

Laporan Penelitian #2

Dampak Perda terhadap Aktivitas Usaha: Kajian Sektor Perikanan di Tulungagung dan Belitung Timur



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Tim Peneliti KPPOD:

Ig. Sigit Murwito
Boedi Rheza
Sri Mulyati
Elizabeth Karlinda
Illinia Ayudhia Riyadi
Rizqiah Darmawiasih

Februari 2013



Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Gd. Permata Kuningan Lt.10
Guntur Setiabudi, Jakarta Selatan 12980
Telp: +62 21 8378 0642/53, Fax.: +62 21 8378 0643

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Daftar Gambar	ii
Daftar Tabel	iii
I. PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Pertanyaan Penelitian	2
I.3. Tujuan Penelitian	2
I.4. Batasan Penelitian	3
I.5. Pendekatan Penelitian	3
I.5.1 Metode <i>Regulatory Review</i> KPPOD (14 Kriteria)	3
I.5.2 Studi kasus dengan pendekatan RIA	3
I.6. Kerangka Pikir	4
II. TEMUAN-TEMUAN STUDI	6
II.1. Profil perda yang dianalisis	6
II.2. Gambaran Permasalahan Perda Perikanan	6
II.2.1. Aspek Yuridis	6
II.2.2. Aspek Substansi	7
II.2.3. Aspek Prinsip	8
II.3. Dampak Penerapan Perda	9
II.3.1. Analisa RIA untuk Perda Perikanan di Tulungagung dan Belitung Timur	9
II.3.2. Analisis RIA untuk TPI di Tulungagung dan Belitung Timur	12
II.3.2.1. Latar Belakang	12
II.3.2.2. Permasalahan TPI di Tulungagung dan Belitung Timur	12
II.3.2.3. Tujuan	13
II.3.2.4. Alternatif dan Tindakan (Opsi)	14
II.3.2.5. Analisis Biaya-Manfaat untuk TPI di Tulungagung dan Belitung Timur	14
II.3.2.6. Strategi Implementasi Pengoptimalisasian TPI	17
III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	18
III.1. Kesimpulan	18
III.2. Rekomendasi	18
Lampiran I. Perhitungan manfaat – biaya RIA TPI Tulungagung dan Belitung Timur	19
Lampiran II. Daftar Perda Yang di Analisis	20

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Pengaruh Pungutan Terhadap Harga Produk	4
Gambar 2.	Profil Umum Perda Perikanan	6
Gambar 3.	Permasalahan Aspek Yuridis	7
Gambar 4.	Perda Bermasalah pada Aspek Yuridis Berdasarkan Lokasi	7
Gambar 5.	Permasalahan Aspek Substansi	8
Gambar 6.	Permasalahan Aspek Prinsip	8

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	14 Kriteria <i>Regulatory Review</i> KPPOD	3
Tabel 2.	Jenis-Jenis Pungutan Sektor Perikanan	9
Tabel 3.	Gambaran Perda Perikanan Tulungagung dan Belitung Timur	10
Tabel 4.	Analisis RIA Perda Perikanan Tulungagung dan Belitung Timur	11
Tabel 5.	Kondisi Sektor Perikanan dan TPI di Tulungagung dan Belitung Timur	13
Tabel 6.	Alternatif Tindakan (Opsi)	14
Tabel 7.	Analisis RIA untuk TPI di Tulungagung	15
Tabel 8.	Analisis RIA untuk TPI di Belitung Timur	16

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sejak Tahun 1999 Indonesia menerapkan desentralisasi yang memberikan otonomi luas kepada daerah. Undang-undang yang menjadi payung hukum otonomi daerah (otda) pada masa awal pelaksanaannya adalah UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, yang kini diganti oleh UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. Berdasarkan kerangka legal tersebut, jumlah dan bobot kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota amat besar, termasuk yang termanifestasi dalam kewenangan menerbitkan peraturan daerah (selanjutnya disingkat: perda)¹.

Namun, sejumlah temuan studi menunjukkan, penerapan kewenangan penerbitan perda tersebut membawa dampak buruk terhadap iklim investasi di daerah (*Investment Climate and Productivity Study*, 2003, Studi TKED-KPPOD, 2007, 2011). Pendelegasian kewenangan khususnya kewenangan yang mengatur sektoral menyebabkan terjadinya perubahan regulasi di daerah dan menyebabkan ketidakpastian dalam berusaha. Selain itu, alasan yang melatarbelakangi pemerintah daerah dalam menerapkan suatu perda yang memperburuk iklim investasi adalah demi mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang utamanya berasal dari pajak dan retribusi daerah. Penerapan perda terkait pajak dan retribusi inilah yang akhirnya memicu biaya tinggi bagi pelaku usaha, karena terdapat ketidakpastian di dalam peraturan tersebut.

Di balik masalah tersebut tampak bahwa Pemda belum sepenuhnya memiliki pemahaman akan perilaku rasional investor dalam pemilihan lokasi investasi mereka. Sejumlah penelitian membuktikan bahwa setidaknya ada dua hal yang perlu dicermati oleh para perumus kebijakan dalam kaitannya dengan perilaku dunia usaha/investor (Raksaka Mahi, 2002). *Pertama* adalah perilaku pemegang aset. Pelaku usaha akan bersedia memegang aset yang penuh resiko apabila hasil yang diperolehnya dari aset yang berisiko (dikurangi berbagai pungutan, pajak, dan retribusi) akan lebih besar dan mencukupi untuk menutup resiko yang akan ditanggungnya.

Dengan demikian, bila pungutan makin besar, maka kesempatan bisnis untuk memperoleh keuntungan dari pemegangan aset yang ditawarkan oleh pemda kemungkinan makin kecil dan menjadi tidak menarik lagi. *Kedua* adalah perilaku investasi. Salah satu permasalahan yang menjadi perhatian pelaku usaha adalah pengaruh tambahan pungutan tersebut terhadap peningkatan biaya produksi, baik pengaruh biaya untuk faktor produksi utama, maupun bahan baku produksi. Adanya pajak maupun pungutan tambahan akan berpengaruh terhadap kebijakan di sisi input perusahaan. Dalam kondisi yang ekstrim, bisnis tidak mampu menanggung biaya produksi yang ada, dan akibatnya akan dihadapkan kepada dua pilihan ekstrim, yaitu menutup usahanya, atau berpindah lokasi ke daerah lain bahkan ke negara lain.

Sejak tahun 2001, Kementerian Dalam Negeri sudah melakukan pembatalan sejumlah perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan pusat mengenai pajak dan retribusi daerah. Sejak awal desentralisasi hingga akhir 2010, tidak kurang dari 13.622 perda dari berbagai daerah yang dikirimkan kepada pemerintah pusat. Dari total jumlah tersebut, ada 13.252 perda yang telah dianalisis dan ada 4.885 perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan, namun baru 1843 perda yang dibatalkan kemendagri.² Seharusnya pemerintah daerah menyadari bahwa pungutan yang berlebihan atau tidak sesuai ketentuan hukum sesungguhnya berpotensi mendistorsi iklim usaha dan investasi di daerah yang pada gilirannya justru akan merusak pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri.³

Biaya tinggi yang dirasakan oleh pelaku usaha ini bisa dikatakan sebagai dampak ekonomi negatif. Dari kebermasalahan perda yang tercermin dari studi TKED 2011, dampak ekonomi negatif merupakan salah satu kebermasalahan yang menonjol di luar masalah kemutakhiran acuan (konsiderans) dan kejelasan standar waktu, biaya dan prosedur, atau struktur dan standar tarif. Dari sekitar 1500 perda yang dianalisis, terdapat 255 perda (17%) memiliki kebermasalahan terkait dampak ekonomi negatif.⁴

1). Butt, Simon. "Regional Autonomy and Legal Disorder : The Proliferation of Local Laws in Indonesia" *Sydney Law Review*, Vol.32, 2010.

2). KPPOD. Laporan Tata Kelola Ekonomi Daerah 2011. Jakarta. 2011.

3). KPPOD. Laporan sintesis hasil review 353 perda. Jakarta.2002.

4). KPPOD.Laporan Tata Kelola Ekonomi Daerah 2011. Jakarta.2011.

Umumnya perda yang memiliki dampak terhadap kegiatan usaha di daerah tersebut, adalah perda-perda yang mengatur komoditas seperti komoditas pertambangan, perikanan, perkebunan dan lainnya. Hal ini, antara lain, karena pengaturan mengenai komoditi bersinggungan dengan ketentuan sektoral. Selain itu, karakter usaha komoditi juga memiliki variasi perbedaan yang cukup tinggi antar daerah. Potensi dampak yang ditimbulkan umumnya disebabkan adanya pungutan ganda, pungutan yang tidak wajar dan pengaturan yang kompleks (over regulasi). Untuk melihat gambaran contoh dampak penerapan perda terhadap aktivitas usaha, dilakukan studi terfokus pada sektor perikanan.

Perikanan merupakan salah satu sektor yang sangat potensial karena luasnya wilayah laut dan panjang pantai Indonesia ke dua terpanjang di dunia namun konsumsi ikan perkapita penduduk Indonesia (32 Kg/kapita/tahun), terendah jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN, Korea dan Jepang. Selain itu, sektor perikanan memiliki nilai perekonomian yang tinggi dan banyak penduduk yang berprofesi sebagai nelayan namun masih berada di bawah garis kemiskinan. Fakta di Indonesia memperlihatkan bahwa dari 34.96 juta jiwa penduduk miskin di Indonesia, sekitar 63.47% diantaranya adalah masyarakat yang hidup di kawasan pesisir dan pedesaan. Selain itu, industri pengolahan ikan juga hanya mampu memproduksi 50% dari kapasitas terpasangnya karena kekurangan pasokan bahan baku. Hal ini diakibatkan tingkat produksi perikanan yang rendah karena kurangnya kapasitas nelayan di Indonesia, terutama dari kemampuan melaut.

