Vol. 15 | No. 2: 165 - 176
Oktober, 2026
Peer-Reviewed ☑

AMANISAL - Jurnal Teknologi dan Manejemen Perikanan Tangkap
(E-ISSN 2988-3172, P-ISSN 2085-5109)
URL: https://ojs3.unpatti.ac.id/index.php/amanisal/index
https://doi.org/10.30598/amanisal.v15i2.26595

Analisis Kesesuaian Substansi Regulasi Daerah Terhadap Kebijakan Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan Kecil Di Provinsi Maluku

(Regulatory Alignment in the Protection and Empowerment of Small-Scale Fishers: Evidence from Maluku Province, Indonesia)

Putri A. M. Talahatu[1], Darmawan[2]✉, Akhmad Solihin[2], Thomas Nugroho[2]

[1]Program Studi Teknologi Perikanan Laut, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Agatis, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680, Indonesia
[2]Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Agatis, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680, Indonesia

Email: *talahatuangel@gmail.com, darmawan@apps.ipb.ac.id, akhmad_solihin@ipb.ac.id, thomasnu@apps.ipb.ac.id.*

☑ **Article Info :**
Recived : 19 Juni 2026
Accepted : 30 Juli 2026
Online : 31Oktober 2026

Article type

	Review Article
	Commin Serv. Articel
✓	*Research Article*

🕮 **Keyword :**
Governmental authority, Maluku protection and empowerment, Regional regulations, Small-scale fishers.

✉ **Corresponding Author :**
Darmawan
Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor.

Email:
darmawan@apps.ipb.ac.id

Abstract

Small-scale fishers play an important role in fisheries and coastal livelihoods in Maluku, making their protection and empowerment dependent on regional regulations that reflect national legal mandates and the allocation of governmental authority. This study examines the extent to which the substance of Maluku Province regulations accommodates these mandates, using Tanimbar Islands Regency as a district-level comparative case. A normative juridical approach based on document analysis was employed. The national legal framework was decomposed into 28 legal-mandate analytical units across seven substantive domains, mapped according to jurisdictional authority, and matched against the regional regulatory corpus to classify provisions as explicit/direct, partial/supporting, absent, or not applicable. Of the 28 units, 23 were applicable at the provincial level: eight (34.8%) were explicit/direct, 14 (60.9%) partial/supporting, and one (4.3%) absent. Maluku Provincial Regulation No. 7 of 2014 provides a general financial-guarantee pathway, making guarantee-access facilitation partial rather than absent, while fisher-insurance participation was the only applicable mandate not identified. Provincial regulatory coverage is distributed across sectoral and cross-sectoral instruments, whereas Tanimbar consolidates more substantive provisions in a dedicated regulation; however, textual comprehensiveness does not establish stronger legal alignment. Substantive regulatory alignment therefore requires linking legal mandates, jurisdictional authority, and regulatory manifestation.

Copyright © 2026, Putri A. M. Talahatu, Darmawan, Akhmad Solihin, Thomas Nugroho

PENDAHULUAN

Provinsi Maluku merupakan provinsi kepulauan dengan lebih dari 90% wilayah berupa perairan, sehingga pembangunan daerah sangat berkaitan dengan sektor kelautan dan perikanan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, nelayan kecil merupakan orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik menggunakan maupun tidak menggunakan kapal

Indexed : ASCI BASE WorldCat Google Scholar GARUDA Dimensions sinta

penangkap ikan. Nelayan kecil memiliki peran penting dalam produksi perikanan dan penghidupan masyarakat pesisir Maluku. Pada 2024, Provinsi Maluku tercatat memiliki 152.725 nelayan perikanan tangkap (Portal Data KKP, 2024), sehingga keberlangsungan usaha dan kesejahteraan nelayan menjadi bagian penting dalam pembangunan perikanan daerah.

Namun, nelayan kecil masih menghadapi keterbatasan akses terhadap modal, teknologi, pasar, dan informasi, pendapatan yang tidak stabil, serta kerentanan terhadap perubahan iklim dan risiko usaha. Kondisi tersebut meningkatkan risiko kemiskinan dan ketidakpastian penghidupan. Silooy (2017) menunjukkan persoalan kemiskinan absolut masyarakat pesisir nelayan di Desa Seilale, Kota Ambon, sedangkan Shalichaty dan Harahap (2019) menunjukkan keterkaitan hasil tangkapan dan pendapatan dengan kesejahteraan keluarga nelayan. Dalam konteks perlindungan usaha perikanan tangkap, Hikmah dan Nasution (2017) mengidentifikasi kebutuhan yang mencakup sarana dan prasarana, kepastian usaha, peningkatan kapasitas, kelembagaan dan pembiayaan, perlindungan terhadap bencana, perubahan iklim dan pencemaran, serta keamanan, keselamatan, dan bantuan hukum.

Untuk merespons persoalan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang memuat mandat perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil, meliputi sarana dan prasarana, peningkatan kapasitas, kelembagaan dan pembiayaan, perlindungan risiko, keamanan dan keselamatan, bantuan hukum, kepastian usaha, akses terhadap sumber daya, lingkungan, teknologi dan informasi, serta partisipasi masyarakat. Cakupan tersebut sejalan dengan Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries yang menempatkan perikanan skala kecil dalam konteks penghidupan, pembangunan sosial, pekerjaan layak, rantai nilai, risiko bencana dan perubahan iklim, serta hak dan partisipasi masyarakat (FAO, 2015). Pedoman tersebut digunakan sebagai referensi internasional, sedangkan kewajiban hukum dalam penelitian tetap bersumber dari hukum nasional Indonesia. Penerjemahan mandat tersebut selanjutnya dipengaruhi oleh pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota berdasarkan Undangf-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Oleh karena itu, substansi perlindungan dan pemberdayaan tidak selalu menjadi kewenangan yang sama dan tidak harus diterjemahkan secara identik pada setiap tingkat pemerintahan.

Provinsi Maluku telah memiliki berbagai regulasi kelautan dan perikanan maupun regulasi lintas sektor yang secara substantif berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil. Namun, belum diketahui sejauh mana mandat hukum nasional tersebut telah memperoleh manifestasi regulatif dalam regulasi daerah setelah pembagian kewenangan diperhitungkan. Persoalan ini tidak cukup dinilai dari keberadaan substansi dalam satu Perda, karena suatu mandat dapat berada pada kewenangan yang berbeda dan diterjemahkan melalui regulasi sektoral maupun lintas sektor. Dengan demikian, penting ditelaah apakah mandat yang relevan dengan kewenangan suatu tingkat pemerintahan telah memperoleh pengaturan dalam keseluruhan regulasi yang berlaku, baik secara langsung maupun melalui instrumen lainnya.

Sejumlah penelitian telah membahas bagian-bagian dari persoalan tersebut. Silooy (2017) mengkaji kemiskinan masyarakat pesisir nelayan di Kota Ambon, La Madjid (2020) membahas implementasi program pemberdayaan nelayan pesisir di Desa Waiheru, Kota Ambon, sedangkan Rahanubun et al. (2025) menunjukkan tantangan penyesuaian regulasi nasional dengan karakter wilayah kepulauan di Maluku serta keterbatasan kelembagaan pemerintah daerah. Pada tingkat internasional, Nauen dan Arraes Treffner (2021) membahas upaya menerjemahkan Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries ke dalam praktik melalui penguatan kapasitas dan partisipasi. Akintola et al. (2025) mengidentifikasi tantangan tata kelola perikanan skala kecil, termasuk keterbatasan dukungan pemerintah dan partisipasi nelayan dalam pengambilan keputusan, sedangkan Nakamura et al. (2021) menyoroti pentingnya kerangka hukum dan kebijakan dalam penerapan pedoman perikanan skala kecil. Kajian-kajian tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan nelayan berkaitan dengan kondisi sosial-ekonomi, pelaksanaan program, kapasitas kelembagaan, dan tata kelola.

Namun dalam lingkup penelitian yang ditelaah, belum secara khusus dijelaskan bagaimana mandat hukum nasional mengenai perlindungan dan pemberdayaan nelayan

kecil diterjemahkan ke dalam substansi regulasi daerah dengan mempertimbangkan pembagian kewenangan pemerintahan. Kesenjangan ini penting dikaji di Maluku karena karakter kepulauan menyebabkan perlindungan dan pemberdayaan nelayan bersinggungan dengan berbagai fungsi dan tingkat kewenangan pemerintahan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis sejauh mana regulasi Provinsi Maluku mengakomodasi mandat hukum nasional mengenai perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil dengan mempertimbangkan pembagian kewenangan pemerintahan, serta mengidentifikasi kesenjangan pengaturan yang masih terdapat dalam regulasi tersebut. Perda Kabupaten Kepulauan Tanimbar digunakan sebagai kasus pembanding untuk menelaah bagaimana mandat hukum nasional diterjemahkan pada tingkat kabupaten dengan ruang kewenangan berbeda, bukan sebagai tolok ukur untuk menilai regulasi Provinsi Maluku. Penelitian ini diharapkan memperkaya kajian kebijakan perikanan dan hukum pemerintahan daerah dengan menjelaskan hubungan antara mandat substantif hukum nasional, pembagian kewenangan, dan manifestasi regulatif daerah dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil.

MATERI DAN METODE

Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil (Tabel 1).

Tabel 1. Kerangka hukum nasional dan referensi yang digunakan dalam pembentukan kerangka analisis

Kerangka hukum/regulasi	Fungsi dalam penelitian	Substansi utama yang digunakan
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, sebagaimana telah diubah, termasuk melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023	Landasan substantif utama	Mengidentifikasi bentuk perlindungan dan pemberdayaan, penerima manfaat, pihak pemikul kewajiban, serta mandat yang dikelompokkan ke dalam tujuh domain dan unit analisis. Perubahan melalui rezim Cipta Kerja diperhitungkan, termasuk perubahan definisi Nelayan Kecil.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah	Dasar pembagian kewenangan pemerintahan	Menentukan kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota atas setiap mandat, khususnya urusan kelautan, perikanan, dan urusan terkait, sebagai dasar penyaringan sebelum penetapan kategori A atau N/A
Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan	Dasar institusional sektoral dan kualifikasi kewenangan	Menginterpretasikan mandat pencarian dan pertolongan nelayan dengan membedakan dukungan/keterlibatan pemerintah daerah dari kewenangan penyelenggaraan dan komando operasi pencarian dan pertolongan.
Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudi Daya Ikan Kecil	Elaborasi mandat substantif pemberdayaan	Memperjelas pendidikan dan pelatihan, penyuluhan, kelembagaan, kemitraan, pembiayaan, permodalan, dan pengembangan kapasitas usaha sebagai dasar pembentukan dan interpretasi unit pemberdayaan.
Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12/PERMEN-KP/2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 22/PERMEN-KP/2014 tentang perlindungan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam rakyat yang terkena bencana alam	Elaborasi mandat substantif perlindungan bencana	Mengkualifikasi bentuk perlindungan terhadap nelayan akibat bencana alam serta membedakannya dari perlindungan risiko dan instrumen asuransi.
Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016 tentang Jaminan Perlindungan atas Risiko kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam	Elaborasi mandat substantif perlindungan risiko dan asuransi	Mengkualifikasi jaminan perlindungan atas risiko dan membedakannya dari fasilitasi kepesertaan asuransi, termasuk sebagai dasar pemisahan M4-1 dan M4-2.

