, untuk mengetahui sampai sejauh mana rencana telah diterapkan dan komponen apa yang perlu diperbaiki.

Evaluasi produk diarahkan untuk mengetahui jawaban dari pertanyaan “apakah program berhasil?” (*did it succeed?*). Dimana evaluasi ini berupaya mengetahui keluaran dan manfaat dari program baik yang direncanakan atau tidak, dalam jangka waktu panjang atau pendek.

2.1.4.2 Model Evaluasi Formatif dan Sumatif.

Istilah evaluasi formatif (*formative evaluation*) dan evaluasi sumatif (*summative evaluation*) diperkenalkan oleh Michael Scriven pada tahun 1967.

Evaluasi formatif merupakan loop balikan dalam memperbaiki produk. *The Program Evaluation Standards* (1994) mendefinisikan evaluasi formatif sebagai evaluasi yang didesain dan dipakai untuk memperbaiki suatu program, ketika program tengah berjalan. Evaluasi ini digunakan untuk tujuan: mengukur pelaksanaan program secara periodik, untuk mengukur apakah partisipan bergerak ke arah tujuan yang direncanakan, untuk mengetahui apakah sumber-sumber telah dipergunakan sesuai dengan rencana, untuk menentukan koreksi apa yang perlu diambil jika ditemui penyimpangan, dan untuk memberikan balikan (*feedback*).

Evaluasi sumatif dilaksanakan pada akhir pelaksanaan program dengan tujuan mengukur kinerja akhir objek evaluasi. Tujuan evaluasi

sumatif antara lain: menentukan kesuksesan suatu program secara keseluruhan, menentukan komponen mana yang efektif dan komponen mana yang kurang efektif, menentukan apakah ada keluaran yang tidak diantisipasi, menentukan *cost benefit* program, dan mengomunikasikan temuan evaluasi kepada para pemangku kepentingan program.

2.1.4.3 Model Evaluasi Analisis Sistem (*System Analysis Evaluation*).

Model evaluasi sistem analisis dipelopori oleh Karl Ludwig von Bertalanffy seorang biolog Jerman pada tahun 1951. Model evaluasi ini sering juga disebut sebagai *Management Evaluation Model*, yang berdasarkan pada Teori Umum Sistem (*General System Teori*). Teori ini menjelaskan bahwa program merupakan suatu sistem dari struktur dan fungsi-fungsi yang saling tergantung dan terdiri dari sub-subsistem yang harus bekerja secara harmonis. Sistem dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor dari lingkungan eksternal dan sebaliknya dapat mempengaruhi lingkungan eksternalnya.

Dalam manajemen sistem digambarkan dalam bentuk linier proses produksi yang terdiri dari masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), akibat (*outcome*), dan pengaruh (*impact*). Dari model linier tersebut setiap segmen perlu dievaluasi, oleh karena itu model evaluasi ini memiliki 4 jenis evaluasi, yaitu evaluasi masukan (*input evaluation*), evaluasi proses (*process evaluation*), evaluasi keluaran (*output evaluation*), evaluasi akibat (*outcome evaluation*) dan evaluasi pengaruh (*impact evaluation*).

Evaluasi masukan bertujuan menjangkau, menganalisis, dan menilai kecukupan kuantitas dan kualitas masukan yang diperlukan untuk merencanakan dan menjalankan program. Evaluasi proses memfokuskan pada pelaksanaan program dan menyediakan informasi mengenai kemungkinan perbaikan program. Evaluasi keluaran mengukur dan menilai

keluaran (produk) daripada program. Evaluasi akibat mengukur apakah klien yang mendapat layanan program mengalami perubahan. Sedangkan evaluasi pengaruh menilai perubahan yang terjadi terhadap klien atau para pemangku kepentingan sebagai akibat dari intervensi yang dilakukan program

2.2 Lembaga Adat dan Masyarakat Hukum Adat

2.2.1 Pengertian

Menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, lembaga adat desa adalah lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa, dimana lembaga ini bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa (Pemerintah RI, 2014).

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Nomor 11 tahun 2006, dijelaskan pula bahwa lembaga adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat (Pemerintah RI, 2006).

Sementara itu dalam *Qanun* (peraturan daerah) Aceh Nomor 10 tahun 2008 tentang Lembaga Adat, lembaga adat didefinisikan sebagai suatu organisasi kemasyarakatan adat yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu mempunyai wilayah tertentu dan mempunyai harta kekayaan tersendiri serta berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus serta menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan adat Aceh (Pemerintah Provinsi NAD, 2008).

Secara spesifik dalam kaitannya dengan bidang perikanan keberadaan lembaga adat juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam, dimana disebutkan dalam pasal 54 dan 55 bahwa Pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan untuk pengembangan Kelembagaan yang telah terbentuk yang antara lain dapat berupa pranata sosial yang berdasarkan budaya setempat (Pemerintah RI, 2016)

Terkait masyarakat hukum adat, dijelaskan oleh Muhammad (2018), bahwa Ter Haar telah memberikan 4 ciri utama dari masyarakat hukum (persekutuan hukum) yaitu: (1) kesatuan manusia yang teratur, (2) menetap di suatu daerah tertentu, (3) mempunyai penguasa-penguasa, dan (4) mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud. Hukum adat adalah hukum yang mengatur tingkah laku dalam hubungan antar manusia Indonesia, baik yang merupakan seluruh kelaziman dan kebiasaan (kesusilaan) yang benar-benar hidup di dalam masyarakat adat karena dianut dan dipertahankan oleh anggota-anggotanya, maupun yang berupa keseluruhan peraturan yang mengenal sanksi atas pelanggaran dan yang ditetapkan dalam keputusan para penguasa adat (Muhammad, 2018). Hukum adat memiliki beberapa karakter khas yaitu:

- a. Tidak tertulis dalam bentuk perundangan dan tidak dikodifikasi,
- b. Tidak tersusun secara sistematis,
- c. Tidak dihimpun dalam bentuk kitab perundangan,
- d. Tidak teratur,
- e. Keputusannya tidak memakai konsideran (pertimbangan)
- f. Pasal-pasal aturannya tidak sistematis dan tidak mempunyai penjelasan.