Beberapa permasalahan lain yang dihadapi oleh nelayan adalah biaya operasional yang tinggi. Untuk melaut dengan kapal kecil ukuran 5 GT kebawah, biaya untuk melaut selama 3 hari adalah Rp.2,5 juta – Rp.3,5 juta. Selain itu, adanya kesulitan nelayan atas akses sarana produksi (peralatan, perahu, dll) sehingga 50% nelayan tidak memiliki perahu sendiri, atau bekerja sebagai buruh nelayan. Permasalahan kelangkaan bahan bakar juga permasalahan yang krusial karena tanpa bahan bakar, nelayan tidak mampu untuk melaut, dan tidak bisa memperoleh pendapatan jika tidak ada tangkapan ikan.

Untuk mendorong perkembangan sektor perikanan, Pemerintah Pusat menggalakkan program-program nasional seperti MINAPOLITAN, yang bertujuan membangun suatu kawasan yang berisi industri perikanan dari hulu sampai hilir dan menjadi kawasan bisnis sentra perikanan tangkap. Namun permasalahannya banyak Pemda di wilayah yang berpotensi yang belum fokus kepada sektor perikanan, bahkan justru membuat kebijakan yang mendistorsi aktivitas usaha perikanan. Padahal Pemerintah Pusat sudah mendorong Pemda untuk menghapuskan pungutan-pungutan di daerah terkait sektor perikanan dengan memberikan insentif berupa

Dana Alokasi Khusus (DAK) sektor perikanan.

Permasalahan lain terlihat pada kurang seriusnya Pemda untuk mengelola Tempat Pelelangan Ikan (TPI) sebagai wadah kelembagaan yang berfungsi untuk menstabilkan harga, memberikan informasi yang terbuka dan simetris bagi penjual maupun pembeli, penyediaan data produksi perikanan, dan lain-lain. Dengan tidak berjalannya TPI dengan baik, maka tidak ada jaminan bahwa harga produk perikanan akan bagus dan informasi mengenai produk yang diterima sama antara pembeli dan penjual.

Untuk menilai dampak kebijakan Pemda di sektor perikanan dilakukan studi kasus di dua daerah yaitu Kabupaten Belitung Timur (Propinsi Bangka Belitung) dan Kabupaten Tulungagung (Propinsi Jawa Timur). Dalam studi TKED 2011, kedua daerah ini memiliki kebermasalahan perda pada kriteria dampak ekonomi negatif. Sehingga melalui studi ini, ingin digali lebih lanjut, apa saja dampak dari penerapan perda, khususnya terkait perikanan di Belitung Timur dan Tulungagung.

Kedua daerah tersebut juga memiliki wilayah laut yang cukup luas dan potensi perikanan yang cukup besar. Selain itu, di kedua daerah tersebut juga terdapat TPI meskipun berbeda dalam hal efektivitas fungsi: TPI di Belitung Timur secara fisik sudah tidak difungsikan, sementara TPI di Tulungagung masih berfungsi namun tidak optimal. Studi ini bertujuan untuk menggali secara mendalam dampak yang ditimbulkan dari suatu perda terhadap aktivitas usaha di sektor perikanan khususnya perikanan tangkap. Lebih khusus hendak dilihat keberadaan, fungsi dan pengaruh TPI terhadap kelancaran aktivitas usaha dan perkembangan sektor perikanan tangkap di kedua daerah studi.

I.2. Pertanyaan Penelitian

Bertolak dari permasalahan di atas, penelitian ini hendak menjawab pertanyaan berikut:

1. Bagaimana gambaran regulasi sektor perikanan terkait pungutan dan perizinan usaha perikanan di Indonesia secara umum, dan khususnya di Belitung Timur dan Tulungagung?
2. Bagaimana peran TPI dalam mendukung aktivitas usaha perikanan tangkap di daerah?

I.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari studi ini adalah:

1. Membuat gambaran regulasi sektor perikanan terkait pungutan dan perizinan usaha perikanan di Indonesia secara umum, dan khususnya di Belitung Timur dan Tulungagung,
2. Memberikan gambaran peran TPI dalam mendukung aktivitas usaha perikanan tangkap di daerah.

I.4. Batasan Penelitian

Meskipun sektor perikanan memiliki jenis-jenis perda yang mengaturnya, namun penelitian ini hanya mengkaji perda-perda terkait sektor perikanan tangkap termasuk didalamnya mengenai pungutan dan perizinan. Selain itu, perda yang diteliti adalah perda yang diterbitkan dari tahun 2009 sampai 2012, yang berasal dari 53 daerah. Profil regulasi diperoleh dari hasil kajian tekstual (*regulatory review*) atas dokumen perda yang terkumpul di KPPOD. Sedangkan untuk melihat dampak peraturan daerah yang mengatur perikanan serta peran TPI dalam mendukung aktivitas usaha perikanan tangkap diambil studi kasus Tempat Pelelangan Ikan di dua daerah: Belitung Timur dan Tulungagung.

penilaian. Ke 14 kriteria tersebut terbagi kedalam 3 aspek penilaian yaitu aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip. Aspek yuridis menilai segala hal terkait legal formal dari sebuah peraturan daerah. Aspek substansi menilai isi ataupun muatan dari sebuah peraturan daerah. Aspek prinsip menilai prinsip-prinsip dasar didalam perekonomian seperti prinsip kesatuan ekonomi yaitu perdagangan dalam negeri yang bebas (*free internal trade*). Ke 14 kriteria tersebut dapat dilihat dari tabel 1 dibawah ini:

I.5.2. Studi Kasus dengan pendekatan RIA

Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) digunakan untuk mengetahui dampak penerapan suatu kebijakan daerah. Dengan pendekatan RIA

Tabel 1. 14 Kriteria *Regulatory Review* KPPOD

NO.	KRITERIA
Aspek Substansi	
1.	Relevansi Yuridis
2.	Kemutakhiran Acuan Yuridis
3.	Kelengkapan Yuridis
Aspek Substansi	
1.	Konsistensi tujuan, isi, dan pasal
2.	Kejelasan Obyek
3.	Kejelasan Subyek
4.	Kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut atau Pemda
5.	Kejelasan standar waktu, biaya dan prosedur; atau struktur dan standar tarif
6.	Kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan
Aspek Prinsip	
1.	Keutuhan wilayah ekonomi nasional dan prinsip free internal trade
2.	Persaingan sehat
3.	Dampak terhadap perekonomian
4.	Akses masyarakat terhadap kepentingan umum (lingkungan hidup)
5.	Kewenangan pemerintahan

I.5. Pendekatan Penelitian

Studi ini menggunakan pendekatan kajian tekstual (*regulatory review*), metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA),⁵ dan studi kasus.

I.5.1. Metode *Regulatory Review* KPPOD (14 Kriteria)

Metode *regulatory review* digunakan untuk membuat profil regulasi dari sektor perikanan. Metode desk analysis KPPOD mengacu kepada 14 kriteria

dapat dilakukan kalkulasi rasional menyangkut manfaat optimum dan biaya netto minimal (*cost-benefit analysis*).⁶

Dalam penggunaannya, metode RIA terdiri dari 7 fase yaitu: (1) fase perumusan masalah untuk merumuskan masalah yang akan dipecahkan melalui suatu kebijakan; (2) fase identifikasi yang dilakukan untuk mengidentifikasi sasaran atau tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah melalui penerapan kebijakan; (3) fase identifikasi alternatif penyelesaian masalah, untuk mencapai tujuan/

5). Morral III, John F. SMARTER REGULATION The US Government Principles for Quality Regulation. Presented at Regulatory reform and regulatory impact analysis (RIA): Training Course For Indonesian Stakeholders in Civil Society.

6). Pendekatan rasionalisme dalam hal hasil/isi di atas kemudian dipadukan dengan pendekatan partisipatif dalam proses penyusunan kebijakan tersebut. Di sini, hasil kalkulasi rasional diuji dan dikonsultasikan dengan *stakeholders* dalam setiap tahapan penyusunan RIA. Hasil akhir kebijakan ditentukan oleh proses dialogis, kolaboratif sekaligus argumentatif. Gabungan dua pendekatan itu membuat RIA diyakini sebagai instrumen perwujudan *good regulatory governance* (GRG).

sasaran dan memecahkan masalah di atas, analisis kebijakan menilai pengembangan alternatif tindakan yang dapat digunakan oleh pemerintah sebelum menerapkan kebijakan; (4) fase analisis biaya-manfaat. Untuk setiap opsi atau alternatif tindakan atas suatu kebijakan dilakukan analisa (kuantitatif atau pun kualitatif) atas keuntungan-kerugian dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, dan ekonomi secara keseluruhan; (5) fase konsultasi publik. Dari perspektif *good regulatory governance* yang menjadi misi kuat dalam instrumen RIA, perumusan kebijakan haruslah terus-menerus dikomunikasikan kepada para pemangku kepentingan terkait (*stakeholder*), termasuk pelaksana yang menjalankan kebijakan di lapangan. Konsultasi ini harus dilakukan dari mulai tahap awal perumusan kebijakan sampai dengan tahap implementasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan; (6) fase penentuan opsi terbaik. Setelah menimbang berbagai kemungkinan tindakan, dan setelah membandingkan biaya-manfaat dari berbagai opsi tersebut, selanjutnya adalah memilih opsi tindakan yang terbaik untuk mencapai sasaran dan menyelesaikan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya; (7) fase perumusan strategi implementasi, mencakup administrasi kebijakan, sosialisasi kebijakan, dan monitoring pelaksanaan. Perumusan strategi implementasi ini harus memperhatikan beberapa faktor seperti mekanisme penerapan dari regulasi, kemungkinan ketidak patuhan atas diterapkannya regulasi. Termasuk juga biaya yang harus ditanggung oleh masing-masing *stakeholder* dan efektivitas dari setiap alternatif mekanisme. Namun mengingat keterbatasan teknis dalam studi ini, kami tidak melewati tahapan di fase 5 (Konsultasi publik).