Kerangka hukum/regulasi	Fungsi dalam penelitian	Substansi utama yang digunakan
Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3/PERMEN-KP/2019 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam	Elaborasi mandat substantif partisipasi	Memperjelas bentuk dan ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan sebagai dasar unit M7-1.
Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 20 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Penyuluhan Kelautan dan Perikanan	Dasar institusional sektoral yang berlaku pada saat analisis	Mengkualifikasi sistem penyuluhan yang berlaku, termasuk kelembagaan, ketenagaan, perencanaan, pelaksanaan, mekanisme kerja, dan pelaporan, serta membedakan peran pemerintah daerah dari sistem kelembagaan Penyuluh Perikanan.
Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pengalihan PNS Daerah yang Menduduki Jabatan Fungsional Penyuluh Perikanan dan Pengawas Perikanan Bidang Mutu Hasil Perikanan menjadi PNS Kementerian Kelautan dan Perikanan	Dasar institusional sektoral dan historis	Menjelaskan perubahan kedudukan tenaga Penyuluh Perikanan dari kepegawaian daerah menjadi Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menginterpretasikan M2-2 dan membedakan fungsi pemberdayaan daerah dari kelembagaan penyuluhan nasional.
FAO (2015), *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*	Referensi internasional pelengkap bukan sumber kewajiban hukum daerah	Menempatkan perlindungan dan pemberdayaan perikanan skala kecil dalam konteks hak dan penghidupan, tata kelola sumber daya, pembangunan sosial, pekerjaan layak, rantai nilai, risiko bencana dan perubahan iklim, serta partisipasi. Tidak digunakan untuk membentuk kewajiban daerah tanpa dasar hukum Indonesia.

Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang dianalisis melalui bahan hukum primer dan sekunder (Soekanto dan Mamudji, 2015; Marzuki, 2021). Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan nasional dan daerah, sedangkan bahan hukum sekunder berupa artikel ilmiah, buku, dan dokumen resmi yang digunakan untuk mendukung interpretasi terhadap substansi regulasi.

Pendekatan tersebut digunakan untuk menelaah sejauh mana substansi regulasi daerah di Provinsi Maluku mengakomodasi mandat hukum nasional mengenai perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil dengan memperhatikan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, kesesuaian tidak dinilai hanya berdasarkan keberadaan suatu norma dalam teks peraturan, tetapi juga berdasarkan kesesuaian substansi norma dengan kewenangan tingkat pemerintahan yang menerbitkannya. Penelitian ini menilai pengaturan normatif dan tidak menilai pelaksanaan, kepatuhan empiris, efektivitas, ataupun dampak regulasi terhadap kesejahteraan nelayan kecil.

Metode Pengumpulan Data

Bahan hukum diperoleh melalui studi dokumen. Penelusuran awal dilakukan pada November–Desember 2025 dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil di Provinsi Maluku. Inventarisasi tersebut selanjutnya diperiksa dan diperbarui untuk memperhitungkan perkembangan dan status hukum peraturan sampai dengan 11 Agustus 2026. Sumber penelusuran meliputi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) BPK RI, JDIH Pemerintah Provinsi Maluku, dan basis data resmi peraturan perundang-undangan nasional maupun daerah.

Penelusuran diawali dengan pembentukan kerangka normatif sebagai tolok ukur analisis. UU No. 7 Tahun 2016 menjadi landasan substantif utama dengan mempertimbangkan perubahan hukum yang berlaku, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 dan regulasi sektoral digunakan untuk menentukan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Kerangka tersebut dilengkapi regulasi nasional mengenai pemberdayaan nelayan kecil, perlindungan risiko, perikanan dan pesisir, pencarian dan pertolongan, bantuan hukum,

penyuluhan, dan partisipasi masyarakat, termasuk PP No. 50 Tahun 2015 dan regulasi Kementerian Kelautan dan Perikanan No. 12 Tahun 2014. Kemudian Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries (FAO, 2015) digunakan sebagai referensi internasional pelengkap, bukan sebagai sumber kewajiban hukum daerah.

Substansi mandat kemudian dikelompokkan ke dalam tujuh domain dan diuraikan menjadi unit analisis mandat hukum berkode M. Setiap unit dibedakan berdasarkan objek pengaturan, penerima manfaat, substansi kewajiban atau fungsi hukum, pihak pemikul kewajiban, dan karakter kewenangannya. Proses ini menghasilkan 28 unit analisis mandat hukum sebagaimana disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Domain dan unit analisis mandat hukum perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil

Domain	Unit	Unit analisis mandat hukum
D1. Penyediaan Prasarana dan Sarana Usaha Perikanan	M1-1	Penyediaan prasarana usaha perikanan
	M1-2	Kemudahan memperoleh sarana usaha melalui jaminan ketersediaan dan keterjangkauan harga
	M1-3	Kerja sama pemerintah dengan pelaku usaha dalam penyediaan atau pengelolaan prasarana dan sarana
	M1-4	Dukungan/subsidi sarana sesuai bentuk yang dimungkinkan hukum
D2. Peningkatan Kemampuan dan Kapasitas Nelayan	M2-1	Pendidikan dan pelatihan
	M2-2	Penyuluhan dan pendampingan
D3. Penguatan Kelembagaan, Kemitraan, Penjaminan, dan Pembiayaan	M3-1	Fasilitasi akses terhadap lembaga/perusahaan penjamin
	M3-2	Fasilitasi kemitraan usaha
	M3-3	Pembentukan dan penguatan kelembagaan nelayan kecil
	M3-4	Penyediaan sumber pendanaan program perlindungan dan pemberdayaan
	M3-5	Fasilitasi akses modal, kredit, dan pembiayaan
D4. Perlindungan terhadap Risiko, Bencana, Perubahan Iklim, dan Asuransi	M4-1	Perlindungan terhadap risiko kehilangan/kerusakan sarana, kecelakaan, kematian, bencana, perubahan iklim, pencemaran, dan risiko lain yang ditentukan hukum
	M4-2	Fasilitasi kepesertaan asuransi dan, apabila relevan, bantuan premi
	M4-3	Kewajiban pelaku usaha mengasuransikan nelayan pekerja yang menjadi tanggungannya
D5. Keamanan, Keselamatan, Perlindungan Kontraktual, dan Bantuan Hukum	M5-1	Perjanjian usaha/kerja tertulis yang adil dan fasilitasi penyusunannya
	M5-2	Jaminan keamanan nelayan dalam melakukan penangkapan ikan
	M5-3	Perlengkapan dan dukungan keselamatan nelayan kecil
	M5-4	Pencarian dan pertolongan terhadap kecelakaan nelayan di laut
	M5-5	Fasilitasi dan bantuan hukum dalam menjalankan usaha perikanan
	M5-6	Perlindungan hukum nelayan Indonesia yang menghadapi persoalan hukum dalam penangkapan ikan di luar negeri
D6. Kepastian Usaha, Perizinan, serta Akses terhadap Sumber Daya, Lingkungan, Pasar, dan Teknologi	M6-1	Kepastian usaha melalui kondisi harga dan sistem pemasaran
	M6-2	Pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir
	M6-3	Pengendalian kualitas lingkungan pengolahan/fasilitas darat
	M6-4	Perlindungan ruang penghidupan dan akses terhadap sumber daya/ruang perikanan
	M6-5	Penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi dan penyelenggaraan administrasi/perizinan yang efektif

Domain	Unit	Unit analisis mandat hukum
	M6-6	Pengendalian impor komoditas perikanan
	M6-7	Kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi
D7. Partisipasi Masyarakat	M7-1	Hak dan ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil

Penelitian ini memusatkan analisis pada substansi regulatif yang secara langsung berkaitan dengan bentuk perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil. Fungsi tata kelola yang bersifat lintas bidang, seperti penyusunan kerangka perencanaan perlindungan dan pemberdayaan, integrasi perencanaan dan penganggaran, hubungan hierarkis perencanaan antartingkat pemerintahan, koordinasi, serta monitoring dan evaluasi, tidak ditetapkan sebagai unit analisis tersendiri. Ketentuan mengenai fungsi-fungsi tersebut yang ditemukan dalam regulasi dapat digunakan untuk menjelaskan konteks pengaturan, tetapi tidak diberi kode dan tidak digunakan untuk menilai apakah sistem koordinasi, perencanaan, atau monitoring dan evaluasi telah terintegrasi secara keseluruhan.

Setiap unit analisis selanjutnya dipetakan terhadap pembagian kewenangan pemerintahan sebelum digunakan untuk menelusuri regulasi daerah. Pemetaan tersebut mengidentifikasi penerima manfaat, substansi kewajiban atau fungsi hukum, pihak pemikul kewajiban, modalitas norma, tingkat pemerintahan yang mempunyai kewenangan, serta kemungkinan jalur regulatif yang dapat memuat manifestasi mandat tersebut. Penetapan jalur regulatif diperlukan karena suatu mandat tidak selalu diterjemahkan melalui peraturan yang secara eksplisit menggunakan istilah nelayan kecil atau perlindungan dan pemberdayaan. Ketentuan mengenai bantuan hukum, penjaminan, penanggulangan bencana, lingkungan, distribusi, keselamatan, atau pembiayaan, misalnya, dapat terdapat dalam regulasi lintas sektor.

Berdasarkan pemetaan tersebut dilakukan penelusuran regulasi daerah secara terarah tetapi luas. Pencarian tidak dibatasi pada regulasi yang berjudul atau secara eksplisit menyebut perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil, tetapi juga mencakup regulasi mengenai pengelolaan perikanan, wilayah pesisir dan ruang laut, tata ruang, sarana dan prasarana, distribusi dan pemasaran, penjaminan, pembiayaan, penanggulangan bencana, bantuan hukum, lingkungan, keselamatan, penyuluhan, partisipasi masyarakat, dan bidang lain yang secara fungsional dapat menerjemahkan salah satu dari 28 unit analisis. Seluruh peraturan daerah yang ditemukan pada tahap ini diperlakukan sebagai semesta regulasi (regulatory corpus), yaitu kumpulan awal regulasi kandidat yang berpotensi mempunyai hubungan substantif dengan unit analisis penelitian (Tabel 3).