Struktur masyarakat hukum adat terdiri dari (1) Masyarakat hukum adat yang strukturnya berdasarkan azas keturunan (azas genealogis) dan (2) yang strukturnya bersifat teritorial. Muhammad (2018) selanjutnya menjelaskan bahwa terdapat 3 tipe masyarakat hukum adat yang strukturnya bersifat teritorial, yaitu:

- 1) Masyarakat hukum desa. Merupakan kesatuan masyarakat hukum yang meliputi 1 desa.
- 2) Masyarakat hukum wilayah (persekutuan desa). Kesatuan masyarakat hukum pada tipe ini meliputi beberapa desa, namun tiap desa tetap merupakan kesatuan-kesatuan yang berdiri sendiri.
- 3) Masyarakat hukum serikat desa (perserikatan desa). Dasar pembentukan tipe masyarakat hukum ini adalah kepentingan bersama dari desa-desa dalam berbagai bidang yang berbeda.

2.2.2 Masyarakat Pesisir Aceh

Secara sosiologis, masyarakat pesisir (nelayan) memiliki karakter tegas, keras, dan terbuka yang berbeda dengan masyarakat petani. Hal ini terkait dengan perbedaan sumber penghidupan yang harus mereka lakukan dimana masyarakat pesisir (nelayan) harus menghadapi ketidakpastian dan resiko kerja tinggi setiap harinya, berbeda dengan masyarakat petani yang relatif lebih pasti dalam perolehan sumber penghidupannya dan dengan tingkat resiko kerja yang lebih rendah pula (Satria, 2015).

Secara umum, wilayah pesisir di Indonesia merupakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan kepadatan penduduk yang relatif tinggi, namun sayangnya penduduk yang tinggal di wilayah tersebut sebagian besar adalah masyarakat miskin dimana kemiskinan tersebut mengakibatkan tekanan terhadap sumber daya pesisir yang diperparah

dengan adanya kecenderungan pembangunan yang justru memarginalkan penduduk setempat sehingga meningkatkan potensi kerusakan di wilayah pesisir (Christanto, 2010).

Merujuk kepada 4 tipe komunitas yang dijelaskan oleh Redfield (1941) yaitu *city* (kota), *town* (kota kecil), *peasant village* (desa petani), dan *tribal village* (desa terisolasi), masyarakat pesisir di Indonesia umumnya berada pada kondisi di antara *tribal village* menuju *peasant village* (Satria, 2015). Selanjutnya dijelaskan bahwa sifat masyarakat pesisir yang menunjukkan tipe komunitas tersebut adalah: (1) mempunyai identitas yang khas, (2) jumlah penduduk relatif kecil sehingga cenderung masih saling kenal, (3) bersifat seragam dengan diferensiasi yang terbatas, dan (4) kebutuhan hidupnya terbatas sehingga tidak terlalu bergantung pada pasaran luar. Masyarakat *tribal* memiliki 4 sifat tersebut secara berlebihan, sementara masyarakat *peasant* telah mulai kehilangan sifat-sifat tersebut. yang ditandai dengan: (1) pengenduran adat-istiadat, (2) sekularisasi, dan (3) individualisasi.

Proses transformasi sosial tersebut didefinisikan sebagai modernisasi oleh Soerjono Soekanto, dimana kehidupan bersama yang tradisional atau premodern dalam hal teknologi dan organisasi sosial bergerak ke arah pola-pola ekonomis dan politis yang menjadi ciri negara-negara Barat yang stabil. Perwujudannya dapat dilihat dari mekanisasi, media massa yang teratur, urbanisasi, peningkatan pendapatan per kapita dan sebagainya (Martono, 2021).

Kemudian, mengutip Piotr Sztompka perubahan kehidupan akibat modernisasi dapat ditemui dalam beberapa hal (Martono, 2021), yaitu:

1. Budaya tradisional mengalami marginalisasi, tergantikan budaya luar.
2. Semakin banyak negara yang lepas dari penjajahan dan tumbuhnya demokrasi.

3. Kebutuhan manusia akan barang dan jasa tumbuh menjadi semakin kompleks, konsumerisme meningkat.
4. Bermunculan kelompok-kelompok baru dalam masyarakat, seperti kaum buruh, intelektual, dan kelompok ekonomi kelas.
5. Ada perluasan bidang pekerjaan yang terpisah dengan kehidupan keluarga
6. Pertumbuhan kemandirian keluarga dan pemisahannya dari kontrol sosial komunitas.
7. Ada pemisahan antara waktu bekerja dan waktu santai dimana waktu bersantai cenderung lebih banyak.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat pesisir Aceh Besar juga ditemukan memiliki kesamaan dengan daerah-daerah pesisir lain di Indonesia yaitu masih menggunakan alat tangkap yang sederhana karena sulitnya mendapatkan modal, tingkat perekonomian yang tidak stabil, dan rendahnya tingkat pendidikan, selain itu ditemui ciri berbeda dari nelayan di Aceh yaitu tingkat religiusitas tinggi yang tercermin dari adanya larangan mencari ikan pada hari Jumat sehubungan dengan kewajiban menjalankan ibadah shalat Jumat bagi kaum pria (Mauliza dan Wirianto, 2021).

Upaya pengelolaan pesisir oleh masyarakat setempat di Aceh telah dipraktekkan sejak lama terutama dengan adanya lembaga adat Panglima *Laot* yang bertugas untuk menegakkan hukum Adat *Laot* dimana hukum ini mengatur tentang berbagai hal termasuk pemanfaatan sumber daya ikan, perlindungan lingkungan, menyelesaikan konflik antara nelayan terkait kegiatan penangkapan ikan di laut, hingga menangani masalah hukum ringan (perkelahian, utang-piutang) antara anggota masyarakat yang berada dalam *lhok* otoritas Panglima *Laot* yang bersangkutan (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006).

Di Aceh, hak ulayat laut diatur berdasarkan wilayah yang disebut *lhok* (muara), wilayah *lhok* dapat meliputi satu *gampong* (desa) atau beberapa

gampong sekaligus dimana setiap *lhok* akan memiliki aturan bersama yang disebut adat *laot* yang implementasinya akan ditegakkan oleh Panglima *Laot* dari setiap *lhok* tersebut (Imron, Masyhuri, 2018).

2.2.3 Lembaga Adat di Indonesia dengan Peran Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan

Dalam pengelolaan perikanan, selain Lembaga Adat Panglima *Laot* terdapat 2 kearifan lokal lain yang banyak diteliti yaitu *kewang-sasi* di Maluku dan Papua dan *awig-awig* di Nusa Tenggara Barat (Keliat, Amirudin dan Luqman, 2021). Lembaga adat lain yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan antara lain adalah Lembaga Pengelolaan Hutan Nagari Sirukam, Sumatera Barat (Wulandari, Herwanti dan Febryano, 2018), Lembaga Adat Kampung Kuta dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan hutan di Kabupaten Ciamis, Jawa Barat (Suwarlan, 2020) dan Lembaga Adat *Ulu Sobe Du'u Eko Nggela Ndeki* dalam pengelolaan Cagar Alam Ndeti Kelikima, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur (Rhaki, Kaho dan Konradus, 2020).