Alat bantu RIA ini digunakan dalam studi kasus untuk mendapatkan pendalaman atas dampak regulasi sektor perikanan di Belitung Timur dan Tulungagung. Pengumpulan data dan informasi di lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi dan analisis data sekunder. Namun mengingat keterbatasan teknis studi ini, kami tidak menjalankan salah satu tahapan, yakni fase 5 (Konsultasi publik) sebagaimana yang menjadi komposisi baku dalam RIA di atas.

I.6. Kerangka Pikir

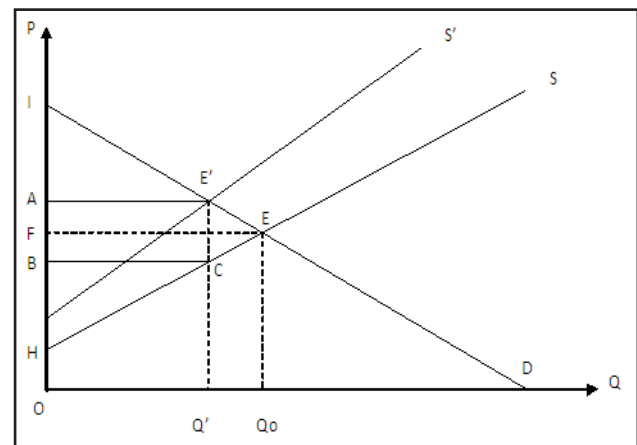
Dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), Pemda diberi kewenangan konstitusional untuk membentuk dan menerbitkan perda sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sesuai UU No.10 Tahun 2004 *juncto* UU No.12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam UU No.32 Tahun 2004 juga disebutkan bahwa perda dibentuk oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

pembantuan, selain sebagai penjabaran lebih lanjut atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dari sisi formil perda yang baik harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memperhatikan kondisi spesifik daerah. Sementara dari sisi materiil, substansi perda harus mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah termasuk dalam hal pengembangan ekonomi dan dukungan bagi kelancaran aktivitas investasi.

Tolok ukur untuk menilai dampak suatu perda (menghambat atau mendorong masuknya investasi ke daerah) terkait dengan penggunaan prinsip-prinsip dasar ekonomi dalam materi perda, pelibatan stakeholders dalam proses penyusunan perda, penerapan sanksi atas pelanggaran ketentuan dalam perda, dll. Prinsip sistem evaluasi dan pengawasan yang baik tentu akan menjadi faktor penentu pula bagi munculnya iklim investasi yang diharapkan.

Perda yang berdampak terhadap kegiatan usaha umumnya adalah perda yang terkait perijinan dan pungutan (retribusi dan pajak). Gambaran mengenai dampak penerapan perda terkait pungutan dapat dilihat pada gambar grafik 1 di bawah ini:

Gambar 1. Pengaruh Pungutan Terhadap Harga Produk



Grafik 1 memperlihatkan bahwa pengaruh pungutan yang dikenakan kepada satu produk. Sebelum dikenakan pungutan, harga keseimbangan ada di titik E, setelah dikenakan pungutan maka keseimbangan bergeser ke kiri di titik E'. Jumlah barang pun bergeser dari yang sebelumnya di titik Q menjadi Q'.

Dengan adanya kenaikan harga tersebut, dampak yang dialami oleh konsumen adalah berkurangnya surplus konsumen dari sebelumnya di area segitiga IEF menjadi Segitiga IE'A (besar penurunan adalah area AE'EF). Sementara bagi produsen, mengalami penurunan surplus produsen, dari yang sebelumnya sebesar area segitiga FEH menjadi area segitiga BCH (besar penurunan adalah area FECB).

Bagi pemerintah, dengan penerapan pungutan diperoleh pemasukan sebesar area AE'CB yang merupakan akumulasi dari surplus produsen dan surplus konsumen setelah diberlakukannya pungutan. Namun secara keseluruhan, ada surplus didalam perekonomian yang tidak dimiliki oleh siapapun, baik produsen, konsumen, maupun pemerintah yaitu sebesar area segitiga E'EC. Area inilah yang kemudian dianggap "hilang" didalam sebuah perekonomian (*dead weight loss*) karena penerapan pungutan tersebut.

Di dalam suatu pasar, kenaikan ataupun penurunan harga merupakan suatu mekanisme dalam mencapai titik keseimbangan antara penawaran dan permintaan. Di sini tercermin bahwa harga di titik keseimbangan pasar merupakan harga yang memang yang mempertemukan antara harga yang diinginkan oleh konsumen untuk dibayar (*willingness to pay*) untuk mendapatkan sejumlah barang dan jasa, dan harga yang diinginkan diterima oleh produsen atas sejumlah produksi barang dan jasa.

TPI merupakan suatu bentuk dari pasar di sektor perikanan. Pada TPI tersebut penjual dan pembeli bertemu untuk mengadakan transaksi. Sistem yang digunakan dalam proses jual beli di TPI adalah sistem lelang, yang memungkinkan komoditi perikanan mendapatkan nilai jual yang baik. Khusus dalam komoditi perikanan diperlukan suatu keseimbangan pasar yang mengarah pada harga keseimbangan bagi produk perikanan. Kebijakan harga pada komoditi perikanan seperti pada penetapan harga produksi hasil perikanan biasanya dengan memperhitungkan tingkat keuntungan yang ingin dicapai. Semakin besar margin keuntungan yang ingin didapat, maka menjadi tinggi pula harga yang ditetapkan untuk konsumen namun diseimbangkan dengan tingkat kualitas barang.

Nelayan ingin menjual hasil tangkapan ikannya dengan harga sebaik mungkin, sedangkan pembeli ingin membeli dengan harga serendah mungkin. Untuk mempertemukan penawaran dan permintaan itu, diselenggarakan pelelangan ikan agar tercapai harga yang dapat diterima oleh pembeli dan penjual. Tujuan utama didirikannya TPI adalah menarik sejumlah pembeli, sehingga nelayan dapat menjual hasil tangkapannya sesingkat mungkin dengan harga yang baik serta dapat menciptakan pasar yang sehat melalui lelang murni. Disamping itu, secara fungsional, sasaran yang diharapkan dari pengelolaan TPI adalah tersedianya ikan bagi kebutuhan penduduk sekitarnya dengan kualitas yang baik serta harga yang wajar.

Fungsi lain dari TPI yaitu sebagai pusat pemasaran dan distribusi hasil perikanan, sarana pemungutan

retribusi hasil penangkapan ikan, serta sarana penyuluhan dan pengumpulan data perikanan. Fungsi TPI seperti tersebut di atas dinilai cukup strategis, karena dengan adanya pelelangan, persaingan harga produksi semakin tinggi dan berpengaruh kepada peningkatan pendapatan dari usaha penangkapan ikan. Tidak tertutup kemungkinan bahwa pengelolaan TPI yang baik serta profesional akan memotivasi para nelayan untuk menambah dan mengembangkan usahanya di bidang perikanan. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa manfaat diadakannya pelelangan ikan di TPI antara lain adalah:

- Perolehan harga baik bagi nelayan secara tunai dan tidak memberatkan konsumen.
- Adanya pemusatan di satu tempat atas ikatan-ikatan yang bersifat monopoli terhadap nelayan.
- Adanya peningkatan pendapatan daerah melalui pemungutan retribusi (bea) lelang.
- Pengembangan Koperasi Unit Desa (KUD)

Ada beberapa variasi dari bentuk dasar lelang, termasuk penetapan batas waktu, minimum atau maksimum batas harga penawaran, dan peraturan khusus untuk menentukan penawar yang menang dan harga. Peserta lelang mungkin tidak mengetahui identitas atau tindakan dari peserta lain. Tujuan dari sistem Pelelangan Ikan di TPI yang sesungguhnya adalah mencari pembeli potensial sebanyak mungkin untuk membeli hasil tangkapan pada tingkat harga yang menguntungkan dan tidak merugikan pedagang pengumpul.

Pada awal keberadaannya, tujuan TPI lebih banyak terkait kepentingan nelayan dan koperasi perikanan agar nelayan dapat melepaskan diri dari kemiskinan. Menurut Sulistiani (2005), sejarah pelelangan ikan telah dikenal sejak tahun 1922, didirikan dan diselenggarakan oleh Koperasi Perikanan terutama di Pulau Jawa, dengan tujuan untuk melindungi nelayan dari permainan harga yang dilakukan oleh tengkulak/pengijon, membantu nelayan mendapatkan harga yang layak dan juga dalam mengembangkan usahanya.