Tabel 3. Korpus regulasi daerah yang digunakan dalam analisis

Regulasi	Bidang/jalur regulatif	Relevan Domain substantif	Kedudukan dalam analisis
Perda Provinsi Maluku No. 11 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Perikanan sebagaimana diubah dengan Perda No. 11 Tahun 2019	Pengelolaan perikanan; sarana dan usaha perikanan; peningkatan kapasitas; kelembagaan dan pembiayaan; keselamatan; perizinan dan akses usaha	D1, D2, D3, D5, D6	Berlaku korpus substantif; perubahan/konsolidasi. Kedua Perda diperlakukan sebagai satu kerangka regulasi terkonsolidasi, bukan sebagai dua observasi independen.
Perda Provinsi Maluku No. 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pengelolaan pesisir; pemberdayaan masyarakat; pendidikan, pelatihan dan penyuluhan; pembiayaan; mitigasi bencana; akses dan partisipasi masyarakat	D2, D3, D4, D6, D7	Berlaku korpus substantif.

Regulasi	**Bidang/jalur regulatif**	**Relevan Domain substantif**	**Kedudukan dalam analisis**
Perda Provinsi Maluku No. 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Maluku Tahun 2025–2044	Tata ruang darat-laut; ruang penghidupan; akses dan pemanfaatan ruang	D6	Berlaku korpus substantif; kerangka tata ruang yang digunakan pada akhir periode analisis.
Pergub Maluku No. 2 Tahun 2020 tentang Perizinan Pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Maluku	Perizinan pemanfaatan wilayah pesisir; akses masyarakat lokal/tradisional; pemanfaatan ruang	D6	Berlaku korpus substantif; juga dibaca dalam analisis temporal karena dibentuk berdasarkan kerangka RZWP3K sebelumnya.
Pergub Maluku No. 29 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	Pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan; akses ruang laut; kegiatan penangkapan; kemudahan administratif dan perizinan; perlindungan akses nelayan kecil	D5, D6	Berlaku korpus substantif.
Pergub Maluku No. 20 Tahun 2025 tentang Penempatan dan Alokasi Rumpon di Wilayah Pengelolaan Perikanan	Rumpon; akses penangkapan; kemitraan; perjanjian kerja sama; pemanfaatan sarana penangkapan	D3, D5, D6	Berlaku korpus substantif.
Perda Provinsi Maluku No. 7 Tahun 2014 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah	Penjaminan keuangan melalui perusahaan penjaminan daerah	D3	Berlaku korpus substantif; jalur regulatif lintas sektor untuk fasilitasi akses penjaminan.
Perda Provinsi Maluku No. 5 Tahun 2022 tentang Pusat Distribusi Provinsi	Distribusi dan pemasaran; kemitraan; jaminan pasar; akses permodalan; koperasi; pemberdayaan pelaku usaha/nelayan	D1, D3, D6, D7	Berlaku korpus substantif.
Perda Provinsi Maluku No. 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Teluk di Provinsi Maluku	Perlindungan lingkungan perairan teluk; pencegahan dan pengendalian pencemaran/kerusakan	D6	Berlaku korpus substantif; bukti langsung pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir.
Pergub Maluku No. 22 Tahun 2023 tentang Strategi Pengawasan dan Penanggulangan Kegiatan Penangkapan Ikan yang Merusak	Perlindungan sumber daya perikanan; pengawasan; pelibatan masyarakat dalam pengawasan dan pelaporan	D6, D7	Berlaku korpus substantif.
Perda Provinsi Maluku No. 19 Tahun 2014 tentang Bantuan Hukum untuk Masyarakat Miskin sebagaimana diubah dengan Perda No. 8 Tahun 2017, beserta Pergub Maluku No. 8 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum	Bantuan hukum lintas sektor; mekanisme pemberian dan pembiayaan bantuan hukum	D5	Berlaku korpus substantif; perubahan/pelaksanaan. Digunakan sebagai satu jalur regulatif bantuan hukum daerah.
Perda Provinsi Maluku No. 2 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Bencana	Perlindungan dan pengurangan risiko bencana; tanggap darurat; pencarian, pertolongan dan penyelamatan dalam kerangka kebencanaan	D4, D5	Berlaku korpus substantif. Fungsi pencarian dan pertolongannya dibaca sebagai dukungan dalam kerangka kebencanaan, bukan sebagai kewenangan komando operasional SAR maritim.

Regulasi	**Bidang/jalur regulatif**	**Relevan Domain substantif**	**Kedudukan dalam analisis**
Perda Provinsi Maluku No. 1 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Maluku Tahun 2018–2038	Kerangka zonasi ruang pesisir dan laut sebelumnya	D6	Historis analisis temporal. Tidak digunakan sebagai bukti cakupan regulatif yang berlaku pada akhir periode analisis, tetapi dipertahankan untuk menelusuri perubahan arsitektur tata ruang dan rujukan regulasi yang dibentuk sebelumnya.
Perda Kabupaten Kepulauan Tanimbar No. 6 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil, Pembudi Daya Ikan Kecil, dan Petambak Garam	Regulasi khusus perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil pada tingkat kabupaten	D1–D7	Berlaku kasus pembanding tingkat kabupaten. Coding dilakukan setelah penyaringan kewenangan kabupaten dan tidak digunakan sebagai *benchmark* bagi Provinsi Maluku.

Keterangan domain: D1 = Penyediaan Prasarana dan Sarana Usaha Perikanan; D2 = Peningkatan Kemampuan dan Kapasitas Nelayan; D3 = Penguatan Kelembagaan, Kemitraan, Penjaminan, dan Pembiayaan; D4 = Perlindungan terhadap Risiko, Bencana, Perubahan Iklim, dan Asuransi; D5 = Keamanan, Keselamatan, Perlindungan Kontraktual, dan Bantuan Hukum; D6 = Kepastian Usaha, Perizinan, serta Akses terhadap Sumber Daya, Lingkungan, Pasar, dan Teknologi; D7 = Partisipasi Masyarakat.

Korpus regulasi Provinsi Maluku menunjukkan bahwa substansi perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil dimanifestasikan melalui berbagai regulasi sektoral dan lintas sektor, bukan satu peraturan. Setelah penyaringan substantif, korpus mencakup enam kerangka regulasi utama dan enam kerangka pendukung/lintas sektor. Perda Provinsi Maluku Nomor 1 Tahun 2018 digunakan hanya untuk analisis temporal. Ketersebaran regulasi tidak dengan sendirinya menunjukkan fragmentasi, tetapi mencerminkan adanya regulasi yang secara substantif memberikan bukti bagi satu atau lebih dari 28 unit analisis. Regulasi dimasukkan ke dalam korpus apabila memiliki hubungan substantif dengan sedikitnya satu unit analisis dan kedudukan hukum yang relevan dalam periode penelitian. Regulasi yang hanya mengatur administrasi internal atau fungsi tata kelola di luar ruang lingkup penelitian tidak dimasukkan.

Kabupaten Kepulauan Tanimbar dipilih secara purposif sebagai kasus pembanding karena berada dalam konteks Provinsi Maluku dan memiliki Perda khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil. Tanimbar tidak digunakan sebagai benchmark atau model regulasi, melainkan untuk melihat bagaimana mandat yang sama dimanifestasikan pada tingkat pemerintahan dengan kewenangan berbeda. Analisis dilakukan melalui mandat hukum nasional, penyaringan kewenangan kabupaten, dan penelaahan Perda Tanimbar, sehingga perbandingan didasarkan pada perbedaan tingkat kewenangan dan bentuk pengaturan, bukan asumsi bahwa regulasi Tanimbar lebih baik atau lebih sesuai.

Pendekatan lintas sektor memungkinkan regulasi yang tidak secara khusus ditujukan kepada nelayan kecil tetap dimasukkan apabila membentuk mekanisme hukum yang relevan. Perda Provinsi Maluku Nomor 7 Tahun 2014, misalnya dimasukkan karena menyediakan mekanisme penjaminan finansial yang relevan dengan unit analisis. Perda Nomor 11 Tahun 2013 dan Perda Nomor 11 Tahun 2019 diperlakukan sebagai satu kerangka regulasi terkonsolidasi, sedangkan regulasi yang telah diganti atau dicabut hanya digunakan untuk menelusuri perkembangan norma dan ketidaksesuaian temporal.

Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif dengan pendekatan analisis isi kualitatif. Roller (2019) digunakan sebagai rujukan metodologis, sedangkan penilaian hukum didasarkan

pada interpretasi teks norma, cakupan subjek dan penerima manfaat, bentuk kewajiban atau kewenangan, modalitas norma, kedudukan peraturan, serta pembagian kewenangan pemerintahan.

Pengelolaan data dilakukan secara manual menggunakan matriks analisis dokumen, dengan unit analisis berupa 28 unit mandat hukum yang dikelompokkan ke dalam tujuh domain, bukan jumlah regulasi. Setiap unit ditelusuri terhadap seluruh korpus regulasi yang relevan, baik secara sektoral maupun lintas sektor, sehingga ketiadaan ketentuan dalam satu Perda atau Pergub tidak langsung dianggap sebagai ketiadaan pengaturan apabila ditemukan dalam regulasi lainnya.

Sebelum menilai manifestasi regulatif, setiap unit terlebih dahulu disaring berdasarkan relevansi kewenangan tingkat pemerintahan yang dianalisis, dengan mengacu terutama pada UU No. 23 Tahun 2014 dan peraturan sektoral terkait. Dengan demikian, suatu norma hanya dikategorikan tidak ditemukan apabila mandat tersebut berlaku pada tingkat pemerintahan yang dianalisis tetapi tidak ditemukan manifestasinya dalam seluruh korpus. Sebaliknya, ketentuan yang berada di luar kewenangan pembentuk regulasi tidak dianggap sebagai bentuk kesesuaian.

Hasil ekstraksi norma dan pengodean dilakukan sebagai tahap yang berbeda. Ekstraksi mencatat substansi yang secara eksplisit diatur, sedangkan pengodean merupakan keputusan analitis setelah norma dicocokkan dengan unit mandat dan kewenangan yang relevan. Urutan analisis dilakukan melalui penelaahan teks norma, interpretasi hukum, dan penetapan keputusan pengodean. Hasil pencocokan setiap unit dengan keseluruhan korpus kemudian diklasifikasikan ke dalam lima kategori, sebagaimana disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Kategori pengodean cakupan regulatif

Kode	Kategori	Kriteria
E	Eksplisit/langsung	Mandat diakomodasi secara langsung dan substantif dalam regulasi yang berlaku terhadap tingkat pemerintahan yang dianalisis
P	Parsial/pendukung	Regulasi mengakomodasi sebagian unsur mandat atau menyediakan mekanisme yang mendukung mandat, tetapi tidak menerjemahkannya secara langsung atau lengkap
A	Tidak ditemukan	Mandat berlaku terhadap tingkat pemerintahan yang dianalisis, tetapi tidak ditemukan manifestasi regulatif yang relevan dalam seluruh korpus
N/A	Tidak berlaku	Mandat tidak termasuk kewenangan tingkat pemerintahan tersebut atau menurut sifat normanya tidak memerlukan manifestasi regulatif pada tingkat pemerintahan yang dianalisis
U	Belum dapat diputuskan	Bukti normatif atau dasar interpretasi belum cukup untuk menetapkan kategori secara dapat dipertanggungjawabkan

Kategori E dan P tidak diberi bobot numerik, sehingga P bukan sebagian nilai E, sedangkan N/A bukan bentuk ketidaksesuaian. Dengan demikian, analisis tidak menghasilkan skor, indeks kesesuaian, atau peringkat antarregulasi maupun antartingkat pemerintahan.