2.2.3.1 Sasi.

Lembaga ini dapat ditemukan di Maluku dan Papua. Sasi untuk pengelolaan di bidang perikanan disebut Sasi laut. Konsep dari sasi adalah larangan menangkap ikan pada periode tertentu dan penggunaan alat tangkap yang dapat merusak lingkungan. Pelaksanaan adat ini diawasi oleh seorang *kewang* yang bertugas menegakkan adat dan berwenang menjatuhkan sanksi berupa denda bagi pelanggar. Sasi masih dilaksanakan oleh masyarakat di daerah yang mengenal kearifan lokal ini meskipun menghadapi berbagai masalah seperti kepemimpinan dan perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat.

2.2.3.2 Awig-awig.

Awig-awig dalam hal pengelolaan wilayah pesisir ditemui dan dipraktekkan di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat, sementara di

Provinsi Bali *awig-awig* lebih dikenal sebagai adat pemeliharaan hutan. Aturan dalam pengelolaan wilayah pesisir mencakup zonasi wilayah penangkapan ikan, larangan penggunaan alat penangkapan yang bersifat merusak, dan penetapan hari-hari pantang melaut. Adat ini masih diterapkan oleh masyarakat pesisir di Lombok dan Nusa Tenggara Barat. Tantangan dalam penerapannya antara lain kesulitan dalam penindakan pelanggaran adat, perbedaan dalam dasar penetapan aturan adat yang lebih merupakan upaya menjaga nilai-nilai adat masyarakatnya daripada murni untuk tujuan konservasi seperti yang ditemui dalam hukum positif Indonesia.

2.2.3.3 Lembaga Pengelolaan Hutan Nagari Sirukam.

KAN (Kerapatan Adat Nagari) Sumatera Barat telah membuat aturan tertulis untuk menjaga kelestarian hutan pada tahun 2002. Namun karena kerusakan hutan masih terus terjadi, masyarakat Nagari Sirukam, Kabupaten Solok, Sumatera Barat, mengajukan kewenangan untuk mengelola hutan di wilayahnya secara adat melalui skema Hutan Desa dengan pembentukan Lembaga Pengelola Hutan Nagari (LPHN) sebagai salah satu syarat penetapan hutan nagari oleh Menteri Kehutanan. Hutan Desa adalah Skema pengelolaan hutan negara oleh desa untuk kesejahteraan desa berdasarkan Permenlhk No P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Pengelolaan secara adat ini didukung pula oleh struktur organisasi LPHN yang memiliki beberapa seksi yaitu Seksi Patroli dan Pengamanan Hutan, Seksi Pengembangan Ekonomi, Seksi Pelestarian Lingkungan Hidup, dan Seksi Pengembangan Sumber Daya Manusia. Lembaga Adat ini masih berada dalam tahap pengembangan.

2.2.3.4 Lembaga Adat Kampung Kuta.

Lembaga adat Kampung Kuta telah memiliki dasar hukum pendiriannya melalui Peraturan Desa Karangpaningal Nomor 06 Tahun 2019 Tentang Desa Peduli Hutan Adat Masyarakat Kampung Kuta Desa

Karangpaningal sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Ciamis Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Kampung Kuta. Lembaga dipimpin oleh ketua adat sebagai pemimpin acara-acara adat dan *kuncen* mengurus upacara-upacara dan yang berkenaan dengan hutan keramat. Peran Lembaga Adat ini adalah merencanakan, membuat, menyampaikan, dan mempraktikkan pesan yang berawal dari nilai-nilai yang diwariskan secara turun-temurun dengan istilah “pamali”. Empat peran dalam melestarikan lingkungan hidup berbasis nilai-nilai kearifan lokal ini diperankan oleh *kuncen*, sesepuh, dan ketua adat. Nilai ini sangat efektif dan memiliki implikasi positif terhadap pelestarian lingkungan hidup.

2.2.3.5 Lembaga Adat Ulu Sobe Du’u Eko Nggela Ndeki

Lembaga Adat ini ada di dalam masyarakat Desa Aelipo, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur. Struktur kelembagaan adat terdiri dari tokoh adat utama (*Mosalaki Pu’u*) yang berperan sentral dalam urusan ritual adat istiadat, menjaga persekutuan tanah, pembagian hak ulayat/tanah kepada masyarakatnya termasuk memberlakukan sanksi adat apabila masyarakatnya melanggar ketentuan adat seperti menebang pohon di hutan sekitar area terlarang seperti sumber mata air. *Mosalaki Pu’u* dibantu oleh *Mosalaki Ria Bewa* sebagai juru bicara, dan *Kebesani* yang menjalankan fungsi pengamanan desa. Sebagian besar masyarakat Desa Aelipo bergantung pada ketersediaan sumber daya yang ada pada kawasan Cagar Alam Ndeti Kelikima untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Oleh karenanya Lembaga adat ini penting dilibatkan dalam upaya pengelolaan Cagar Alam Ndeti Kelikima, dengan pertimbangan masyarakat di sekitar cagar alam masih sangat menghormati dan mengikuti aturan adat khususnya dalam hal pembagian hak ulayat/lahan garapan masyarakat.

2.2.4 Aspek Hukum Peran Masyarakat Adat dalam Pencegahan Tindak Pidana Perikanan

Terdapat beberapa permasalahan mendesak dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan di Indonesia pada saat ini yaitu pertambahan jumlah penduduk yang pesat di pesisir, pemanfaatan sumber daya kelautan yang bersifat merusak dan ilegal (*destructive and illegal fishing*), ketidakseimbangan pemanfaatan sumber daya antar kawasan dan antar jenis sumber daya, pemahaman yang sempit terhadap otonomi daerah, belum lengkapnya peraturan operasional, dan kebijakan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan yang tidak komprehensif (Wahidin, 2019).

Penanganan hukum di Indonesia terdiri dari upaya preventif dan represif dimana aparat pemerintah turut aktif dalam upaya meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, sehingga upaya preventif (pencegahan) sebelum pelanggaran terjadi lebih dikedepankan dengan pertimbangan kerumitan penanganannya ketika pelanggaran telah terjadi (Hamzah, 2016).