Saat ini, banyak daerah yang memiliki TPI namun di lapangan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Sistem lelang yang menjadi dasar dari transaksi jual beli antara nelayan dan bakul ikan tidak berjalan. Pemasaran hasil tangkapan masih terpusat di bakul (pedagang ikan) dengan sistem ijon. Sistem ijon ini merupakan jelas merugikan nelayan. Biasanya bakul/tauke/tengkulak memberikan pinjaman terlebih dahulu kepada nelayan sebagai modal melaut, setelah mendapat ikan, maka bakul/tauke/tengkulak yang berhak menjual ikan tersebut dan menentukan harga beli dari nelayan adalah bakul/tauke/tengkulak tersebut. Dalam sistem ini, nelayan tidak mengetahui secara pasti berapa harga ikan yang dimilikinya. ■

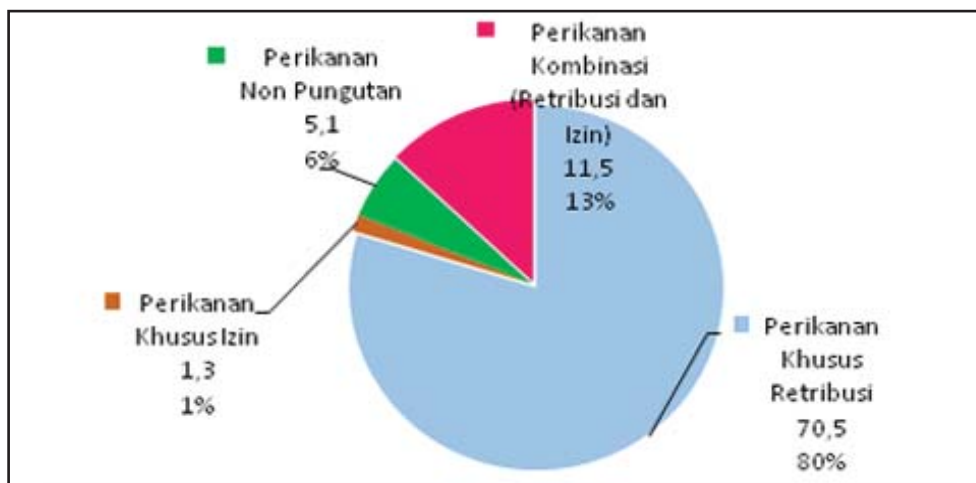
II. TEMUAN-TEMUAN STUDI

II.1. Profil Perda yang Dianalisis

Untuk melihat gambaran permasalahan perda perikanan, dilakukan analisis tekstual terhadap 78 perda sektor perikanan. Jenis-jenis perda yang dianalisis untuk sektor perikanan antara lain perda perizinan usaha tangkap, perda retribusi perizinan tertentu, dan lainnya. Untuk proporsi perda yang dianalisis terlihat dari gambar grafik 2 dibawah ini:

permasalahan terbesar untuk aspek yuridis terdapat pada kemutakhiran acuan yuridis yang mencapai 72%, di mana perda-perda yang bermasalah dalam kriteria ini masih menggunakan acuan perda yang sudah tidak berlaku lagi, seperti masih adanya perda terkait pungutan yang tidak memakai Undang-Undang (UU) No.28 Tahun 2009. Sementara pada kajian perda sektor perikanan, permasalahan terbesar adalah relevansi acuan yuridis, yakni sebesar 35%. Kami

Gambar 2. Profil Umum Perda Perikanan



Sumber: KPPPOD, Diolah

Grafik di atas memperlihatkan bahwa dari 78 perda yang dianalisis adalah sebagian besar mengatur mengenai retribusi (86%). kemudian 13% adalah perda yang mengatur izin sekaligus retribusi, dan 10% adalah perda yang mengatur khusus izin dan non pungutan. Data tersebut menunjukkan bahwa, sebagian besar pengaturan di daerah disertai dengan pungutan, atau dengan kata lain bahwa pemerintah daerah cenderung untuk membuat peraturan bila terdapat potensi pungutan di dalamnya. Hal ini kerap dilakukan untuk mengejar target Pendapatan Asli Daerah (PAD).

II.2. Gambaran Permasalahan Perda Perikanan

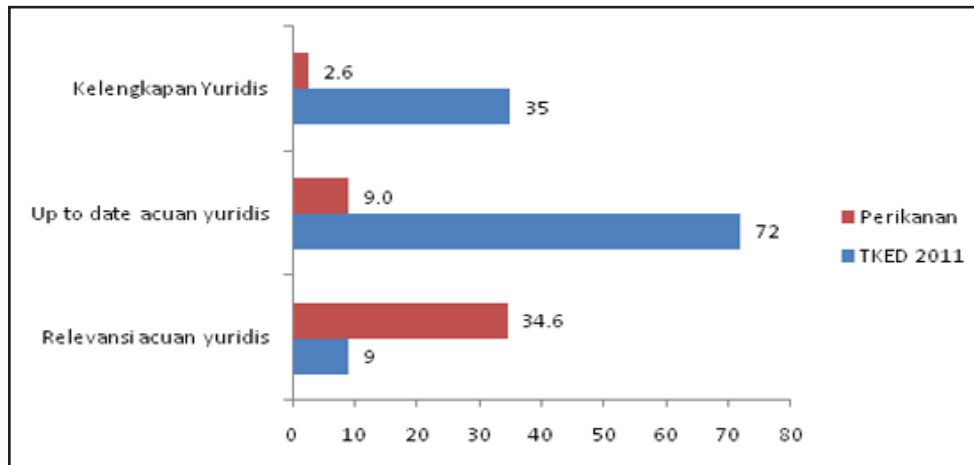
II.2.1. Aspek Yuridis

Untuk aspek yuridis, ada perbedaan antara temuan TKED 2011 dengan kajian perda yang dilakukan terhadap perda perikanan. Dalam studi TKED,

mencatat, permasalahan relevansi acuan yuridis ini dikarenakan tidak disertakannya acuan perundang-undangan yang lebih tinggi di dalam perda, seperti UU No.31 Tahun 2004 tentang perikanan dan PP No.54 Tahun 2002 tentang usaha perikanan. Lebih spesifik lagi, jika melihat jenis perda yang dianalisis, sekitar 39% perda yang mengatur mengenai retribusi mengalami kebermasalahan dalam relevansi acuan yuridis.

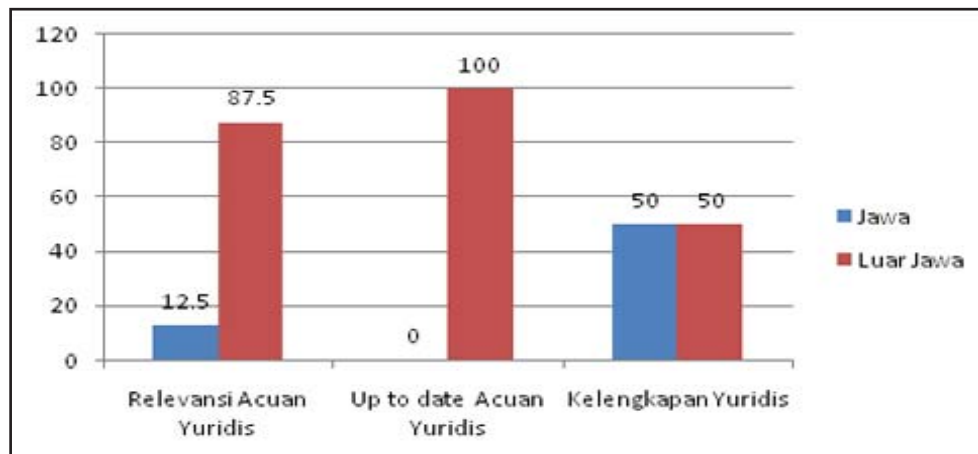
Jika suatu perda tidak memiliki relevansi acuan yuridis, maka bisa dikatakan perda tersebut tidak memiliki acuan untuk sejumlah klausul dan jabaran pengaturannya lebih lanjut. Bahkan, perda tersebut bisa dianggap ilegal karena tidak memiliki basis legal yang tepat sebagai konsiderannya sehingga perlu dilakukan revisi terhadapnya. Contoh kasus permasalahan di atas dapat dilihat pada Perda Kota Makassar No.13 Tahun 2011 tentang retribusi jasa usaha yang tidak mencantumkan UU No.31 Tahun 2004 tentang perikanan sebagai acuan.

Gambar 3. Permasalahan Aspek Yuridis



Sumber: KPPOD, Diolah

Gambar 4. Perda Bermasalah pada Aspek Yuridis Berdasarkan Lokasi



Sumber: KPPOD, Diolah

Temuan menarik dari hasil analisis peraturan daerah adalah Perda-perda terkait perikanan yang diterbitkan oleh daerah-daerah di Jawa relatif tidak bermasalah untuk kriteria relevansi acuan yuridis dibandingkan daerah lain yang berada di luar Jawa. Ini mengindikasikan kalau daerah-daerah yang berada di dekat pusat pemerintahan dan memiliki akses informasi yang lebih baik relatif tidak memiliki kebermasalahan perda.

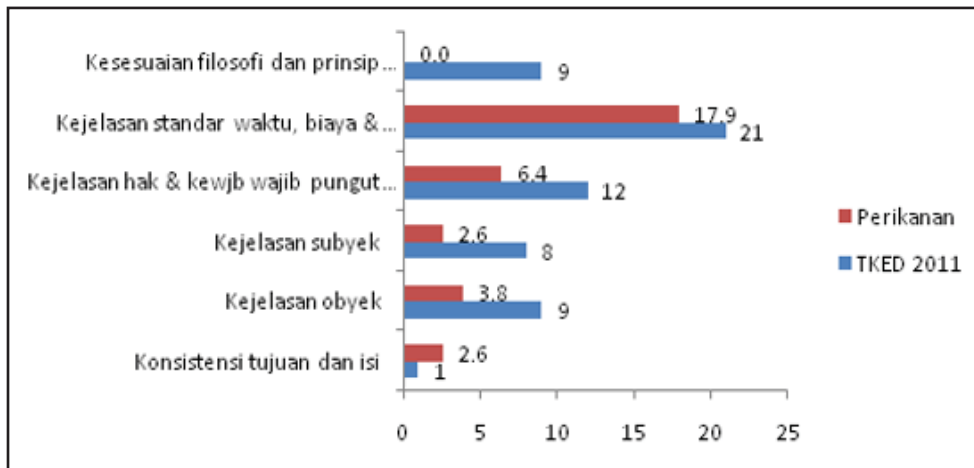
II.2.2. Aspek Substansi

Hasil temuan pada aspek substansi untuk perda perikanan tidak jauh berbeda dengan temuan dalam studi TKED 2011. Permasalahan terbanyak ada pada kriteria kejelasan standar waktu, biaya, prosedur: sebesar 18% dari total perda yang dikaji. Potensi masalah yang bisa muncul di lapangan karena pelanggaran tersebut adalah adanya ketidakpastian bagi masyarakat maupun pelaku usaha, sehingga dapat membuka peluang terjadinya penyimpangan misalnya pungutan ilegal. Dengan ketidakjelasan standar biaya, maka yang terjadi adalah pegawai

pemerintah yang bertugas melakukan pemungutan dapat menarik pungutan yang besarnya tidak wajar, bahkan menguntungkan petugas pemungut (praktik rente ekonomi). Padahal seharusnya, suatu perda harus mengandung kejelasan standar biaya, waktu dan prosedur. Karena dengan adanya kepastian dari hal-hal tersebut, maka masyarakat sebagai pelaku usaha mendapatkan kepastian atas besaran biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan pelayanan dari Pemda.