Pengodean dilakukan secara independen terhadap regulasi Provinsi Maluku dan Perda Kabupaten Kepulauan Tanimbar No. 6 Tahun 2019 setelah penyaringan kewenangan. Hasilnya digunakan untuk menjelaskan perbedaan kewenangan, ketersebaran cakupan regulatif, penerjemahan parsial, ketidaksesuaian temporal, dan pelampauan kewenangan. Ketersebaran pengaturan dalam beberapa regulasi tidak otomatis disebut fragmentasi, kecuali terdapat keterputusan atau ketidakjelasan hubungan antaraturan yang relevan.

Status waktu regulasi diperiksa untuk membedakan ketidaklengkapan substantif dari ketidaksesuaian temporal. Regulasi yang sesuai ketika dibentuk tetapi kemudian tertinggal akibat perubahan hukum nasional dikategorikan sebagai persoalan temporal dan dibedakan dari cakupan substansi E, P, A, dan N/A.

Analisis kualitatif dilengkapi sintesis kuantitatif deskriptif untuk menunjukkan distribusi kategori pada masing-masing tingkat pemerintahan. Setelah penyaringan kewenangan, N/A dikeluarkan dari denominator, sedangkan E, P, dan A dihitung berdasarkan unit yang berlaku pada masing-masing tingkat. Denominator Provinsi Maluku dan Kabupaten Kepulauan Tanimbar dihitung secara independen karena perbedaan kewenangan. Persentase hanya

digunakan sebagai statistik deskriptif internal dan tidak untuk menentukan tingkat pemerintahan yang lebih baik, lengkap, atau sesuai. E dan P tetap dilaporkan secara terpisah. Konsistensi analisis dijaga melalui beberapa tahap pemeriksaan. Pertama, menetapkan kerangka normatif, tujuh domain, dan 28 unit analisis sebelum pengodean. Kedua, memeriksa relevansi kewenangan sebelum menetapkan kategori A. Ketiga, menelusuri regulasi secara lintas sektor untuk menghindari ketidakadaan semu. Keempat, memeriksa kembali ekstraksi norma dan bukti sebelum pengodean. Kelima, tidak memberikan nilai positif pada ketentuan di luar kewenangan pembentuknya. Keenam, memeriksa status hukum, perubahan, dan hubungan antarperaturan untuk membedakan cakupan regulatif dari ketidaksesuaian temporal serta ketujuh, memeriksa kembali distribusi E, P, A, N/A, U dan denominator untuk memastikan konsistensi antara matriks substantif, kewenangan, interpretasi hukum, dan sintesis kuantitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Matriks Akhir Unit Analisis

Hasil pencocokan 28 unit analisis mandat hukum terhadap korpus regulasi Provinsi Maluku dan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Tanimbar Nomor 6 Tahun 2019 setelah penyaringan kewenangan ditunjukan pada Tabel 5.

Tabel 5. Cakupan regulatif 28 unit analisis mandat hukum

Unit	Substansi	Provinsi	Kode	Tanimbar	Kode	Bukti utama
M1-1	Penyediaan prasarana usaha perikanan	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013 jo. Perda 11/2019 dan Perda 5/2022; Tanimbar: Perda 6/2019
M1-2	Ketersediaan dan keterjangkauan harga sarana usaha	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013 dan Perda 5/2022; Tanimbar: Perda 6/2019
M1-3	Kerja sama pemerintah: pelaku usaha dalam sarana/prasarana	Ya	P	Ya	P	Provinsi: Perda 5/2022 dan jalur kemitraan terkait; Tanimbar: Perda 6/2019
M1-4	Dukungan/subsidi sarana	Tidak	N/A	Tidak	N/A	Bersifat kemungkinan kebijakan, bukan kewajiban cakupan regulatif daerah
M2-1	Pendidikan dan pelatihan	Ya	E	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013; Tanimbar: Perda 6/2019
M2-2	Penyuluhan dan pendampingan	Ya	P	Ya	P	Perda 11/2013; Perda Tanimbar 6/2019; dibaca bersama sistem nasional Penyuluhan Perikanan
M3-1	Akses lembaga/perusahaan penjamin	Ya	P	Ya	P	Provinsi: Perda 7/2014 tentang PT Penjaminan Kredit Daerah; Tanimbar: Pasal 19 ayat (2) Perda 6/2019
M3-2	Kemitraan usaha	Ya	E	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013, Perda 5/2022, Pergub 20/2025; Tanimbar: Perda 6/2019
M3-3	Pembentukan dan penguatan kelembagaan	Ya	E	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013 dan Perda 5/2022; Tanimbar: Perda 6/2019
M3-4	Sumber pendanaan program	Ya	E	Ya	E	Provinsi: Pasal 28 Perda 11/2013; Tanimbar: Perda 6/2019

Unit	Substansi	Provinsi	Kode	Tanimbar	Kode	Bukti utama
M3-5	Akses modal, kredit, dan pembiayaan	Ya	E	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013 dan Perda 5/2022; Tanimbar: Perda 6/2019
M4-1	Perlindungan terhadap risiko usaha, bencana, iklim, pencemaran, kecelakaan/kematian	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 2/2019; Tanimbar: Pasal 18 Perda 6/2019
M4-2	Fasilitasi kepesertaan asuransi dan bantuan premi	Ya	A	Ya	P	Provinsi: tidak ditemukan manifestasi relevan; Tanimbar: Pasal 19 Perda 6/2019
M4-3	Kewajiban pelaku usaha mengasuransikan nelayan pekerja	Tidak	N/A	Tidak	N/A	Kewajiban langsung pelaku usaha; tidak digunakan sebagai uji cakupan regulasi pemerintah daerah
M5-1	Perjanjian tertulis yang adil dan fasilitasi penyusunannya	Ya	P	Ya	P	Provinsi: Pergub 20/2025 pada pemanfaatan rumpon; Tanimbar: Perda 6/2019
M5-2	Keamanan nelayan saat melakukan penangkapan	Tidak	N/A	Tidak	N/A	Fungsi keamanan bukan kewenangan mandiri pemerintah daerah; norma Tanimbar dibaca sebagai fungsi koordinatif
M5-3	Perlengkapan dan dukungan keselamatan nelayan kecil	Ya	P	Ya	E	Provinsi: kerangka pengelolaan perikanan dan keselamatan kapal; Tanimbar: Pasal 22 Perda 6/2019
M5-4	Pencarian dan pertolongan kecelakaan nelayan	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 2/2019; Tanimbar: Pasal 22 ayat (2) huruf b Perda 6/2019
M5-5	Fasilitasi/bantuan hukum dalam usaha perikanan	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 19/2014 dan Pergub 8/2016; Tanimbar: Pasal 20 Perda 6/2019
M5-6	Perlindungan hukum nelayan Indonesia di luar negeri	Tidak	N/A	Tidak	N/A	Bukan kewajiban cakupan regulatif pemerintah daerah
M6-1	Kepastian usaha melalui harga dan pemasaran	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 5/2022 dan Perda 11/2013; Tanimbar: Perda 6/2019
M6-2	Pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir	Ya	E	Tidak	N/A	Provinsi: Perda 3/2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Teluk; kabupaten tidak mempunyai kewenangan pengelolaan wilayah laut
M6-3	Pengendalian kualitas lingkungan pengolahan/darat	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013; Tanimbar: Perda 6/2019
M6-4	Ruang penghidupan dan akses sumber daya/ruang	Ya	E	Tidak	N/A	Provinsi: Pergub 29/2024 serta kerangka pesisir/ruang; kabupaten tidak mempunyai kewenangan pengelolaan wilayah laut

Unit	Substansi	Provinsi	Kode	Tanimbar	Kode	Bukti utama
M6-5	Administrasi/perizinan yang efektif dan pengurangan ekonomi biaya tinggi	Ya	E	Ya	P	Provinsi: Pergub 29/2024 dan regulasi perizinan pesisir; Tanimbar: fungsi administrasi lokal dalam Perda 6/2019
M6-6	Pengendalian impor komoditas perikanan	Tidak	N/A	Tidak	N/A	Fungsi pemerintah pusat; penyebutannya dalam Perda Tanimbar tidak memperoleh nilai positif
M6-7	Akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 11/2013 dan Perda 5/2022; Tanimbar: Perda 6/2019
M7-1	Partisipasi masyarakat	Ya	P	Ya	E	Provinsi: Perda 10/2013, Perda 5/2022, Pergub 22/2023; Tanimbar: Perda 6/2019

Berdasarkan matriks tersebut, dari 28 unit substantif terdapat 23 unit yang berlaku terhadap Pemerintah Provinsi Maluku. Delapan unit diklasifikasikan eksplisit/langsung (E), 14 parsial/pendukung (P), satu tidak ditemukan (A), dan lima tidak berlaku (N/A). Dengan N/A dikeluarkan dari denominator, proporsinya adalah 34,8% E, 60,9% P, dan 4,3% A.

Pada Kabupaten Kepulauan Tanimbar, 21 dari 28 unit berlaku sebagai uji cakupan regulatif. Sebanyak 15 unit diklasifikasikan E, enam P, tidak terdapat A, dan tujuh N/A. Proporsinya adalah 71,4% E dan 28,6% P. Persentase tersebut hanya menggambarkan distribusi bentuk pengaturan di dalam masing-masing tingkat pemerintahan. Perbedaan denominator dan kewenangan menyebabkan angka tersebut tidak dapat digunakan sebagai skor kesesuaian ataupun dasar untuk menyatakan bahwa regulasi Tanimbar lebih baik daripada regulasi Provinsi Maluku.

Korpus Regulasi dan Ruang Lingkup Kewenangan

Penelusuran substantif menunjukkan bahwa perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil di Provinsi Maluku dimanifestasikan melalui regulasi perikanan dan lintas sektor. Korpus mencakup Perda No. 11 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Perda No. 11 Tahun 2019, Perda No. 10 Tahun 2013, Perda No. 7 Tahun 2014 tentang Penjaminan Kredit Daerah, Perda No. 19 Tahun 2014 beserta Pergub No. 8 Tahun 2016 tentang bantuan hukum, Perda No. 3 Tahun 2016 tentang perlindungan dan pengelolaan teluk, Perda No. 2 Tahun 2019 dan Pergub No. 2 Tahun 2020 tentang kebencanaan, Perda No. 5 Tahun 2022, Pergub No. 22 Tahun 2023, Pergub No. 29 Tahun 2024, kerangka tata ruang provinsi yang berlaku, serta Pergub No. 20 Tahun 2025. Perda No. 11 Tahun 2013 dan perubahannya diperlakukan sebagai satu kerangka regulasi terkonsolidasi.