Dalam pengelolaan perikanan yang berbasis pada masyarakat sudah seharusnya masyarakat dilibatkan dalam upaya pencegahan bagi terjadinya kejahatan di bidang perikanan karena semakin banyak yang melakukan pencegahan akan semakin minimal tindak pidana yang terjadi (Marlina dan Riza, 2013). Legalitas pelibatan masyarakat untuk mencegah terjadinya tindak pidana perikanan telah diatur dalam beberapa peraturan, antara lain:

- a. UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Aturan pelaksanaan dari UU Cipta Kerja tentang pelibatan masyarakat dalam penegakan hukum di bidang perikanan dan kelautan diatur dalam Peraturan Pemerintah 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan.

- b. UU Nomor 45 tahun 2009 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.
- c. UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- d. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 58/Men/2001 tentang Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat.

Dalam konteks pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan, dikenal istilah Kelompok Masyarakat Pengawas (POKMASWAS) yang terdiri atas unsur tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), nelayan, petani ikan, masyarakat maritim dan pemerhati lingkungan (Marlina dan Riza, 2013). Cikal bakal POKMASWAS terinspirasi dari keberhasilan Panglima *Laot* di Aceh dalam menangani kasus 57 kapal ikan asal Thailand yang tertangkap tengah melakukan *illegal fishing* di perairan Aceh pada tahun 2000, sehingga lembaga adat ini dijadikan model bagi pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan berbasis masyarakat di tingkat nasional (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006).

Di Indonesia, tingkat peran serta masyarakat dalam proyek-proyek pengelolaan wilayah pesisir oleh Pemerintah baru pada tahap informatif dan konsultatif sehingga pada kenyataannya peran serta masyarakat dalam rangkaian kegiatan pengelolaan wilayah pesisir merupakan peran serta yang bersifat semu (Satria, 2009). Hal ini tercermin pula dalam batasan kewenangan POKMASWAS yang diatur dalam Kepmen KP No 58/Men/2001 tentang Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat, yang hanya sebatas memberikan informasi jika terjadi tindak pidana perikanan kepada aparat yang memiliki kewenangan resmi (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2001).

2.2.5 Budaya Hukum Masyarakat

Panglima Laot sebagai pemimpin persekutuan masyarakat hukum adat laot juga menjalankan fungsi yang meliputi 3 hal, yaitu mempertahankan keamanan di laut, mengatur pengelolaan sumber daya alam di laut dan mengatur pengelolaan lingkungan laut (Daud, 2014). Budaya hukum dalam suatu masyarakat merupakan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala-gejala hukum (Hadikusuma, 1986). Selanjutnya, Hadikusuma (1986) juga menjelaskan bahwa budaya hukum masyarakat terbagi dalam 3 tipe yaitu: (1) budaya parokial, (2) budaya subjek, dan (3) budaya partisipan.

Budaya parokial ditandai dengan kegiatan pengetahuan yang sangat kecil, penilaian terhadap sejarah dan penerapan hukum setempat lebih banyak didasarkan pada ingatan dan diserahkan sepenuhnya kepada sesepuh atau kepala adat. Masyarakat mempercayakan sepenuhnya kepada kepala adat terutama dalam hal sistem hukum dan konsepsi hukum.

Budaya subjek ditandai dengan mulai munculnya perhatian dan kesadaran hukum dari anggota masyarakat terhadap produk hukum dari penguasa, namun dalam hal masukan tetap masih sangat kecil atau bahkan belum ada sama sekali. Hal ini kemungkinan berkaitan dengan pengetahuan dan pengalaman anggota masyarakat yang masih terbatas atau adanya ketakutan terhadap penguasa.

Sedangkan budaya partisipan dicirikan dengan adanya berbagai macam cara berpikir dan berperilaku anggota masyarakatnya. Ada yang berbudaya takluk (parokial), namun sudah banyak pula yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya untuk turut serta sehubungan adanya perasaan sebagai bagian dari kehidupan hukum yang umum.

2.3 Lembaga Adat Panglima Laot

2.3.1 Sejarah dan Perkembangan Panglima Laot.

Panglima *Laot* sebagai pemimpin adat nelayan/pesisir sekaligus petugas resmi kerajaan sudah dikenal sejak zaman kerajaan Samudera Pasai di sekitar abad 14 dimana tugasnya pada saat itu adalah memungut cukai dari kapal-kapal dagang di pelabuhan dan memobilisasi rakyat dalam peperangan (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006). Peran ini terus berlanjut hingga masa pemerintahan Sultan Iskandar Muda yang berpusat di Kota Banda Aceh saat ini, dimana pada saat itu posisi Panglima *Laot* secara struktural berada di bawah Menteri Transportasi (*Wazirat al Muwashalat*) yang merupakan salah satu dari 24 Menteri yang ada di masa tersebut (Utama *et al.*, 2020). Sementara itu Bustamam-Ahmad (2017) menjelaskan bahwa pada masa sebelum 1900-an Panglima *Laot* bertugas mengatur kegiatan ekspor-impor di pelabuhan dan tidak memiliki fungsi pengawasan kegiatan perikanan.

Namun dalam perkembangannya peran Panglima *Laot* mengalami pergeseran-pergeseran. Pada masa kolonial Belanda, Snouck Hurgronje dalam bukunya "Aceh di Mata Kolonial" menuliskan bahwa Panglima *Laot* bukan lagi kepanjangan tangan Sultan, namun lebih merupakan pemimpin adat kaum nelayan yang mengatur semua aspek sosial dan kehidupan kenelayanan di wilayah tertentu dimana pengangkatannya dilakukan sendiri oleh masyarakat nelayan di wilayah tersebut (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006). Namun penelitian lain menyatakan bahwa Panglima *Laot* sebagai bagian dari sistem manajemen kelautan yang dimiliki oleh Aceh pada saat itu justru turut berperan dalam perang melawan kolonialisme Belanda termasuk memfasilitasi pengiriman senjata dari Penang ke Aceh, salah satu pahlawan nasional dalam perang melawan Belanda di Aceh yaitu Teuku Umar juga tercatat sebagai salah satu Panglima *Laot* di Kawasan pantai barat Aceh (Utama *et al.*, 2020).

Kemudian pada masa kemerdekaan hingga saat ini, peran dan fungsi Panglima *Laot* kembali mengalami perubahan. Di era kemerdekaan Panglima *Laot* kembali bertransformasi menjadi suatu bentuk kearifan lokal di Kawasan pesisir Aceh dan merupakan warisan budaya maritim dari Kerajaan Aceh di masa lalu (Utama *et al.*, 2020). Peranan Panglima *Laot* pada masa ini paling tidak meliputi 4 hal yaitu (1) mengatur wilayah penangkapan ikan dan alat tangkap yang digunakan, (2) mengatur pelaksanaan adat *laot*, (3) mengatur masalah syahbandar khususnya administrasi nelayan, dan (4) kekuasaan masalah sosial antara lain sengketa antar nelayan terkait hasil tangkapan di laut (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006).