Contoh kasus kebermasalahan pada aspek substansi ini adalah Perda Lamongan No. 19/2010 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan yang didalamnya terdapat ketidakjelasan dalam rumusan tarif retribusi. Ketidakjelasan rumusan tarif retribusi ini dikarenakan perda hanya mencantumkan besaran 2.5% untuk retribusi kepada penjual maupun pembeli tanpa menyebutkan klausul apapun sebagai dasar perhitungan untuk tarif retribusi tersebut. Dengan adanya ketidakjelasan dasar retribusi ini, petugas pemungut dapat menetapkan dasar tarif yang tidak wajar untuk keuntungan petugas pemungut.

Gambar 5. Permasalahan Aspek Substansi



Sumber: KPPOD, Diolah

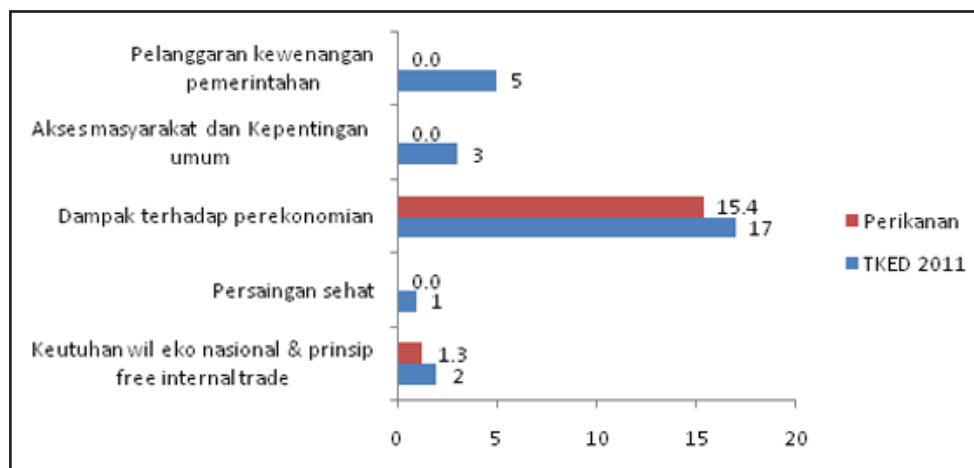
II.2.3. Aspek Prinsip

Permasalahan yang paling menonjol pada aspek prinsip adalah dampak terhadap perekonomian, yakni sebanyak 15%. Temuan ini tidak jauh berbeda dengan temuan TKED 2011. Dampak (negatif) terhadap perekonomian berarti bahwa pengaturan dalam perda salah satunya berpotensi menimbulkan pungutan berganda (*double taxation*) bagi pelaku usaha. Potensi pungutan berganda muncul pada substansi perda yang menerapkan pungutan yang bukan kewenangannya tetapi menjadi domain dari pemerintahan di atasnya.

yang dibebankan kepada pembeli/bakul sebesar 3%; dan kepada penjual/nelayan sebesar 2%. Pengaturan seperti ini tentunya merupakan beban tambahan bagi nelayan yang sudah menanggung beban operasional untuk melaut. Dalam praktiknya, bagi pedagang, beban retribusi dapat dialihkan kepada nelayan, maupun kepada pembeli. Dengan demikian dampak dari ketentuan dalam perda ini akan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dalam usaha sektor perikanan di Kota Cirebon.

Di Indonesia, perda terkait sektor perikanan juga umumnya mengatur TPI. Pengaturan mengenai TPI masuk ke dalam perda kepelabuhanan. Untuk

Gambar 6. Permasalahan Aspek Prinsip



Sumber: KPPOD, Diolah

Ekonomi biaya tinggi dapat terjadi juga karena penerapan besaran tarif yang tidak wajar, yang dapat mengakibatkan *multiplier* beban yang harus ditanggung hingga tingkat konsumen maupun pengalihan beban ke mata rantai kebelakang yakni kepada nelayan. Hal ini terlihat pada pengukuran jasa retribusi yang diatur berdasarkan nilai transaksi jual beli di TPI pada Perda Kota Cirebon No.05 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi TPI. Dalam perda tersebut diatur tarif retribusi ditetapkan sebesar 5% dari harga nilai transaksi

pungutan-pungutan yang berlaku didalam TPI sendiri umumnya adalah retribusi yang dikenakan untuk penggunaan jasa-jasa yang ada di dalam TPI, seperti pas masuk dan parkir, *cold storage*, sewa lahan, sewa bangunan atau sewa kios untuk penjualan, dan lainnya. Retribusi yang berasal dari TPI tersebut merupakan salah satu komponen PAD sektor perikanan di daerah.

Beberapa pungutan yang diberlakukan di sektor perikanan bisa dilihat dari tabel 2 disamping:

Tabel 2. Jenis-Jenis Pungutan Sektor Perikanan

JENIS PUNGUTAN		PENETAPAN TARIF
I. Perizinan		
1.	SIUP (Surat Izin Usaha Perikanan)	Rp 0-1.500.000/Skala Usaha, tarif per perusahaan
2.	SIPI (Surat Izin Penangkapan Ikan)	Rp 0-300.000/Skala Usaha (kapal), jenis alat tangkap
3.	SIKPI (Surat Izin Keterangan Pengangkutan Ikan)	Rp 0-500.000/GT/tahun (umumnya tarif didasarkan / unit kapal)
4.	dll...	
II. Izin Penggunaan Peralatan		
1.	Pukat cincin	Rp 30.000-300.000/GT/tahun
2.	Pancing tonda/pancing ulur	Rp 20.000/ GT
3.	Uji Kelayakan Kapal	---
4.	dll...	
III. Atas Hasil Tangkap/Produksi		
1.	Penjualan	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan: 0%-2.5% x harga transaksi • Pembeli: 0% -5% x harga transaksi
IV. Pemakaian Fasilitas		
1.	TPI	Rp 15.000/m2/hari
2.	Cool Storage	Rp 25/kg/hari
3.	Tambat Kapal	Rp 1500(10GT)/tambat-Rp 20.000 (20GT)/tambat
4.	dll...	

Dari segi perizinan, telah terjadi *overregulated* pada kegiatan usaha perikanan tangkap. Tabel di atas menunjukkan bahwa terdapat izin-izin yang harus dimiliki oleh nelayan di tingkat Kabupaten/Kota untuk memulai usaha perikanan tangkap. Sementara itu, di tingkat pusat ada juga izin usaha sektor perikanan tangkap yang bersifat sama yaitu Surat Izin Kapal Perikanan (SIKP), Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM) untuk penanaman modal.

Potensi pungutan ganda juga terdapat pada PPP dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) yang merupakan PNBPN sektor perikanan dan menjadi sumber Dana Bagi Hasil sektor perikanan (DBH). Pada prinsipnya, PPP sama dengan pungutan untuk SIUP, SIPI dan SIKPI yang dikenakan kepada pengusaha perikanan tangkap. Dua jenis pungutan yang ditetapkan di tingkat pusat dan daerah dengan sifat yang sama tentunya akan membebani pengusaha perikanan. Demikian pula PHP yang hanya dikenakan pada hasil produksi perikanan yang diekspor dengan tarif 1% -2%, berpotensi terjadi pungutan ganda dengan retribusi daerah atas Surat Keterangan Pengangkutan Ikan (SKPI) atau pungutan hasil perikanan di TPI dengan tarif 2% - 5%. Disini dapat terlihat potensi terjadinya pungutan ganda (*Double Taxation*) antara pungutan di tingkat daerah dengan pusat. Persoalan lain adalah mengingat transaksi penjualan dapat dilakukan di atas kapal, efektivitas penarikan iuran PHP merupakan sebuah persoalan. Banyaknya pencurian ikan, terkurasnya sumber daya ikan akan

tidak sebanding dengan penerimaan negara di sektor ini.

II.3. Dampak Penerapan Perda

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai dampak penerapan suatu perda dilakukan analisis dengan menggunakan pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Untuk itu diambil dua perda yang mengatur perikanan yang berasal dari Belitung Timur dan Tulungagung. Kedua perda tersebut adalah: Perda Tulungagung No.12 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Usaha Kelautan dan Perikanan, dan Perda Belitung Timur No.10 Tahun 2012 tentang Perizinan Usaha Perikanan.

II.3.1. Analisa RIA untuk Perda Perikanan di Tulungagung dan Belitung Timur

Tulungagung yang terletak di Pantai Selatan Pulau Jawa memiliki potensi perikanan tangkap yang cukup besar. Hal ini dikarenakan luasnya wilayah laut yang dimiliki oleh Tulungagung termasuk wilayah ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif). Untuk menjamin keberlangsungan sumber daya perikanan tersebut, Pemda Tulungagung dan Belitung Timur masing-masing menerbitkan sebuah perda yang bertujuan untuk mengendalikan, menata pemanfaatan sektor perikanan.