Masuknya Perda Nomor 7 Tahun 2014 memperlihatkan pentingnya penelusuran lintas sektor. Meskipun tidak secara khusus mengatur nelayan, regulasi tersebut membentuk perusahaan dan mekanisme penjaminan kredit daerah bagi penerima umum sehingga relevan terhadap fasilitasi akses kepada lembaga/perusahaan penjamin, meskipun hubungan normatifnya dengan nelayan kecil tidak cukup langsung untuk menghasilkan klasifikasi E. Korpus ini berbeda dari rancangan awal yang berfokus pada regulasi kelautan dan perikanan, karena mandat perlindungan dan pemberdayaan juga dapat diterjemahkan melalui regulasi bantuan hukum, kebencanaan, penjaminan, distribusi, dan pembiayaan yang objeknya lebih luas daripada perikanan. Oleh karena itu, ketersebaran substansi dalam beberapa Perda dan Pergub tidak dengan sendirinya menunjukkan fragmentasi.

Analisis terhadap setiap unit dilakukan setelah pembagian kewenangan diperhitungkan. Hal ini penting karena tidak seluruh substansi dalam hukum nasional merupakan kewajiban regulatif bagi Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada tingkat provinsi, lima unit dikeluarkan sebagai N/A, yaitu dukungan/subsidi sarana yang bersifat diskresioner (M1-4), kewajiban pelaku usaha mengasuransikan nelayan pekerja (M4-3), keamanan nelayan ketika melakukan penangkapan (M5-2), perlindungan hukum nelayan

Indonesia di luar negeri (M5-6), dan pengendalian impor komoditas perikanan (M6-6). Pada Tanimbar, selain unit-unit tersebut, pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir (M6-2) serta perlindungan ruang penghidupan dan akses terhadap ruang laut (M6-4) juga tidak dimasukkan dalam denominator kabupaten. Fungsi perencanaan, integrasi kebijakan dan penganggaran, koordinasi, hubungan hierarkis perencanaan, serta monitoring dan evaluasi tidak diuji sebagai unit tersendiri dalam penelitian ini. Keberadaan ketentuan tersebut dalam beberapa regulasi hanya digunakan sebagai konteks untuk memahami norma substantif yang dianalisis.

Substansi Perlindungan dan Pemberdayaan di Provinsi Maluku

1. Penyediaan Prasarana dan Sarana Usaha Perikanan

Empat unit dianalisis dalam domain penyediaan prasarana dan sarana usaha perikanan. Tiga unit yang berlaku terhadap Pemerintah Provinsi, yaitu penyediaan prasarana usaha (M1-1), kemudahan memperoleh sarana melalui ketersediaan dan keterjangkauan harga (M1-2), serta kerja sama pemerintah dengan pelaku usaha dalam penyediaan atau pengelolaan sarana-prasarana (M1-3), seluruhnya memperoleh klasifikasi P. Dukungan atau subsidi sarana (M1-4) tidak digunakan sebagai uji cakupan regulatif wajib dan diklasifikasikan N/A.

Perda Provinsi Maluku Nomor 11 Tahun 2013 dan Perda Nomor 5 Tahun 2022 menyediakan sejumlah komponen yang mendukung kegiatan usaha perikanan. Perda Nomor 11 Tahun 2013 mengatur sarana produksi, pengembangan kegiatan usaha, mutu hasil, dan penguatan kapasitas usaha perikanan. Perda Nomor 5 Tahun 2022 memperluas jalur tersebut melalui pusat distribusi, akses permodalan, jaminan pasar, pola kemitraan, pembinaan usaha, dan pelibatan nelayan dalam sistem distribusi. Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan dukungan yang nyata terhadap kegiatan usaha nelayan, tetapi tidak seluruhnya secara langsung menerjemahkan kewajiban mengenai penyediaan prasarana, penjaminan ketersediaan dan keterjangkauan sarana, serta mekanisme kerja sama pemerintah–pelaku usaha dalam penyediaan sarana-prasarana bagi nelayan kecil. Oleh karena itu, ketiga unit diklasifikasikan P.

Hasil tersebut berbeda dari pendekatan awal yang menilai satu indikator sarana-prasarana sebagai terpenuhi atau tidak terpenuhi pada masing-masing regulasi. Dalam analisis ini, satu regulasi dapat memberikan bukti bagi sebagian unit, sedangkan unit lainnya memperoleh dukungan dari regulasi berbeda. Dengan demikian, yang dinilai bukan jumlah regulasi yang memuat sarana-prasarana, melainkan sejauh mana keseluruhan korpus menerjemahkan setiap mandat substantif.

2. Peningkatan Kemampuan dan Kapasitas Nelayan

Domain peningkatan kemampuan dan kapasitas terdiri atas pendidikan dan pelatihan (M2-1) serta penyuluhan dan pendampingan (M2-2). Pendidikan dan pelatihan memperoleh klasifikasi E, sedangkan penyuluhan dan pendampingan memperoleh P.

Perda Nomor 11 Tahun 2013 memberikan dasar yang langsung bagi pengembangan kapasitas sumber daya manusia perikanan dan secara khusus mencakup nelayan kecil. Pengembangan kapasitas dilakukan antara lain melalui pendidikan, pelatihan, penyuluhan, penyediaan skim kredit, serta penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil dan koperasi perikanan. Karena pendidikan dan pelatihan dinyatakan secara langsung sebagai instrumen pengembangan kapasitas nelayan kecil, M2-1 diklasifikasikan E. Penggunaan pendidikan dan peningkatan kapasitas sebagai instrumen pemberdayaan juga konsisten dengan pembahasan pemberdayaan nelayan di Maluku oleh La Madjid (2020).

Penyuluhan dan pendampingan memerlukan pembacaan yang berbeda. Penyuluhan secara eksplisit disebut dalam Perda Nomor 11 Tahun 2013, sehingga manifestasi regulatifnya tersedia. Namun, fungsi programatik Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan harus dibedakan dari kedudukan kelembagaan dan tenaga Penyuluh Perikanan pemerintah yang berada dalam sistem nasional. Oleh karena itu, norma daerah memberikan dasar bagi fungsi pemberdayaan, fasilitasi dan pendampingan, tetapi tidak menerjemahkan keseluruhan sistem penyuluhan perikanan. Atas dasar itu, M2-2 diklasifikasikan P.

3. Penguatan Kelembagaan, Kemitraan, Penjaminan, dan Pembiayaan

Domain ini merupakan salah satu bidang dengan penerjemahan regulatif yang paling langsung. Dari lima unit yang berlaku terhadap Pemerintah Provinsi, empat memperoleh E, yaitu kemitraan usaha (M3-2), pembentukan dan penguatan kelembagaan (M3-3), sumber pendanaan program perlindungan dan pemberdayaan (M3-4), serta akses modal, kredit, dan pembiayaan (M3-5). Fasilitasi akses terhadap lembaga/perusahaan penjamin (M3-1) memperoleh P.

Kemitraan usaha memperoleh dasar langsung dalam Perda Nomor 11 Tahun 2013 yang mendorong hubungan usaha saling menguntungkan dengan kelompok nelayan kecil. Jalur tersebut diperkuat melalui Perda Nomor 5 Tahun 2022 yang memasukkan kemitraan sebagai bagian dari pemberdayaan dan perlindungan dalam sistem pusat distribusi, serta melalui Pergub Nomor 20 Tahun 2025 yang mengatur kerja sama dalam pemanfaatan rumpon. Karena kemitraan dinyatakan sebagai instrumen usaha yang secara langsung melibatkan nelayan kecil, M3-2 diklasifikasikan E.

Penguatan kelembagaan juga mendapat pengaturan langsung. Perda Nomor 11 Tahun 2013 memasukkan penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil dan koperasi perikanan sebagai bagian dari pengembangan kapasitas, sedangkan Perda Nomor 5 Tahun 2022 menggunakan koperasi sebagai salah satu jalur pemberdayaan ekonomi dan permodalan. Atas dasar itu M3-3 diklasifikasikan E.

Sumber pendanaan program harus dibedakan dari pembiayaan usaha. Pasal 28 Perda Nomor 11 Tahun 2013 secara langsung mengatur penyediaan dan pengusahaan dana untuk pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Norma ini merupakan bukti utama bagi M3-4 dan menghasilkan klasifikasi E. Sementara itu, akses nelayan terhadap modal dan kredit diatur melalui skim kredit untuk modal usaha dan biaya operasional serta diperkuat oleh Perda Nomor 5 Tahun 2022 melalui akses permodalan, edukasi pembiayaan, jaminan pasar, dan kelembagaan koperasi. M3-5 karena itu juga memperoleh E. Kedua unit tersebut mempunyai fungsi berbeda: M3-4 berkaitan dengan sumber pembiayaan program pemerintah, sedangkan M3-5 berkaitan dengan akses pelaku usaha nelayan terhadap modal atau pembiayaan.

Fasilitasi penjaminan harus dibedakan lagi dari kedua fungsi tersebut. Perda Provinsi Maluku Nomor 7 Tahun 2014 membentuk jalur regulatif penjaminan kredit daerah. Regulasi tersebut mengatur perusahaan penjaminan dan kegiatan penjaminan untuk kategori penerima yang bersifat umum, termasuk kelompok usaha yang dapat mencakup perorangan dan UMKM. Dengan demikian, tidak tepat lagi menyatakan bahwa instrumen penjaminan sama sekali tidak terdapat dalam korpus Provinsi. Namun, Perda tersebut tidak secara langsung menghubungkan fasilitasi akses penjaminan dengan nelayan kecil atau usaha perikanan. Oleh karena itu M3-1 diklasifikasikan P, bukan E. Penjaminan finansial dalam unit ini juga tidak dapat disamakan dengan kredit, akses permodalan, pembiayaan, ataupun jaminan pasar.

4. Perlindungan terhadap Risiko, Bencana, Perubahan Iklim, dan Asuransi

Domain Ketiga unit dalam domain ini menunjukkan posisi hukum yang berbeda. Perlindungan terhadap risiko (M4-1) memperoleh P, fasilitasi kepesertaan asuransi (M4-2) merupakan satu-satunya unit yang diklasifikasikan A pada tingkat Provinsi, sedangkan kewajiban pelaku usaha untuk mengasuransikan nelayan pekerja (M4-3) tidak digunakan sebagai uji cakupan regulasi Pemerintah Provinsi dan diklasifikasikan N/A.