Pada kisaran tahun 1999 hingga 2000 merupakan masa kebangkitan Panglima *Laot* dimana kesadaran akan pentingnya revitalisasi lembaga ini mulai muncul dan memperoleh dukungan pula dari pihak-pihak terkait seperti kalangan akademisi di bidang hukum adat dan hukum internasional serta lembaga pemerintah terkait sehingga pada akhirnya menghasilkan beberapa keputusan penting untuk membangun lembaga adat ini menjadi lembaga yang tetap dengan muatan tradisional namun memiliki sistem manajemen yang modern. Konferensi pada tahun 2000 menghasilkan beberapa keputusan, antara lain (1) Organisasi Panglima *Laot* yang meliputi Tingkatan dan Lembaga Persidangan Hukum Adat *Laot* (2) Fungsi dan Tugas Panglima *Laot* beserta prosedur pemilihan di tiap tingkatan, dan (3) Hukum Adat dan Adat *Laot* dimana di bagian Hukum Adat ini dicantumkan secara jelas Adat Memelihara Lingkungan yang melarang penangkapan ikan dengan pengeboman, racun atau bius, larangan merusak lingkungan pesisir, dan larangan menangkap biota laut yang dilindungi (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006). Produk hukum adat lain yang dihasilkan dari konferensi tersebut adalah ditetapkannya *Hukum Adat Laot* tertulis yang berlaku di seluruh daerah tingkat II Aceh (Daud, 2014). *Hukum Adat Laot* ini khususnya mengatur kegiatan penangkapan ikan di

laut, namun terdapat pula poin-poin penting terkait praktek *illegal* dan *destructive fishing* yang diatur dalam *adat meulaot* tingkat Provinsi tersebut. Pada bagian Tambahan pasal 5 dimana disebutkan bahwa sehubungan dengan munculnya kasus-kasus seperti pencurian ikan dan pengeboman, perlu adanya peningkatan penanggungjawab di lapangan dengan pertimbangan luasnya wilayah yang harus diawasi dan diamankan.

Secara hukum formal, pada tahun 1977, tercatat sebuah peraturan daerah diterbitkan oleh Bupati Aceh Besar yaitu Keputusan Bupati Aceh Besar Nomor 1 tahun 1977 tentang Struktur Organisasi Pemerintahan di Daerah Pedesaan Aceh Besar yang telah memberikan pengakuan atas keberadaan Panglima *Laot* sebagai suatu lembaga adat disamping lembaga-lembaga adat lainnya meskipun fungsi dan kedudukannya belum dijelaskan secara detail (Daud, 2014).

Penandatanganan nota kesepahaman di Helsinki, Finlandia, yang menandai perdamaian antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 2005 salah satunya menghasilkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) (Zainal, 2016). Berdasarkan UUPA, eksistensi Panglima *Laot* diakui dengan jelas khususnya pada pasal 98 (Pemerintah RI, 2006). Aturan turunan dari UUPA terkait Panglima *Laot* sebagai suatu lembaga adat resmi yang diakui Pemerintah adalah *Qanun* Aceh Nomor 9 tahun 2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat serta *Qanun* No 10 tahun 2008 tentang Lembaga Adat.

2.3.2 Kedudukan Panglima Laot dalam Masyarakat Pesisir Aceh

Ikatan ekologis masyarakat Aceh terbagi ke dalam 3 ekosistem yaitu *uteun* (hutan), *blang* (sawah), dan *laot* (laut) dimana dalam setiap jenis ikatan ekologis tersebut memiliki lembaga adat beserta pemimpinnya, batas wilayah, otonom, hukum, dan pengadilan adat (Bustamam, Abdullah dan

Muttaqin, 2005). Untuk ekosistem laut, unit terkecil wilayah adat disebut *lhok* dengan pimpinan tertingginya adalah Panglima *Laot Lhok*. Sebuah *lhok* dapat terdiri dari satu atau lebih *gampong* (desa), beberapa *mukim* (gabungan beberapa *gampong*), atau bahkan meliputi 1 Kecamatan.

Seorang Panglima Laot dalam kedudukan sebagai pemimpin teratas dari persekutuan Adat Laot adalah orang terkemuka di para nelayan, mempunyai pengetahuan lebih tentang seluk beluk kelautan dan telah berpengalaman sebagai pawang *laot* dan tentu saja menguasai dan memahami ketentuan hukum adat *laot* secara menyeluruh. Kedudukan Panglima Laot bukan merupakan bagian dari Pemerintah Desa, tapi merupakan suatu persekutuan masyarakat hukum adat tersendiri, dimana Kepala Desa tidak turut serta dalam Lembaga Adat *Laot* yang dipimpin oleh Panglima *Laot*.

Pada masa dahulu jabatan sebagai Panglima *Laot* bersifat turun temurun, akan tetapi pada saat sekarang ini jabatan Panglima Laot terbuka bagi siapa saja asalkan memenuhi beberapa persyaratan tertentu (Daud, 2014). Berdasarkan Keputusan Musyawarah tentang Aturan Kelembagaan Adat *Laot* Aceh tahun 2017, persyaratan untuk seorang dapat dipilih menjadi Panglima *Laot lhok* adalah: Beragama Islam; memahami hukum adat *laot*; bisa membaca dan menulis; jujur, adil, dan bijaksana; memiliki dedikasi dan perhatian terhadap nelayan; berusia minimal 35 tahun atau disesuaikan; dan berdomisili di wilayah kerja *Lhok* tersebut (Tim Penyusun, 2017)

Dijelaskan lebih lanjut oleh Daud (2014), bahwa Panglima Laot dalam kedudukannya sebagai pengetua persekutuan masyarakat adat Nelayan memiliki peran:

- 1) mengawasi agar semua ketentuan ketentuan adat istiadat dan hukum adat laut dipatuhi dan ditaati oleh semua anggota persekutuan,

- 2) memimpin masyarakat nelayan yang berada di wilayah kekuasaannya,
- 3) mempertahankan adat istiadat dan menerapkan hukum Adat *Laot*,
- 4) menjatuhkan sanksi adat terhadap anggota Nelayan yang melanggar ketentuan adat,
- 5) mengurus, mengatur dan melaksanakan upacara-upacara adat,
- 6) melaksanakan pertemuan-pertemuan,
- 7) mengawasi agar pohon-pohon di tepi pantai jangan ditebang, karena ikan akan menjauh ketengah laut,
- 8) meningkatkan taraf kehidupan Nelayan, dan
- 9) mengelola harta kekayaan milik persekutuan.