Di Tulungagung, perda terkait sektor perikanan adalah Perda No.12 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Usaha Kelautan dan Perikanan, dan di Belitung Timur,

Perda No.10 Tahun 2012 tentang perizinan usaha perikanan. Pada prinsipnya kedua perda tersebut mengatur mengenai perizinan terkait perikanan tangkap seperti Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Selain itu, juga diatur mengenai klausul pengecualian, dan sanksi didalam masing-masing perda tersebut. Sebenarnya Perda Tulungagung No.12 Tahun 2010, juga mengatur mengenai TPI, namun untuk keperluan analisis dampak penerapan perda, hanya akan dibahas dampak dari ketentuan mengenai perizinan usaha perikanan saja. Untuk lebih detilnya bisa dilihat dari tabel 3 di bawah ini:

penerima harga (*price taker*), meskipun harga perikanan bisa dikatakan elastis karena tergantung pasokan. Sehingga beban retribusi tersebut harus ditanggung sendiri oleh nelayan sebagai biaya tersendiri. Sedangkan bagi pembeli, retribusi ini relatif tidak berdampak karena yang menanggung retribusi penjualan tersebut adalah nelayan.

Sebelum masuk ke dalam analisis manfaat-biaya, terlebih dahulu diidentifikasi *stakeholder* yang terkena dampak langsung maupun tak langsung dari perda yang bersangkutan. *Stakeholder* utama dari yang menerima manfaat atupun yang akan terkena dampak dari perda tersebut, yakni antara lain:

Tabel 3. Gambaran Perda Perikanan Tulungagung dan Belitung Timur

PERDA	Perda Tulungagung No.12 Tahun 2010 tentang pengelolaan usaha kelautan dan perikanan	Perda Belitung Timur No.10 Tahun 2012 tentang perizinan usaha perikanan
(1): Masalah	1. Belum banyak nelayan yang memiliki izin 2. Retribusi izin kepada nelayan berpotensi memberatkan	
Penjelasan:		
Subjek perizinan	Setiap orang atau badan hukum yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah Tulungagung	Setiap orang atau badan hukum yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah Belitung Timur
Objek perizinan	Pemberian izin usaha perikanan tangkap yaitu SIUP, SIPI dan SIKPI di Tulungagung	Pemberian izin usaha perikanan tangkap yaitu SIUP, SIPI dan SIKPI di Belitung
Dasar tarif	Tidak diatur khusus didalam perda, namun diatur lebih lanjut didalam Peraturan Bupati (Perbup)	Diatur dalam perda tersendiri yakni Lampiran Perda Perizinan Tertentu
Tarif	Diatur lebih lanjut didalam Perbup	Diatur dalam perda tersendiri yakni Lampiran Perda Perizinan Tertentu
Pengecualian	Kegiatan perikanan untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari dan kegiatan penelitian	Tidak diatur di dalam Perda
Sanksi	1. Pencabutan SIUP, SIKPI 2. Penghentian Kegiatan Usaha 3. 6 Bulan kurungan atau denda setinggi-tingginya 50 juta rupiah	6 Bulan kurungan atau denda setinggi-tingginya 50 juta rupiah
(2): Tujuan/Sasaran	1. Pengendalian dan penataan pemanfaatan sumber daya kelautan 2. Ketertiban dan pemerataan kesempatan berusaha dibidang perikanan dan kelautan	1. Pengendalian dan penataan pemanfaatan sumber daya kelautan 2. Ketertiban dan pemerataan kesempatan berusaha dibidang perikanan dan kelautan

Potensi masalah yang ditimbulkan dari pemberlakuan perda perikanan di Tulungagung dan Belitung Timur adalah adanya retribusi yang dibebankan kepada nelayan terkait izin-izin untuk usaha perikanan tangkap. Retribusi ini masih diberlakukan di Tulungagung dan sedikit banyak membebani nelayan di Tulungagung. Dengan adanya retribusi, nelayan harus mengeluarkan biaya selain biaya operasional, selain itu, nelayan tidak bisa memasukkan beban retribusi izin tersebut sebagai komponen didalam harga ikan. Hal ini dikarenakan nelayan tidak memiliki kekuatan di dalam pasar dan lebih bersifat

1. Nelayan, yakni sebagai pelaku utama dari sektor perikanan di masing-masing daerah. Nelayan berperan dalam mengambil atau memproduksi perikanan tangkap.
2. Dinas Kelautan dan Perikanan, yakni sebagai pengendali pemanfaatan dan penataan sumber daya perikanan di suatu daerah.
3. Konsumen atau Industri Pengolahan Ikan, yakni sebagai pengguna hasil produksi perikanan
4. Badan pelayanan perizinan sebagai salah satu tempat untuk penerimaan daerah

Kemudian, ukuran dari dampak pemberlakuan perda dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni dampak yang terukur dan tidak terukur. Untuk dampak yang terukur dihitung dalam satuan nilai mata uang, atau kerugian waktu dan sebagainya. Sedangkan dampak tidak terukur dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu kecil, sedang dan besar. Sedangkan koefisien untuk menentukan arah dari besaran dampak adalah: (+) untuk manfaat dan (-) untuk biaya/kerugian. Penjelasan bisa dilihat pada tabel 4 dibawah ini:

Alternatif tindakan yang dikembangkan terhadap keberadaan perda ini ada tiga yakni:

1. Tidak melakukan intervensi apapun terhadap perda yang dimplementasikan
2. Penyederhanaan izin-izin terkait usaha perikanan tangkap

3. Pembebasan biaya-biaya retribusi izin perikanan tangkap termasuk izin peralatan perikanan.

Untuk alternatif pertama, jika tidak dilakukan intervensi apapun terhadap perda maka total dampak manfaat yang diterima oleh keseluruhan *stakeholder* cukup besar, meskipun masih ada biaya-biaya yang dikeluarkan oleh masing-masing *stakeholder*. Nelayan menerima manfaat dari penerapan perda tersebut berupa legalitas berusaha kepastian jenis retribusi yang dibayarkan untuk memulai usaha. Manfaat lain yang bisa didapat oleh nelayan adalah adanya pembinaan terhadap nelayan. Meskipun masih ada retribusi yang harus ditanggung sendiri oleh nelayan dan dapat berdampak pada harga ikan. Pembinaan ini bisa berbentuk bantuan teknis, pelatihan maupun bantuan alat bagi nelayan yang

Tabel 4. Analisis RIA Perda Perikanan Tulungagung dan Belitung Timur

No.	Pemangku Kepentingan	Manfaat/Kerugian	Total Dampak Alternatif I	Total Dampak Alternatif II	Total Dampak Alternatif III
1	Nelayan	Biaya administrasi perizinan	(-) Besar	(+) Sedang	(+) Besar
		Harga ikan	(-) Besar	(-) Besar	(+) Besar
		Kepastian besaran retribusi	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Legalitas Usaha	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Pembinaan dari pemerintah daerah	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Kemudahan akses perbankan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
Dampak tak terukur bagi Nelayan			3 (+) Besar	4 (+) Besar, (+) Sedang	6 (+) Besar
Dampak terukur bagi Nelayan			Tidak dihitung	Tidak dihitung	Tidak dihitung
2	Dinas Kelautan	Biaya pengawasan usaha perikanan	(-) Besar	(-) Besar	(-) Kecil
		Ketertiban administratif	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Ketersediaan data produksi daerah	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Pembinaan nelayan	(-) Sedang	(-) Sedang	(-) Sedang
		Terjaminnya mutu ikan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Kelestarian sumber daya	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
Dampak tak terukur bagi Dinas Kelautan			2 (+) Besar, (+) Sedang	2 (+) Besar, (+) Sedang	3 (+) Besar, (+) Kecil
Dampak terukur bagi Dinas Kelautan			Tidak dihitung	Tidak dihitung	Tidak dihitung
3	Badan Perizinan	Tersedianya data usaha legal sektor perikanan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Penerimaan retribusi perizinan	(+) Sedang	(+) Kecil	(-) Sedang
		Menarik investasi sektor perikanan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
Dampak tak terukur bagi Badan Perizinan			2 (+) Besar, (+) Sedang	2(+) Besar, (+) Kecil	(+) Besar, (+) Sedang
Dampak terukur bagi Badan Perizinan			Rp. 0,-	Rp. 0,-	Rp. 0,-
4	Konsumen perikanan	Harga ikan	(-) Sedang	(-) Sedang	(+) Besar
		Terjaminnya mutu produksi ikan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
		Terjaminnya supply produksi ikan	(+) Besar	(+) Besar	(+) Besar
Dampak bagi pengusaha Konsumen Perikanan			(+) Besar, (+) Sedang	(+) Besar, (+) Sedang	2 (+) Besar, (+) Kecil
Dampak terukur bagi pengusaha Konsumen Perikanan			Tidak dihitung	Tidak dihitung	Tidak dihitung
Total Dampak (Tidak terukur)			9 (+) Besar, (+) Sedang	11 (+) Besar	14 (+) Besar
Total Dampak (Terukur)			Rp. 0,-	Rp. 0,-	Rp. 0,-

memiliki izin. Meskipun ada biaya yang dikeluarkan oleh nelayan untuk mendapatkan izin tersebut. Bagi Dinas Kelautan sendiri, dengan diterapkannya perda ini, bisa menjamin ketertiban administrasi dan ketersediaan data produksi perikanan. Dengan begitu, Dinas Kelautan dapat melakukan pemetaan masalah dan perencanaan sektor perikanan. Bagi konsumen, terdapat biaya dari harga ikan, karena nelayan membebaskan retribusi tersebut ke dalam komponen harga ikan.