Perda Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Bencana memberikan kerangka perlindungan yang dapat mencakup masyarakat nelayan ketika mengalami bencana. Regulasi tersebut mengatur pengurangan risiko, kesiapsiagaan, penanganan kedaruratan, pencarian dan penyelamatan, serta sejumlah mekanisme perlindungan lain. Namun, kerangka kebencanaan tersebut tidak secara khusus mencakup keseluruhan risiko usaha nelayan kecil, seperti kerusakan sarana, kecelakaan kerja, kehilangan jiwa, perubahan iklim, pencemaran, dan risiko usaha lainnya sebagai satu paket perlindungan. Karena itu M4-1 diklasifikasikan P.

Fasilitasi kepesertaan asuransi merupakan fungsi yang berbeda dari perlindungan risiko secara umum. Ketentuan mengenai asuransi yang ditemukan dalam regulasi provinsi tidak

berkaitan langsung dengan fasilitasi kepesertaan asuransi nelayan kecil. Setelah seluruh korpus substantif diperiksa, tidak ditemukan manifestasi regulatif yang relevan untuk M4-2. Karena unit tersebut berlaku terhadap Pemerintah Daerah, M4-2 diklasifikasikan A. Kategori ini harus dibaca secara sempit: ketiadaan pengaturan fasilitasi kepesertaan asuransi tidak berarti perlindungan terhadap risiko sama sekali tidak tersedia, karena M4-1 telah memperoleh manifestasi melalui kerangka penanggulangan bencana.

5. Keamanan, Keselamatan, Perlindungan Kontraktual, dan Bantuan Hukum

Enam unit pada domain ini menghasilkan empat klasifikasi P, yaitu perlindungan kontraktual (M5-1), dukungan keselamatan (M5-3), pencarian dan pertolongan (M5-4), serta bantuan hukum (M5-5). Keamanan nelayan saat melakukan penangkapan (M5-2) dan perlindungan hukum nelayan Indonesia di luar negeri (M5-6) diklasifikasikan N/A karena berada di luar uji cakupan regulatif Pemerintah Provinsi.

Perlindungan kontraktual (M5-1) ditemukan dalam Pergub Nomor 20 Tahun 2025 tentang Penempatan dan Alokasi Rumpon, yang mensyaratkan perjanjian kerja sama dengan kelompok usaha. Namun, pengaturan ini terbatas pada pemanfaatan rumpon dan belum mencakup keseluruhan hubungan usaha nelayan kecil maupun fasilitasi perjanjian yang adil sehingga diklasifikasikan P. Pada M5-3, korpus regulasi menyediakan instrumen terkait kelaikan kapal, fasilitas keselamatan pelayaran, dan kecakapan nelayan, tetapi belum mengatur secara langsung dan lengkap penyediaan perlengkapan serta dukungan keselamatan khusus bagi nelayan kecil. Karena itu, M5-3 juga diklasifikasikan P.

Pencarian dan pertolongan (M5-4) memperoleh dasar melalui Perda Nomor 2 Tahun 2019, yang mengatur pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat, serta evakuasi dalam konteks kebencanaan. Cakupan ini relevan bagi dukungan daerah, tetapi belum meliputi seluruh kecelakaan nelayan dan tidak menjadikan Pemerintah Provinsi sebagai pemegang komando operasional SAR. Oleh sebab itu, M5-4 diklasifikasikan P.

Bantuan hukum (M5-5) memiliki dasar melalui Perda Nomor 19 Tahun 2014 dan Pergub Nomor 8 Tahun 2016, yang mencakup bantuan litigasi dan nonlitigasi. Namun, penerimanya ditentukan berdasarkan status masyarakat miskin, bukan secara khusus sebagai nelayan kecil atau pelaku usaha perikanan yang menghadapi persoalan hukum. Nelayan kecil yang memenuhi persyaratan dapat memanfaatkan mekanisme tersebut, tetapi cakupannya tidak identik dengan bantuan hukum khusus dalam kegiatan usaha perikanan. Karena itu, M5-5 diklasifikasikan P. Sementara itu, M5-2 tidak digunakan untuk menilai kewenangan keamanan maritim pemerintah daerah, sedangkan M5-6 berada di luar lingkup kewajiban regulatif pemerintah daerah yang dianalisis. Keduanya diklasifikasikan N/A, bukan sebagai bukti kekurangan substansi regulasi provinsi.

6. Kepastian Usaha, Perizinan, serta Akses terhadap Sumber Daya, Lingkungan, Pasar, dan Teknologi

Dari tujuh unit analisis pada tingkat Provinsi, tiga diklasifikasikan E, tiga P, dan satu N/A. Pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir (M6-2), perlindungan ruang penghidupan dan akses terhadap sumber daya/ruang perikanan (M6-4), serta administrasi/perizinan yang efektif (M6-5) memperoleh E. Sementara itu, kepastian usaha melalui harga dan pemasaran (M6-1), pengendalian kualitas lingkungan pengolahan (M6-3), serta akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi (M6-7) memperoleh P. Pengendalian impor (M6-6) diklasifikasikan N/A.

Pengendalian kualitas lingkungan laut dan perairan pesisir (M6-2) diatur secara langsung dalam Perda Provinsi Maluku Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Teluk di Provinsi Maluku, yang mencakup pencegahan dan penanggulangan pencemaran atau kerusakan, pengawasan kegiatan berpotensi mencemari, serta larangan tindakan yang merusak lingkungan perairan teluk. Karena itu, M6-2 diklasifikasikan E. Sebaliknya, pengendalian kualitas lingkungan pengolahan (M6-3) diklasifikasikan P. Perda Nomor 11 Tahun 2013 mengatur kelayakan pengolahan, mutu dan keamanan hasil, sanitasi, sarana-prasarana, serta standar penanganan, tetapi lebih berorientasi pada mutu produk dan belum mencakup keseluruhan dimensi pengendalian lingkungan kegiatan pengolahan.

Perlindungan ruang penghidupan dan akses nelayan kecil (M6-4) memperoleh E melalui Pergub Nomor 29 Tahun 2024, yang mewajibkan pemegang persetujuan atau perizinan pemanfaatan ruang laut memperhatikan keberlanjutan kehidupan masyarakat dan memberikan akses kepada nelayan kecil yang rutin melintas. Penempatan bangunan dan instalasi laut juga harus mempertimbangkan ruang penghidupan serta akses nelayan kecil. Pada aspek administrasi dan perizinan (M6-5), Pergub yang sama menggunakan definisi nelayan kecil tanpa mempertahankan batas kapal 10 GT serta memberikan perlakuan administratif khusus tanpa menghapus kewajiban pencatatan dasar. Bersama regulasi perizinan pesisir lainnya, ketentuan tersebut menjadi dasar klasifikasi E karena secara langsung mendukung kemudahan administrasi dan perizinan.

Kepastian usaha melalui harga dan pemasaran (M6-1) memperoleh P. Perda Nomor 5 Tahun 2022 menyediakan jalur pendukung berupa pusat distribusi, jaminan pasar, kemitraan, akses permodalan, dan informasi perdagangan. Namun, pengaturan tersebut belum secara langsung menerjemahkan keseluruhan mandat penciptaan kondisi harga dan sistem pemasaran yang menjamin kepastian usaha nelayan kecil. Akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi (M6-7) juga diklasifikasikan P. Perda Nomor 11 Tahun 2013 mengatur data dan informasi perikanan, jaringan informasi, serta penelitian dan pengembangan, sedangkan Perda Nomor 5 Tahun 2022 menyediakan informasi perdagangan dan akses pasar serta pembiayaan. Meskipun relevan bagi usaha nelayan, pengaturan tersebut belum konsisten mencakup seluruh kebutuhan informasi nelayan kecil, termasuk sumber daya, harga, pasar, cuaca dan gelombang, bantuan, pelatihan, serta permodalan.

Adapun pengendalian impor komoditas perikanan (M6-6) diklasifikasikan N/A karena tidak digunakan sebagai uji kewenangan regulatif Pemerintah Provinsi dalam penelitian ini. Dengan demikian, ketiadaan ketentuan mengenai impor tidak diperlakukan sebagai kekurangan substansi regulasi Provinsi Maluku.

7. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat (M7-1) diklasifikasikan P pada tingkat Provinsi. Perda Nomor 10 Tahun 2013 menyediakan forum musyawarah dan keterlibatan masyarakat pesisir dalam pengawasan pengelolaan wilayah pesisir. Perda Nomor 5 Tahun 2022 membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam sistem pusat distribusi, sedangkan Pergub Nomor 22 Tahun 2023 melibatkan masyarakat dan kelompok pengawas dalam pengawasan serta pelaporan kegiatan penangkapan ikan yang merusak. Keberadaan berbagai mekanisme tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah diakomodasi dalam regulasi, tetapi masih melekat pada objek pengelolaan atau kegiatan sektoral dan belum secara khusus membentuk mekanisme partisipasi dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil sebagai satu objek kebijakan. Oleh karena itu, M7-1 diklasifikasikan P.

Temuan ini sejalan dengan tinjauan Gammage et al. (2025), yang menunjukkan bahwa partisipasi inklusif, modal sosial yang kuat, dan kepastian hak akses sering berkaitan dengan tata kelola perikanan skala kecil yang lebih berkeadilan. Namun, pengaruh co-management terhadap keadilan tidak selalu seragam. Dalam konteks penelitian ini, literatur tersebut memperkuat pentingnya pengaturan partisipasi yang bermakna dan inklusif, tetapi tidak digunakan sebagai bukti bahwa partisipasi masyarakat di Maluku telah menghasilkan dampak tertentu karena analisis berfokus pada substansi regulasi, bukan pelaksanaannya. Penilaian M7-1 juga terbatas pada substansi partisipasi dan tidak mencakup sistem monitoring dan evaluasi yang berada di luar ruang lingkup unit analisis penelitian.

Kabupaten Kepulauan Tanimbar sebagai Kasus Tingkat Kabupaten

Perda Kabupaten Kepulauan Tanimbar Nomor 6 Tahun 2019 menunjukkan bentuk pengaturan yang lebih terkonsolidasi secara tekstual karena secara khusus mengatur perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil, pembudi daya ikan kecil, dan petambak garam. Setelah penyaringan kewenangan, 21 dari 28 unit substantif digunakan sebagai uji cakupan regulatif kabupaten. Lima belas memperoleh E dan enam P, sedangkan tujuh unit diklasifikasikan N/A.

Enam unit P adalah kerja sama pemerintah–pelaku usaha dalam penyediaan sarana-prasarana (M1-3), penyuluhan dan pendampingan (M2-2), fasilitasi akses kepada perusahaan penjamin (M3-1), fasilitasi kepesertaan asuransi (M4-2), perlindungan kontraktual (M5-1), serta kemudahan administrasi/perizinan (M6-5). Alasan klasifikasi P berbeda-beda. Pada penjaminan, Pasal 19 ayat (2) membuka fasilitasi akses melalui perusahaan penjamin tetapi menggunakan modalitas "dapat memberikan". Pada asuransi, jenis perlindungan telah disebut tetapi mekanisme fasilitasi kepesertaan dan kemungkinan bantuan premi belum diterjemahkan secara lengkap. Perlindungan kontraktual telah menggunakan perjanjian tertulis, tetapi belum seluruhnya mencakup dimensi keadilan dan fasilitasi penyusunan perjanjian. Penyuluhan dan pendampingan harus tetap dibaca dalam hubungan antara fungsi programatik daerah dan sistem kelembagaan Penyuluhan Perikanan nasional.