Abdullah, Tripa, dan Muttaqin(2006) menambahkan bahwa peran sebagai mediator, menyampaikan aspirasi nelayan kepada Pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya dan sebaliknya meneruskan program-program Pemerintah kepada masyarakat pesisir, juga dilaksanakan oleh Panglima *Laot*.

2.3.3 Lembaga Adat Panglima Laot sebagai Organisasi

Istilah lembaga dan organisasi pengertiannya sering dipertukarkan. Menurut Norman Uphoff perbedaan antara organisasi dan lembaga dapat digambarkan sebagai berikut: Organisasi adalah suatu struktur dari peran-peran yang diakui dan diterima dimana struktur yang dihasilkan melalui interaksi antara peran-peran tersebut dapat berbentuk sederhana ataupun kompleks. Semakin kompleks suatu organisasi maka akan semakin bervariasi pula kapabilitasnya. Organisasi dapat bekerja secara formal maupun informal. Sedangkan Lembaga merupakan serangkaian norma dan perilaku yang telah ada sejak lama untuk mencapai berbagai tujuan bersama yang dianggap penting. Fokus lembaga ada pada aturan daripada peranan (Torang, 2012).

Sementara itu organisasi didefinisikan oleh Talcott Parsons dalam tulisannya *The Social System* sebagai unit sosial yang dibentuk semata-mata untuk mencapai tujuan yang spesifik. Agar pencapaian tujuan bisa dilakukan secara efisien, koordinasi kegiatan membutuhkan struktur yang rasional dimana ada pihak yang diberi otoritas untuk berkuasa (memberikan perintah) dan ada yang dikuasai, dalam hal ini staf administrasi berfungsi menjalankan kepentingan dan menjadi penghubung antara penguasa dan yang dikuasai (Gudono, 2017).

Musyawarah *Hukom Adat Laot/ Panglima Laot* se-Aceh pada tanggal 6-7 Juni 2000 menghasilkan beberapa keputusan penting, antara lain penetapan struktur organisasi *Panglima Laot* yang secara hierarkis terdiri dari *Panglima Laot* Provinsi, *Panglima Laot* Kabupaten/Kota dan *Panglima Laot Lhok* (Abdullah, Tripa dan Muttaqin, 2006). Dalam keputusan yang dihasilkan dalam musyawarah tersebut juga dijelaskan bahwa pada tiap tingkatan *Panglima Laot* tersebut terdapat pula struktur organisasi yang secara umum terdiri dari Dewan Penasehat, Ketua (*Panglima Laot*), Wakil Ketua, Bendahara, Sekretaris dan anggota dimana hal ini memberikan ciri modern pada lembaga adat ini.

Perencanaan strategis Lembaga *Hukom Adat Laot* pada tahun 2005 menetapkan visi dan misi dari lembaga ini. Visi lembaga adat ini adalah menegakkan *hukom adat laot* secara independen dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat nelayan/pesisir Aceh. Misi dari lembaga adat ini terdiri dari 3 hal: (1) mengaktualisasikan dan melestarikan *hukom adat laot* (2) memberdayakan Lembaga *Panglima Laot* dari tingkat *lhok*, Kabupaten/Kota, dan Provinsi, (3) mengembangkan kualitas kehidupan masyarakat nelayan (ekonomi, Pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, dan kenyamanan hidup) (Bustamam, Abdullah dan Muttaqin, 2005)

Musyawarah tentang Aturan Kelembagaan Adat *Laot* Aceh pada tahun 2017 mengubah prosedur penetapan pejabat dalam organisasi Panglima *Laot*, dimana Panglima *Laot* terpilih diberikan hak prerogatif untuk memilih dan menetapkan orang-orang yang menduduki posisi-posisi yang ada dalam organisasi lembaga adat ini (Tim Penyusun, 2017).

Dalam sistem manajemen, pengorganisasian penting dilakukan karena berbagai hal, yaitu: (1) merupakan mekanisme utama bagi pemimpin untuk mengaktifkan rencana, (2) menciptakan dan memelihara hubungan antar sumberdaya dalam organisasi dan pengelolaannya dalam kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) membantu pemimpin dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumberdaya organisasi (Kaswan, 2019)

Dalam kegiatan pembangunan di wilayah pedesaan, keberadaan organisasi lokal selalu diperlukan, menurut Milton Esman dan Norman Uphoff, fungsi utama dari organisasi lokal ini adalah sebagai media perantara antara masyarakat pedesaan dengan agen pemerintah dan lembaga usaha (Torang, 2012). Selanjutnya, Torang (2012) menyebutkan bahwa Esman dan Uphoff juga membagi organisasi lokal menjadi 3 kategori, yaitu:

1. *Local Development Association (LDAs)*. Pada kategori ini organisasi bertindak seperti *local government unit* yang dapat memiliki banyak fungsi.
2. *Cooperatives*, yaitu organisasi yang berorientasi pada fungsi ekonomi anggotanya.
3. *Interest association*, dimana pada kategori ini organisasi merupakan suatu asosiasi fungsional yang disatukan oleh kepentingan yang sama secara sukarela.

Dalam Rencana Strategis Lembaga Adat Panglima *Laot* 2005-2015, terdapat beberapa poin penting yang menjadi program strategis lembaga ini (Bustamam, Abdullah dan Muttaqin, 2005), yaitu:

1. Menguatkan peran kelembagaan dalam hal manajemen institusi, kapasitas sumber daya manusia, dan sumber dana.
2. Menegakkan dan memelihara hukum adat *laot*
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia masyarakat nelayan
4. Menguatkan peran kelembagaan (Panglima *Laot Lhok*) dalam pengelolaan sumber daya pesisir berkelanjutan.
5. Meningkatkan kualitas hidup sehat masyarakat nelayan.

2.4 Destructive Fishing

2.4.1 Pengertian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, menyebutkan bahwa setiap orang dilarang memiliki, menguasai, membawa, dan/atau menggunakan alat penangkapan ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Kriteria ini sesuai dengan definisi dari *destructive fishing* oleh Chan dan Hodgson (2018), yaitu suatu istilah umum yang digunakan untuk menggambarkan segala jenis metode penangkapan ikan yang murah dan sangat efektif, namun bersifat tidak berkelanjutan sehubungan dengan banyaknya ikan *by-catch* (ikan yang turut tertangkap namun bukan dari jenis yang diinginkan atau memiliki nilai ekonomi rendah sehingga tidak dapat dimanfaatkan secara optimal atau bahkan berakhir dibuang ke laut) yang ditimbulkan dan kerusakan permanen terhadap habitat dan ekosistem laut yang diakibatkannya.