Sedangkan untuk alternatif kedua, dengan penyederhanaan izin-izin untuk usaha perikanan tangkap yaitu SIUP, SIKPI dan SIPI kedalam satu izin, maka manfaat yang didapat oleh nelayan adalah nelayan hanya perlu untuk membuat satu izin untuk ketiga izin tersebut. Manfaat bagi nelayan selain legalitas usaha dan kepastian tarif retribusi adalah biaya yang dikeluarkan untuk perizinan menurun, tidak hanya dari uang yang dikeluarkan untuk membayar retribusi izin, namun waktu yang diperlukan untuk mengurus izin. Bagi Pemda, terutama Badan Perizinan, dengan penyederhanaan ini, dampaknya adalah penurunan pendapatan dari retribusi perizinan, karena dari tiga izin menjadi satu izin saja. Namun, manfaat penyederhanaan perizinan tersebut, bagi Badan Perizinan dapat mempermudah mekanisme pendataan izin yang dikeluarkan untuk usaha perikanan.

Untuk alternatif ke tiga, yaitu membebaskan retribusi untuk seluruh izin-izin usaha perikanan tangkap. Dengan pembebasan retribusi ini, nelayan tidak lagi mengeluarkan biaya untuk memperoleh perizinan. Sehingga nelayan tidak terbebani lagi dengan biaya perizinan, utamanya jika nelayan tersebut baru akan memulai usaha. Pembebasan retribusi ini bisa menarik nelayan yang belum memiliki izin untuk mengurus perizinan dan masuk ke sektor formal. Bagi Pemda sendiri, memang ada kehilangan retribusi, namun manfaat yang besar juga didapat dari meningkatnya nelayan yang memiliki izin sehingga pengawasan dan pembinaan bagi nelayan dapat lebih baik.

Dengan memperhatikan keseluruhan total dampak terhadap masing-masing opsi, maka opsi ke tiga yaitu melakukan pembebasan retribusi terhadap seluruh izin-izin untuk perikanan tangkap memiliki manfaat yang lebih besar dibandingkan kedua opsi lain. Alternatif ke tiga jelas memberikan manfaat besar bagi nelayan. Manfaat tersebut berupa tidak adanya lagi biaya untuk mendapatkan perizinan usaha yang berpotensi membebani pelaku usaha. Sehingga, nelayan tidak terbebani lagi untuk memulai usaha perikanan tangkap dan pada akhirnya bisa menarik nelayan yang belum mengurus izin untuk mau mengurus izin. Selain itu, dengan semakin banyaknya nelayan yang mengurus izin, Pemda lebih mudah dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan, pembinaan, dan pemberdayaan nelayan yang beroperasi di daerah. Data yang akurat

mengenai keberadaan dan kondisi nelayan dapat juga digunakan untuk membuat program perlindungan bagi nelayan, baik perlindungan (jaminan) ketika mereka melaut, maupun jaminan ketika mengalami musim paceklik, yang sangat diharapkan oleh para nelayan.

II.3.2. Analisis RIA untuk TPI di Tulungagung dan Belitung Timur

II.3.2.1. Latar Belakang

Sebagai daerah yang memiliki wilayah laut, Tulungagung memiliki produksi perikanan tangkap sebesar 5008 ton (2011). Sedangkan di Belitung Timur, produksi perikanan tangkap mencapai 39007 ton (2011). Untuk jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor perikanan di Tulungagung sebanyak 2026 orang. Sedangkan di Belitung Timur, jumlah tenaga kerja yang terlibat di perikanan tangkap pun cukup banyak, mencapai 6051 Orang . Sektor perikanan di kedua daerah juga menyumbang PAD yang berasal dari retribusi izin usaha, retribusi penjualan hasil produksi perikanan baik tangkap maupun budi daya, retribusi TPI dan fasilitasnya. Selain itu, Pemda juga mendapat pendapatan DBH SDA Perikanan dan DAK Sektor Perikanan.

Untuk mendukung perikanan, maka Pemda di masing-masing daerah mengadakan TPI sebagai salah satu tempat bagi nelayan untuk mendapatkan harga yang layak melalui suatu kegiatan jual beli yang terbuka dan saling menguntungkan antar nelayan dan pembeli yaitu tempat pelelangan ikan. Di TPI, proses jual beli dilakukan dengan sistem lelang terbuka dengan beberapa orang peserta dan beberapa pedagang. Setelah seluruh ikan tercatat baik dari berat, jenis dan pemilik, kemudian seorang juru lelang memulai kegiatan lelang. Lelang yang dilakukan pun terbuka dan dengan penawaran yang meningkat. Aturan untuk mengajukan tawaran lelang pun sesuai urutan yang diatur oleh juru lelang dan harus lebih tinggi dari penawar sebelumnya. Penentuan pemenang lelang adalah penawar dengan harga tertinggi.

Dengan penggunaan tata cara pelelangan tersebut, jelas diatur bahwa penjualan dilakukan dengan dasar satuan berat dan adanya jaminan harga yang layak karena pelelangan dilakukan dengan mekanisme tawaran meningkat. Disamping itu, dengan keterbukaan informasi akan membuat terjadinya persaingan antar pihak baik penjual/nelayan maupun pembeli, sehingga mengurangi potensi monopoli pihak-pihak tertentu dalam pemasaran ikan.

II.3.2.2. Permasalahan TPI di Tulungagung dan Belitung Timur

Dari kegiatan turun lapangan untuk studi kasus Belitung Timur dan Tulungagung, diperoleh

beberapa informasi mengenai kondisi TPI di kedua daerah tersebut, terlihat ditabel 5 di bawah ini:

Dari hasil turun lapangan diketahui bahwa, di Tulungagung, TPI ada namun tidak berfungsi dengan optimal. TPI di Tulungagung hanya sebagai tempat jual beli biasa, bukan merupakan tempat pelelangan ikan seutuhnya, yang didalamnya terdapat mekanisme lelang dalam jual beli perikanan. Selain itu, proses jual beli pun dilakukan tertutup. Akibatnya nelayan tidak memiliki informasi patokan harga yang menguntungkan terhadap hasil tangkapan. Dampak lebih jauhnya, nelayan tidak lagi memiliki kekuatan pasar dan tidak bisa mendapatkan harga yang menguntungkan.

Beberapa permasalahan yang muncul menyangkut keberadaan TPI dengan perkembangan aktivitas perikanan tangkap adalah:

1. Jika tidak ada TPI, maka penawaran harga produksi tangkapan ikan dilakukan antara penjual dan pembeli secara tertutup, bukan melalui penawaran terbuka sehingga harga produksi ditekan secara sepihak oleh pembeli/pedagang;
2. Pendapatan pemerintah berupa retribusi pelelangan ikan tidak dapat diperoleh, karena tidak tersedia jasa pelelangan ikan;
3. Tidak ada data hasil tangkapan ikan (produksi perikanan) yang akurat di daerah yang bersangkutan.

Tabel 5. Kondisi Sektor Perikanan dan TPI di Tulungagung dan Belitung Timur

TEMUAN STUDI LAPANGAN	TULUNGAGUNG	BELITUNG TIMUR
Jumlah TPI	1 TPI	3 TPI
Keberadaan TPI	Ada, namun sistem pelelangan tidak fungsional	Tidak ada secara fisik, namun sistem sebuah TPI masih digunakan
Retribusi	Ada Retribusi (2.5%)	Sudah dihapuskan
Tertib administrasi	Belum tertib	Tertib
Pengawasan Dinas Terkait	Ada tapi tidak efektif	Efektif
Insentif	Tidak mendapatkan DAK	Mendapatkan DAK (3 Milyard (2011), 6 Milyard (2012))
PAD Sektor Perikanan	121 juta (2011)	194 juta (2011)
Kuantitas Fasilitas di TPI	Tidak mencukupi	Tidak ada
Kualitas Fasilitas di TPI	Kurang baik	Tidak ada

Hal yang berbeda ditemukan di Belitung Timur. TPI tidak difungsikan lagi, meskipun perda yang mengatur tentang TPI masih diberlakukan. Dari segi ketertiban administrasi tempat pelelangan ikan, ternyata di Belitung Timur, para nelayan melakukan hal yang lebih baik dibandingkan dengan nelayan di Tulungagung. Nelayan di Belitung Timur masih melakukan pencatatan atas hasil tangkapan perikanan yang dijual di lokasi TPI secara mandiri, sehingga hasil produksi perikanan di Belitung Timur lebih terantau. Namun demikian, kontrol oleh petugas (dari Dinas Perikanan dan Kelautan) tidak maksimal atas kebenaran data yang disampaikan oleh pedagang. Hal ini mengakibatkan data kurang *valid* dan cenderung *under estimate*. Dengan demikian Pemda tidak memiliki data yang akurat untuk perencanaan sektor perikanan.

Di Tulungagung, pedagang masih dikenakan retribusi penjualan di TPI sebesar 2.5%. Sementara di Belitung Timur sudah tidak dikenakan lagi retribusi apapun terkait perikanan. Motivasi dari penghilangan retribusi ini adalah untuk mendapatkan insentif berupa DAK sektor kelautan. Dengan menghilangkan retribusi bahkan Pemda Belitung Timur mendapatkan DAK yang cukup besar yang bisa digunakan untuk pengembangan perikanan disana.

4. Jika menggunakan Tempat Pelelangan Ikan yang sekarang ada, maka pelelangan ikan tidak akan berjalan optimal karena tidak akan terjadi transaksi, mengingat nelayan keberatan dengan adanya pungutan yang harus mereka tanggung, padahal kondisi pelayanan di Tempat Pelelangan Ikan tidak sepadan dengan yang mereka harapkan;
5. Kalaupun dipaksakan, maka kemungkinan adalah sebagian nelayan dan pedagang akan melakukan transaksi di luar lokasi TPI, pemerintah memperoleh retribusi pelelangan ikan, namun tidak sesuai target serta mubasirnya sarana yang ada.