Sejumlah unit lain memperoleh E karena Perda secara langsung menggunakan nelayan kecil sebagai subjek perlindungan atau pemberdayaan. Prasarana usaha dan ketersediaan sarana, pendidikan dan pelatihan, kemitraan, penguatan kelembagaan, pendanaan, akses pembiayaan, perlindungan risiko, bantuan hukum, perlengkapan keselamatan, pencarian dan pertolongan, akses teknologi dan informasi, serta partisipasi masyarakat memperoleh manifestasi yang lebih langsung dalam regulasi tersebut.

Namun, kelengkapan tekstual tidak identik dengan kesesuaian hukum. Pengendalian kualitas lingkungan laut/perairan pesisir (M6-2) dan perlindungan akses terhadap ruang laut (M6-4) tidak menjadi unit yang berlaku terhadap pemerintah kabupaten karena pengelolaan wilayah laut berada pada tingkat pemerintahan lain. Pengendalian impor (M6-6) juga tidak memperoleh nilai positif. Dengan demikian, kemunculan bahasa mandat nasional dalam suatu Perda tidak cukup untuk menghasilkan kesesuaian apabila materi tersebut berada di luar kewenangan pembentuknya.

Dalam perspektif tata kelola perikanan skala kecil, Léopold et al. (2019) menunjukkan pentingnya pembelajaran kolektif, kapasitas bertindak, dan hubungan kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat dalam proses pengembangan tata kelola bersama. Perspektif ini memperkuat pentingnya membaca instrumen hukum dalam kaitannya dengan susunan kelembagaan dan hubungan antarpemangku kepentingan. Dalam penelitian ini, pengaturan yang terkonsolidasi secara tekstual pada tingkat kabupaten perlu tetap dinilai berdasarkan kesesuaian kewenangan dan keterhubungan fungsi yang diatur. Dengan demikian, konsolidasi substansi dalam satu Perda merupakan karakteristik pengaturan secara tekstual, tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan efektivitas pelaksanaan atau integrasi tata kelola.

Ketentuan pencarian dan pertolongan menunjukkan situasi berbeda. Pasal 22 ayat (2) huruf b secara langsung mengatur bantuan pencarian dan pertolongan bagi nelayan yang mengalami kecelakaan dalam melakukan usaha perikanan secara cepat, tepat, aman, terpadu, dan terkoordinasi. Atas dasar itu M5-4 diklasifikasikan E. Klasifikasi tersebut diberikan terhadap tanggung jawab pemerintah daerah untuk membantu atau memfasilitasi pencarian dan pertolongan secara terkoordinasi, bukan karena pemerintah kabupaten dianggap memiliki komando operasional SAR.

Interpretasi Lintas Tingkat Pemerintahan

Perbandingan Provinsi Maluku dan Kabupaten Kepulauan Tanimbar memperlihatkan bahwa perbedaan bentuk pengaturan harus dibaca setelah kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan ditentukan. Proporsi E yang lebih tinggi pada Tanimbar terutama menunjukkan bahwa Perda khusus tersebut menyatakan banyak substansi perlindungan dan pemberdayaan secara langsung dalam satu instrumen. Hal tersebut tidak dapat diterjemahkan menjadi pernyataan bahwa Tanimbar memiliki kesesuaian hukum yang lebih tinggi, karena denominator, ruang kewenangan, dan bentuk regulasinya berbeda.

Perbedaan yang paling jelas sesuai kewenangan terdapat pada lingkungan laut dan akses ruang. M6-2 dan M6-4 berlaku terhadap Pemerintah Provinsi dan memperoleh E, tetapi tidak dimasukkan dalam denominator Tanimbar. Sebaliknya, keberadaan teks dalam Perda kabupaten yang menyentuh pengendalian lingkungan laut tidak menghasilkan nilai positif. Prinsip yang sama berlaku pada pengendalian impor. Dengan demikian, pengulangan tekstual mandat nasional tidak setara dengan kesesuaian regulatif yang sah secara yurisdiksi.

Ketersebaran cakupan regulatif merupakan karakter penting di tingkat Provinsi. Perlindungan risiko bekerja melalui regulasi kebencanaan, bantuan hukum melalui kerangka bantuan hukum daerah, penjaminan melalui Perda tentang perusahaan penjaminan kredit daerah, pembiayaan dan pemasaran melalui regulasi perikanan dan pusat distribusi, sedangkan akses ruang dan perlindungan lingkungan berada dalam regulasi pesisir, ruang laut, tata ruang, dan perlindungan teluk. Ketersebaran tersebut tidak otomatis merupakan fragmentasi karena sebagian fungsi memang secara hukum berada pada sektor yang berbeda. Pendekatan lintas sektor ini juga konsisten dengan Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries (FAO, 2015) dan Nakamura et al. (2021), yang menempatkan perlindungan perikanan skala kecil dalam kerangka hukum dan kebijakan yang melampaui pengelolaan perikanan semata. Selain itu Rohe et al. (2019) juga menunjukkan bahwa interaksi antara kerangka tata kelola nasional dan pengelolaan sumber daya laut berbasis masyarakat dapat memengaruhi tata kelola perikanan pesisir. Perspektif tersebut mendukung pentingnya memperhatikan hubungan antartingkat tata kelola.

Bentuk yang tersebar juga menjelaskan mengapa P menjadi kategori dominan di Provinsi. Pada beberapa unit, regulasi yang tersedia mempunyai kelompok sasaran yang lebih luas daripada nelayan kecil, seperti bantuan hukum dan kebencanaan. Pada unit lain, hanya sebagian unsur mandat yang diterjemahkan, seperti perlindungan kontraktual, penyediaan sarana, dan akses informasi. Dalam kasus penyuluhan dan pencarian-pertolongan, P juga mencerminkan kebutuhan membedakan fungsi substantif pemerintah daerah dari struktur kelembagaan nasional yang menjalankan fungsi terkait. Dengan demikian, P menunjukkan adanya manifestasi regulatif yang relevan tetapi belum langsung atau lengkap; P tidak sama dengan ketidakadaan.

Perubahan paling nyata dibandingkan hasil sebelumnya terdapat pada fasilitasi penjaminan. Dengan dimasukkannya Perda Nomor 7 Tahun 2014, M3-1 tidak lagi diklasifikasikan A. Korpus Provinsi mempunyai jalur hukum penjaminan yang relevan, tetapi karena jalur tersebut bersifat umum dan tidak secara langsung ditujukan kepada nelayan kecil, klasifikasinya adalah P. Akibatnya, setelah 28 unit substantif dan seluruh jalur regulatif yang relevan diperhitungkan, hanya M4-2 mengenai fasilitasi kepesertaan asuransi nelayan yang memenuhi kriteria A pada tingkat Provinsi.

Ketidaksesuaian temporal tetap merupakan persoalan yang berbeda dari cakupan substantif. Perda Tanimbar Nomor 6 Tahun 2019, misalnya, menggunakan definisi nelayan kecil dengan batas kapal paling besar 10 GT yang sesuai dengan rumusan hukum nasional ketika Perda dibentuk, tetapi kerangka hukum nasional kemudian berubah. Perda tersebut juga masih menggunakan RZWP3K sebagai bagian dari kerangka perencanaannya, sedangkan di Provinsi Maluku instrumen penataan ruang kemudian berubah melalui integrasi tata ruang darat dan laut. Kondisi tersebut lebih tepat dibaca sebagai ketertinggalan temporal daripada ketidaksesuaian sejak awal.

Pelampauan kewenangan juga harus dipisahkan dari ketidaksesuaian temporal. Ketentuan Tanimbar mengenai pengendalian kualitas lingkungan laut dan pengendalian impor menunjukkan bahwa suatu Perda dapat mengadopsi bahasa yang secara substantif terdapat dalam hukum nasional tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan fungsi tersebut secara mandiri. Norma semacam itu tidak memperoleh nilai positif. Sebaliknya, bantuan pencarian dan pertolongan tidak dikategorikan sebagai pelampauan kewenangan sepanjang norma tersebut dibaca sebagai tanggung jawab daerah untuk mendukung atau memfasilitasi pertolongan yang terkoordinasi, bukan sebagai pengambilalihan komando operasional SAR.

Sintesis Analitis

Hasil analisis 28 unit substantif menunjukkan bahwa regulasi Provinsi Maluku telah menyediakan dasar pengaturan bagi sebagian besar mandat perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil yang berlaku terhadap tingkat provinsi. Dari 23 unit yang berlaku, delapan memperoleh pengaturan eksplisit/langsung, 14 memperoleh pengaturan parsial/pendukung, dan satu unit tidak ditemukan manifestasi regulatifnya. Dengan demikian, karakter utama cakupan regulatif Provinsi bukan ketiadaan pengaturan, tetapi dominannya penerjemahan yang parsial atau bekerja melalui regulasi sektoral dan lintas sektor.

Penerjemahan yang relatif paling langsung ditemukan pada penguatan kelembagaan, kemitraan, pendanaan dan pembiayaan. Pendidikan dan pelatihan juga memperoleh pengaturan langsung. Dalam domain kepastian usaha dan akses, pengendalian lingkungan laut/perairan pesisir, perlindungan ruang penghidupan dan akses nelayan kecil, serta kemudahan administrasi/perizinan memperoleh E. Sebaliknya, prasarana dan sarana, perlindungan risiko, perlindungan kontraktual, keselamatan, pencarian dan pertolongan, bantuan hukum, akses informasi-teknologi, serta partisipasi lebih banyak memperoleh P karena manifestasinya bersifat lebih umum, sektoral, atau belum mencakup seluruh substansi mandat.

Setelah Perda Nomor 7 Tahun 2014 dimasukkan, fasilitasi akses kepada lembaga/perusahaan penjamin tidak lagi merupakan ketiadaan regulatif. Satu-satunya unit yang tetap tidak ditemukan pada tingkat Provinsi adalah fasilitasi kepesertaan asuransi nelayan (M4-2). Temuan tersebut tidak dapat diperluas menjadi kesimpulan bahwa perlindungan terhadap risiko belum diatur, karena perlindungan risiko memperoleh manifestasi melalui kerangka penanggulangan bencana. Demikian pula klasifikasi P pada penjaminan tidak menunjukkan ketiadaan akses pembiayaan, karena akses kredit dan pembiayaan telah memperoleh pengaturan langsung melalui unit yang berbeda.