Oleh karena itu, *destructive fishing* juga merupakan praktek dari *Illegal fishing* yaitu kegiatan yang melanggar hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2019). Definisi lain yang menjelaskan bahwa istilah *illegal fishing* mengacu kepada semua jenis kegiatan penangkapan ikan baik oleh kapal perikanan domestik maupun asing di perairan yurisdiksi dari suatu negara tanpa memiliki izin dari negara yang bersangkutan atau melanggar hukum yang berlaku di negara tersebut (Chapsos dan Hamilton, 2019).

Kerugian yang ditimbulkan oleh kegiatan *illegal fishing* tidak terbatas pada kerugian secara ekonomi semata, kerugian juga terjadi secara sosial dan lingkungan seperti menipisnya stok ikan, hilangnya spesies ikan tertentu, terganggunya keseimbangan ekosistem, dan bahkan berpotensi mengganggu kerukunan hidup masyarakat pesisir (Widjaja, Long dan Wirajuda, 2019).

2.4.1.1 Kerugian ekologis akibat praktek *destructive fishing*.

Tsunami di Aceh pada tahun 2004 merupakan salah satu bencana paling dahsyat yang pernah tercatat, namun hasil penelitian menunjukkan bahwa kerusakan terhadap terumbu karang yang diakibatkannya bahkan dapat dianggap tidak berarti bila dibandingkan dengan kerusakan yang terjadi akibat kegiatan *destructive fishing* yang telah dilakukan manusia (Campbell *et al.*, 2007). Terumbu karang adalah endapan masif kalsium karbonat (CaCO_3) yang dihasilkan organisme karang pembentuk terumbu (karang hermatipik) dari filum Cnidaria, ordo *Scleractinia* yang hidup bersimbiosis dengan alga *zooxanthellae* (Latuconsina, 2020).

Overfishing dan *destructive fishing* merupakan ancaman terbesar terhadap keberlangsungan ekosistem terumbu karang di Indonesia dimana jenis ancaman ini di wilayah perairan Kabupaten Aceh Besar dan Aceh Jaya masuk dalam level kritis (Burke *et al.*, 2012). *Overfishing* adalah status yang diberikan kepada suatu kawasan perairan yang sumber daya ikannya telah

mengalami tangkap lebih. Tangkap lebih yang dimaksud adalah jika laju penangkapan yang dilakukan telah melampaui kemampuan sumber daya ikan tersebut untuk pulih (Atmaja, Sadhotomo dan Nugroho, 2017).

Sesungguhnya penyebab kerusakan terumbu karang memang dapat berasal dari sebab-sebab alami seperti gelombang laut saat badai, atau kondisi surut laut yang ekstrim dan berkepanjangan sehingga mengakibatkan ada bagian terumbu karang yang muncul ke permukaan air. Namun demikian, sebab-sebab antropogenik merupakan ancaman terbesar terhadap kelestarian terumbu karang. Pencemaran, *overfishing*, *destructive fishing*, penambangan terumbu karang, dan pemanasan global merupakan praktek-praktek merusak yang masih dilakukan orang-orang di seluruh dunia (NOAA, 2021).

Terumbu karang khususnya, memiliki peranan penting dalam ekosistem sehingga harus dijaga keberadaannya. Sebagai salah satu unsur pembentuk ekosistem perairan, ketidakseimbangan ekosistem akibat kerusakan terumbu karang akan memberikan kerugian baik secara ekologis maupun ekonomis, sehingga terumbu karang yang sehat dan memenuhi fungsi-fungsi ekologisnya penting dipertahankan (Latuconsina, 2020). Fungsi-fungsi bioekologi yang dijalankan oleh ekosistem terumbu karang adalah: (1) fungsi fisik: sebagai pelindung pantai dari hempasan ombak dari laut, (2) fungsi ekologi: sebagai penyedia nutrient yang diperlukan bagi biota perairan, tempat terjadinya transfer energi melalui mekanisme jaring makanan dengan tingkatan trofik yang berbeda, dan (3) fungsi biologi, yaitu habitat untuk mencari makanan (*feeding ground*), pemijahan (*spawning ground*), dan aktivitas biologis lainnya bagi beraneka biota laut.

Ekosistem terumbu karang dalam hal ini merupakan ekosistem yang sensitif terhadap berbagai hal seperti aliran air tawar yang berlebihan sehingga dapat mengganggu salinitas, sedimentasi, suhu ekstrim, pencemaran, kerusakan fisik terumbu karang, dan aliran nutrien berlebih

(Dahuri *et al.*, 2001). Salah satu faktor lingkungan pembatas bagi terumbu karang adalah intensitas cahaya yang diterima sehingga terumbu karang hanya dapat tumbuh dengan ideal pada kedalaman 10-15 m (Latuconsina, 2020). Selanjutnya dijelaskan oleh Latuconsina (2020) terdapat interaksi yang jelas antara ekosistem terumbu karang, hutan mangrove, dan padang lamun dalam hal (1) interaksi fisik, (2) interaksi bahan organik, (3) interaksi bahan organik partikel, (4) interaksi migrasi biota, dan (5) interaksi dampak manusia. Oleh karena itu gangguan atau kerusakan terhadap salah satu ekosistem akan mempengaruhi 2 ekosistem lainnya.

2.4.1.2 Kerugian ekonomi akibat praktek *destructive fishing*.

Secara ekonomi, kegiatan *destructive fishing* memang menguntungkan karena biaya dan usaha yang diperlukan relatif murah dan mudah serta efektif untuk memperoleh hasil tangkapan yang diinginkan. Namun kerugian yang diakibatkan dari rusaknya terumbu karang sebenarnya jauh lebih besar dan berdampak secara jangka panjang. Pada Tabel 2 di bawah menyajikan perbandingan keuntungan dan kerugian dari rusaknya terumbu karang akibat kegiatan manusia.

Tabel 2. Keuntungan dan kerugian dari rusaknya terumbu karang akibat kegiatan manusia (Sadili *et al.*, 2015)

Ancaman	Total Keuntungan Bersih ke Individu (USD)	Total kerugian bersih ke masyarakat (USD)
Penangkapan ikan dengan racun	33.000 per km ²	43.000-476.000 per km ²
Penangkapan ikan dengan bom	15.000 per km ²	98.000-761000 per km ²
Penambangan karang	121.000 per km ²	176.000-903.000 per km ²
Sedimentasi	98.000 per km ²	273.000 per km ²
Penangkapan ikan berlebih	39.000 per km ²	109.000 per km ²

2.4.2 Penggunaan ABPI Kompresor sebagai Praktek *Destructive Fishing* dan Bahaya Terhadap Kesehatan Penggunanya.

Kompresor sebagai alat bantu penangkapan ikan (ABPI) telah dilarang penggunaannya melalui UU Nomor 45 tahun 2009 perubahan dari UU Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan. Penangkapan ikan dengan ABPI kompresor adalah praktek menangkap ikan di bawah permukaan laut (khususnya ikan, Echinodermata, dan udang-udangan) dengan menggunakan alat bantu kompresor sebagai penyuplai udara bagi penyelam, dimana alat tangkap yang digunakan di bawah air dapat bervariasi mulai dari ditangkap dengan tangan secara langsung, tombak, jaring, hingga penggunaan alat tangkap destruktif seperti racun dan bom yang sangat merusak terumbu karang (Indra *et al.*, 2019).

Penggunaan kompresor sebagai ABPI dikenal di seluruh dunia, namun sebagian besar dipraktekkan di perairan tropis. Di Filipina, misalnya, kompresor sebagai ABPI umumnya diasosiasikan sebagai praktek *destructive fishing* khususnya penggunaan sianida untuk meracuni ikan (Muallil *et al.*, 2014).

Di Kepulauan Karimunjawa, Jawa Tengah, penggunaan kompresor sebagai ABPI berpotensi menimbulkan konflik horizontal karena nelayan pengguna kompresor meskipun tidak menerapkan metode *destructive fishing* dan hanya menggunakan panah (*speargun*) cenderung menangkap semua jenis ikan yang dianggap bernilai ekonomis tinggi dengan produktivitas yang tinggi pula sehingga nelayan dengan alat tangkap pancing khususnya merasa khawatir hasil tangkapan mereka akan berkurang (Mubarok, Wisudo dan Iskandar, 2012).

Penangkapan ikan dengan kompresor sebagai ABPI, meskipun menggunakan alat tangkap yang ramah lingkungan tetap berpotensi merusak terumbu karang. Di Pulau Simelue, Aceh, dimana metode penangkapannya hanya menggunakan tangan, panah, atau jaring, untuk

menargetkan jenis lobster, kerapu, atau teripang, apabila penyelam dengan sengaja memukul-mukul terumbu karang untuk memaksa ikan keluar maka akan merusak terumbu karang sebagai habitat ikan-ikan tersebut, ditambah lagi kadang-kadang sianida juga digunakan untuk memaksa ikan keluar dari relung-relung terumbu karang (Indra *et al.*, 2019). Selanjutnya, Indra *et al.* (2019) juga menjelaskan bahwa penggunaan kompresor merupakan bentuk pelanggaran yang paling sulit ditertibkan dan paling merusak yang ditemukan di Kawasan Konservasi Perairan Pulau Pinang, Siumat dan Simanaha (PiSiSi) di Kabupaten Simeulue. Sementara itu di Taman Nasional Wakatobi, Sulawesi Tenggara, penyelam dengan kompresor telah melakukan kerusakan terhadap terumbu karang dengan mencongkelnya pada saat proses penangkapan gurita (Budiyanto *et al.*, 2019).

Dengan penggunaan kompresor sebagai ABPI, nelayan penyelam juga dapat bertahan jauh lebih lama di dalam air sehingga produktivitasnya menjadi tinggi dan mempercepat terjadinya *overfishing* (Indra *et al.*, 2019). Penelitian lain melaporkan bahwa kondisi perikanan lobster di pesisir barat dan timur Aceh ditemukan sudah mengalami *overfishing* masing-masing sejak tahun 2008 dan 2011 (Damora *et al.*, 2021). Lobster secara alami memiliki habitat di terumbu karang dan perairan pantai yang memiliki bebatuan (Setyanto, Rachman dan Yulianto, 2019), dimana ekosistem terumbu karang yang mengalami *overfishing* akan terganggu stabilitasnya (Latuconsina, 2020).

Penyelaman dengan kompresor juga memiliki bahaya terhadap kesehatan. Resiko kesehatan ini umumnya terjadi kepada nelayan-nelayan tradisional yang tidak memiliki dasar pengetahuan teknik menyelam yang aman sehingga rentan terpapar penyakit dekompresi dan barotrauma (Salma *et al.*, 2021). Penyakit dekompresi adalah penyakit akibat penyelam naik ke permukaan terlalu cepat sehingga menimbulkan gelembung gas nitrogen di dalam darah yang dapat menyumbat pembuluh darah, otot, tulang, otak, dan lain-lain, sementara penyakit barotrauma adalah

kerusakan jaringan sequele akibat ketidakseimbangan antara tekanan udara rongga tubuh dengan tekanan udara luar, barotrauma dapat terjadi kepada penyelam saat naik atau turun (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2012).

Gejala penyakit dekompresi ringan terutama berupa nyeri persendian dan otot, pusing, dan kelelahan. Pada kondisi berat, penyakit dekompresi mengakibatkan penglihatan kabur, kehilangan kesadaran, gangguan keseimbangan, gangguan bicara, vertigo, hingga kelumpuhan anggota tubuh. Penyakit barotrauma ditandai dengan gangguan-gangguan pada telinga (pendarahan, tinnitus), nyeri pada rongga sinus, pendarahan rongga hidung, nyeri pada wajah, pembengkakan pada jaringan wajah dan pendarahan mata (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2012).

Belum terdapat data pasti jumlah penderita penyakit dekompresi di Indonesia, namun data penderita nyeri sendi sebagai salah satu gejala utamanya mencapai sekitar 7% dan menjadikannya jenis penyakit tidak menular paling tinggi yang diderita nelayan penyelam di 32 Kabupaten/Kota di 23 Provinsi pada tahun 2013 (Denny *et al.*, 2016). Penelitian di Kabupaten Simeulue, Aceh menunjukkan data yang konsisten dimana 32 dari 35 (76%) nelayan penyelam yang diteliti mengaku mempunyai keluhan nyeri persendian, diikuti dengan gejala-gejala khas penyakit dekompresi lainnya yaitu pusing dan kelelahan (Indra *et al.*, 2019). Hasil penelitian Departemen Kesehatan RI tahun 2006 di Pulau Bungin, Nusa Tenggara Barat ditemukan 57,5% nelayan penyelam menderita nyeri persendian, 11,3% menderita gangguan pendengaran ringan sampai ketulian. Kemudian di Kepulauan Seribu ditemukan 41,37% nelayan penyelam menderita barotrauma atau perdarahan akibat tubuh mendapat tekanan yang berubah secara tiba-tiba pada beberapa organ/jaringan serta 6,91% penyelam menderita kelainan dekompresi (Takalelumang, Walembuntu dan Gobel, 2017).