Kasus Kabupaten Kepulauan Tanimbar memperlihatkan bahwa regulasi khusus dapat membuat substansi perlindungan dan pemberdayaan lebih mudah dikenali secara tekstual. Namun, 15 unit E dan enam P pada tingkat kabupaten tidak dapat dibandingkan secara langsung dengan delapan E, 14 P, dan satu A pada tingkat Provinsi sebagai ukuran kualitas. Penyaringan kewenangan menunjukkan bahwa beberapa substansi yang tertulis dalam Perda Tanimbar justru tidak dapat memperoleh nilai positif karena berada di luar kewenangan kabupaten. Oleh karena itu, regulasi khusus dan kelengkapan tekstual tidak dengan sendirinya menghasilkan kesesuaian hukum yang lebih kuat.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa penilaian kesesuaian substansi regulasi daerah perlu dilakukan melalui tiga tahap yang saling berkaitan: mengidentifikasi substansi mandat hukum nasional, menentukan tingkat pemerintahan yang relevan berdasarkan pembagian kewenangan, dan kemudian menilai manifestasi mandat tersebut dalam seluruh korpus regulasi yang relevan. Pendekatan ini mencegah dua bentuk kekeliruan sekaligus menganggap suatu mandat tidak diatur hanya karena tidak ditemukan dalam satu regulasi sektoral, dan memberikan nilai positif terhadap ketentuan yang secara tekstual lengkap tetapi berada di luar kewenangan pembentuknya.

Temuan penelitian bersifat normatif. Kategori E, P, A, dan N/A menjelaskan bentuk dan cakupan pengaturan dalam regulasi, bukan pelaksanaan atau efektivitasnya. Penelitian ini karena itu tidak menunjukkan apakah mekanisme penjaminan telah dimanfaatkan nelayan, apakah bantuan hukum telah diterima, apakah perlindungan risiko telah berjalan efektif, apakah partisipasi masyarakat telah memengaruhi keputusan, atau apakah seluruh pengaturan tersebut telah meningkatkan kesejahteraan nelayan kecil.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa substansi regulasi Provinsi Maluku telah mengakomodasi sebagian besar mandat hukum nasional mengenai perlindungan dan pemberdayaan nelayan kecil yang berlaku pada tingkat provinsi, tetapi bentuk pengaturannya lebih banyak bersifat parsial atau pendukung daripada langsung. Dari 28 unit analisis dalam tujuh domain substantif, 23 unit berlaku terhadap Pemerintah Provinsi Maluku. Delapan unit memperoleh pengaturan eksplisit atau langsung, 14 unit memperoleh pengaturan parsial atau pendukung, satu unit tidak ditemukan manifestasi regulatifnya, dan lima unit tidak berlaku terhadap tingkat provinsi. Dengan demikian, karakter utama cakupan regulatif Provinsi Maluku bukan ketiadaan pengaturan secara umum, melainkan masih dominannya penerjemahan mandat nasional yang belum langsung atau belum mencakup seluruh substansi mandat.

Kasus Kabupaten Kepulauan Tanimbar menunjukkan bahwa regulasi khusus dapat mengonsolidasikan substansi secara lebih mudah dikenali, tetapi kelengkapan tekstual tidak dengan sendirinya menunjukkan kesesuaian hukum yang lebih kuat karena kewenangan dan perubahan kerangka hukum tetap harus diperhitungkan. Temuan ini menegaskan bahwa

penilaian kesesuaian perlu dilakukan secara berurutan dari mandat hukum, kewenangan pemerintahan, hingga manifestasi regulatif dalam seluruh korpus yang relevan. Karena penelitian bersifat yuridis normatif, hasilnya menggambarkan cakupan pengaturan dan tidak menilai pelaksanaan, efektivitas, atau dampaknya terhadap kesejahteraan nelayan kecil. Diharapkan ada penelitian lanjutan dalam menguji implementasi regulasi tersebut melalui penelusuran akses nelayan terhadap asuransi, bantuan hukum, dan mekanisme partisipasi, serta persepsi nelayan dan pelaksana kebijakan di Provinsi Maluku.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah memberikan dukungan pendanaan selama penulis berkuliah di Magister Sains Teknologi Perikanan Laut IPB dan mendanai penelitian ini. Hasil Penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Provinsi Maluku dalam pembuatan kebijakan terkait Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil

PERNYATAAN PENULIS

1. **Pernyataan Penggunaan Artificial Intelligence (AI)**

   Dalam penyusunan artikel ini, penulis menggunakan teknologi Artificial Intelligence (AI) secara terbatas untuk membantu proses penyuntingan bahasa, perbaikan tata bahasa, penyusunan struktur tulisan, dan pemeriksaan kejelasan narasi. AI tidak digunakan untuk menghasilkan, memanipulasi, atau menggantikan data penelitian, analisis ilmiah, interpretasi hasil, maupun kesimpulan penelitian. Seluruh isi artikel, data, analisis, interpretasi, dan keputusan ilmiah merupakan tanggung jawab penulis.

   Kontribusi Penulis

   - **Putri A. M. Talahatu:**
     Kontributor utama sebagai penulis pertama, dengan kontribusi dalam pengembangan gagasan dan konsep awal penelitian, pengumpulan dan pengelolaan data, analisis awal, serta penyusunan draf pertama naskah dan penyuntingan.
   - **Darmawan:**
     Berkontribusi dalam konseptualisasi, pengembangan metodologi dan kerangka analisis, analisis dan interpretasi hasil, peninjau serta supervisi akademik.
   - **Akhmad Solihin:**
     Berkontribusi sebagai Supervisi akademik, penelaahan kritis, dan pemberian masukan substantif terhadap penelitian dan naskah
   - **Thomas Nugroho:**
     Berkontribusi sebagai Supervisi akademik, penelaahan kritis, dan pemberian masukan substantif terhadap penelitian dan naskah

   Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir naskah serta bertanggung jawab atas isi artikel.

2. **Pernyataan Pendanaan**

   Penelitian ini memperoleh dukungan pendanaan dari Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), Kementerian Keuangan Republik Indonesia, melalui program beasiswa pendidikan magister penulis.

3. **Konflik Kepentingan**

   Penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan, baik secara finansial maupun nonfinansial, yang dapat memengaruhi pelaksanaan penelitian, analisis data, interpretasi hasil, maupun publikasi artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Akintola SL, Ojo AS, Adeniji RA, Sogbesan OO. 2025. Small-Scale Fisheries (SSF) Characteristics and Governance Challenges in Lagos State, Nigeria. *Davao Research Journal.* 16(3):63–75. https://doi.org/10.59120/drj.v16i3.445

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2015. *Voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries in the context of food security and poverty eradication.* FAO, Rome (IT). https://www.fao.org/3/i4356en/i4356en.pdf

Gammage T, Gurney GG, Diedrich A, Dudayev R. 2025. Equity through co-management in small-scale fisheries: A review. *Fish and Fisheries* 26(3):425–443. https://doi.org/10.1111/faf.12889

Hikmah, Nasution Z. 2017. Upaya perlindungan nelayan terhadap keberlanjutan usaha perikanan tangkap. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan* 7(2):127–142. https://doi.org/10.15578/jksekp.v7i2.6464

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2014. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12/PERMEN-KP/2014 tentang Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam Rakyat yang Terkena Bencana Alam.

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2016. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016 tentang Jaminan Perlindungan atas Risiko kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2019. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3/PERMEN-KP/2019 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2025. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 20 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Penyuluhan Kelautan dan Perikanan.

La Madjid. 2020. Implementasi program pemberdayaan nelayan pesisir pada Desa Waiheru Kecamatan Baguala Kota Ambon. *HIPOTESA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 14(2):44–68.

Léopold M, Thébaud O, Charles A. 2019. The dynamics of institutional innovation: Crafting co-management in small-scale fisheries through action research. *Journal of Environmental Management*. 237:187–199. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.01.112

Marzuki PM. 2021. Penelitian Hukum. Kencana, Jakarta (ID).

Nakamura J, Chuenpagdee R, El Halimi M. 2021. Unpacking legal and policy frameworks: A step ahead for implementing the Small-Scale Fisheries Guidelines. *Marine Policy*. 129:104568. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104568

Nauen, C. E., & Arraes Treffner, M. F. (2021). Translating SSF guidelines into practice with the Small-Scale Fisheries Academy. *Frontiers in Marine Science*. 8, 730396. https://doi.org/10.3389/fmars.2021.730396

Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Tanimbar Provinsi Maluku Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Kecil, Pembudi Daya Ikan Kecil, dan Petambak Garam.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Maluku Tahun 2018–2038.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Perikanan.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Usaha Perikanan Tangkap.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 19 Tahun 2014 tentang Bantuan Hukum untuk Masyarakat Miskin.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Maluku Tahun 2025–2044.
Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Teluk di Provinsi Maluku.
Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pusat Distribusi Provinsi.
Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah.
Peraturan Gubernur Maluku Nomor 20 Tahun 2025 tentang Penempatan dan Alokasi Rumpon di Wilayah Pengelolaan Perikanan.
Peraturan Gubernur Maluku Nomor 29 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.
Peraturan Gubernur Provinsi Maluku Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perizinan Pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Maluku.
Peraturan Gubernur Provinsi Maluku Nomor 22 Tahun 2023 tentang Strategi Pengawasan dan Penanggulangan Kegiatan Penangkapan Ikan yang Merusak.
Peraturan Gubernur Provinsi Maluku Nomor 8 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.
Portal Data KKP. 2024. Sebaran data nelayan Provinsi Maluku tahun 2024 [Internet]. [diunduh 2025 Okt 25]. Tersedia pada: https://portaldata.kkp.go.id/horz/portals/data-statistik/nelayan/summary
Rahanubun MNSA, Seba ROC, de Fretes CHJ. 2025. Dampak regulasi nasional terhadap kesejahteraan masyarakat di Kepulauan Maluku. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*. 6(8):1–18. https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i8.1579
Rohe JR, Govan H, Schlüter A, Ferse SCA. 2019. A legal pluralism perspective on coastal fisheries governance in two Pacific Island countries. *Marine Policy*. 100:90–97. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.11.020
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan.
Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudi Daya Ikan Kecil.
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
Roller MR. 2019. A quality approach to qualitative content analysis: Similarities and differences compared to other qualitative methods. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*. 20(3) https://doi.org/10.17169/fqs-20.3.3385
Shalichaty SF, Harahap KS. 2019. Analisis tingkat kesejahteraan keluarga nelayan bubu lipat di Desa Suradadi Kabupaten Tegal. *ACROPORA: Jurnal Ilmu Kelautan dan Perikanan Papua.* 2(1):15–20. https://doi.org/10.31957/acr.v2i1.981
Silooy M. 2017. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan absolut masyarakat pesisir (nelayan) di Desa Seilale Kecamatan Nusaniwe. *Jurnal Cita Ekonomika* 11(1):79–84.
Soekanto S, Mamudji S. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. *Rajawali Pers*, Jakarta (ID).