II.3.2.3. Tujuan

Tujuan utama adalah terwujudnya Tempat Pelelangan Ikan yang berfungsi penuh sebagai salah satu sarana utama untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Sedangkan tujuan khusus adalah:

1. TPI sebagai pusat pemasaran dan distribusi hasil perikanan, sarana pemungutan retribusi hasil penangkapan ikan, serta sarana penyuluhan dan pengumpulan data perikanan
2. Berfungsinya sistem lelang di TPI
3. Tempat utama berkumpulnya para pembeli ikan

4. Tertibnya administrasi pencatatan jual beli ikan di TPI
5. Berfungsinya kelembagaan pengelolaan TPI

penjualan termasuk harga, kuantitas ikan maupun jumlah produksi ikan

II.3.2.4. Alternatif Tindakan

Untuk mencapai beberapa tujuan diatas, maka dapat dipilih tindakan dari beberapa opsi alternatif seperti tabel 6 dibawah ini:

Berdasarkan pada alternatif tindakan di atas, maka opsi alternatif yang akan dianalisis melalui biaya dan manfaatnya diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Tidak melakukan intervensi apa-apa terhadap kebijakan yang ada
2. Memfungsikan kembali TPI, memungut retribusi

Tabel 6. Alternatif Tindakan (Opsi)

ALTERNATIF TINDAKAN		
1.	Pengeluaran pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi langsung (mis. subsidi bunga kredit) dari pemerintah kepada nelayan yang memiliki izin agar menjual di TPI. • Biaya untuk tambahan tenaga pengelola TPI.
2.	Akses Modal	<ul style="list-style-type: none"> • Mempermudah akses nelayan dan penjual dengan mengadakan kantor Bank di dalam TPI.
3.	Retribusi (<i>user charges</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Mengenakan tarif retribusi kepada nelayan yang menggunakan fasilitas TPI untuk berjualan.
4.	Pemakaian Sarana dan Prasarana	<ul style="list-style-type: none"> • Mengatur tata cara pemanfaatan prasarana dan sarana TPI. • Mengatur hak dan kewajiban pengguna TPI.
5.	Persuasi	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong dan memperkuat organisasi/ Kelompok Pengguna TPI. • Sosialisasi dan kampanye, keamanan dan kebersihan dan ketertiban TPI.
6.	Harga	Harga dasar perikanan di TPI.
7.	Standar teknis Fasilitas TPI	Kelengkapan, keselamatan dan keamanan (pemadam), tata cara penggunaan bangunan maupun fasilitas TPI.
8.	Standar kinerja Fasilitas TPI	Kelengkapan sarana penunjang TPI (pusat informasi, MCK, tempat ibadah, security team, cleaning services, klinik, air bersih, listrik, telepon dan lain-lain).
9.	Pengawasan keluar/masuk Supplier	Hanya nelayan yang terdaftar (memiliki izin) yang dapat menjual di dalam TPI.
10.	Pengawasan proses produksi:	
	a) Standar tehnis	Larangan menjual produk tertentu di dalam TPI (B3, dan asusila).
	b) Standar kinerja	Pengawasan kelengkapan, keselamatan, keamanan dan penggunaan sarana TPI.
11.	Pengawasan informasi	Pengawasan terhadap informasi harga jual beli dan jumlah ikan yang masuk ke TPI.
12.	Stabilisasi harga jual	Penetapan mekanisme lelang untuk menjaga kestabilan harga.

Setelah dilakukan analisa terhadap alternatif alternatif yang ada dari ke dua belas pilihan diatas, dipilih alternatif 1, 3, 5, 6, 10 dan 12 yaitu:

1. Meningkatkan anggaran belanja pemerintah untuk menambah tenaga pengelola TPI (termasuk tenaga keamanan dan kebersihan TPI)
2. Menetapkan retribusi berdasarkan jenis penggunaan sarana dan prasarana di TPI.
3. Pembinaan organisasi pedagang dengan melakukan sosialisasi dan kampanye untuk meningkatkan keamanan, kebersihan dan ketertiban TPI
4. Pengaturan terhadap ketersediaan standar dan harga di TPI
5. Melakukan pengawasan terhadap keberadaan nelayan yang berizin di TPI
6. Melakukan pengawasan terhadap informasi

penjualan dan juga retribusi berdasarkan penggunaan jasa-jasa atau fasilitas di TPI seperti tambat kapal, *cold storage* (bila ada), dan parkir.

3. Memfungsikan kembali TPI dengan membebaskan retribusi penjualan, namun penggunaan fasilitas dan jasa-jasa di TPI tetap diatur oleh Pemda.

II.3.2.5. Analisis Biaya-Manfaat untuk TPI di Tulungagung dan Belitung Timur

Karena pola manfaat dan biaya yang terjadi pada masing-masing opsi tersebut di atas relatif seragam dan konsisten, maka analisis manfaat dan biaya dilakukan dengan menghitung manfaat dan biaya tahunan (rata-rata). Dalam analisis seperti ini, proses RIA tidak perlu melakukan diskonto untuk

mendapatkan nilai sekarang (*present value*). Opsi yang terbaik adalah yang menghasilkan manfaat atau biaya tahunan (rata-rata) yang paling besar.

Analisis biaya dan manfaat opsi 2 dan opsi 3: Memfungsikan kembali TPI, memungut retribusi

berdasarkan penggunaan jasa-jasa atau fasilitas di TPI seperti tambat kapal, *cold storage* (bila ada), parkir kendaraan (opsi 2). Memfungsikan kembali TPI, membebaskan retribusi berdasarkan penggunaan jasa-jasa atau fasilitas di TPI seperti tambat kapal, *cold storage* (bila ada), parkir kendaraan (opsi 3).

Tabel 7. Analisis RIA untuk TPI di Tulungagung

No	Benefit/Biaya	Penerima manfaat/biaya	Indikator	Estimasi nilai Opsi 2	Estimasi nilai Opsi 3
A Benefit					
1	Penerimaan retribusi jasa usaha TPI	Pemerintah Daerah	Retribusi TPI		
	Retribusi Parkir Kendaraan			Rp. 26.400.000,-	Rp. 26.400.000,-
	Retribusi Tambat Kapal			Rp 227.304.000,-	Rp 227.304.000,-
	Retribusi Penjualan Ikan			Rp. 126.531.750,-	(-) Rp. 126.531.750,-
2	Kenyamanan berbelanja (TPI tidak semrawut)	Konsumen	Tidak terukur	(+) Besar	(+) Besar
3	Persaingan usaha sehat	Pedagang/ Nelayan	Tidak terukur	(+) Besar	(+) Besar
4	Ketersediaan data perikanan	Pemda	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
5	Insentif pembebasan retribusi	Pemda	Insentif berupa DAK	Rp. 0,-	Rp. 3.000.000.000,-*
6	Harga yang stabil	Pedagang/ Nelayan & Konsumen	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
7	Informasi pasar yang terbuka	Pedagang & Nelayan	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
Total benefit terukur Tulungagung				Rp. 380.235.750,-	Rp. 3.127.172.250,-
Total benefit tak terukur Tulungagung				3(+) Besar	3(+) Besar
B Biaya					
1	Biaya operasional pengelola TPI	Pemda	Biaya operasional	Tidak dihitung	Tidak dihitung
2	Biaya pajak dan retribusi	Pedagang/ Nelayan	Biaya pajak dan retribusi meningkat		
	Retribusi Parkir Kendaraan			(-) Rp.26.400.000,-	(-) Rp. 26.400.000,-
	Retribusi Tambat Kapal			(-) Rp227.304.000,-	(-) Rp 227.304.000,-
	Retribusi Penjualan Ikan			(-) Rp. 126.531.750,-	Rp. 0,-
3	Biaya penyediaan fasilitas di TPI	Pemda	Biaya penyediaan fasilitas meningkat	Tidak dihitung	Tidak dihitung
4	Biaya mengakses TPI	Konsumen	Biaya Akses TPI	Tidak dihitung	Tidak dihitung
Total biaya terukur Tulungagung				(-) Rp. 380.235.750,-	(-) Rp. 253.704.000,-
Total biaya tak terukur Tulungagung				(.) Netral	(.) Netral
Net Benefit terukur Tulungagung				Rp. 0,-	Rp. 2.873.468.250,-
Net Benefit tidak terukur Tulungagung				3(+) Besar	3(+) Besar

*) Insentif DAK yang diperoleh diasumsikan sama dengan yang diterima Belitung Timur

Tabel 8. Analisis RIA untuk TPI di Belitung Timur

No	Benefit/Biaya	Penerima manfaat/biaya	Indikator	Estimasi Nilai Opsi 2	Estimasi Nilai Opsi 3
A Benefit					
1	Penerimaan retribusi jasa usaha TPI	Pemerintah Daerah	Retribusi TPI		
	Retribusi Parkir Kendaraan			Rp. 31.680.000,-	Rp. 31.680.000,-
	Retribusi Tambat Kapal			Rp 579.348.000,-	Rp 579.348.000,-
	Retribusi Penjualan Ikan			Rp. 2.475.000.000,-	(-) Rp. 2.475.000.000,-
2	Kenyamanan berbelanja (TPI tidak semrawut)	Konsumen	Tidak terukur	(+) Besar	(+) Besar
3	Persaingan usaha sehat	Pedagang/ Nelayan	Tidak terukur	(+) Besar	(+) Besar
4	Ketersediaan data perikanan	Pemda	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
5	Insentif pembebasan retribusi	Pemda	Insentif berupa DAK	Rp. 0,-	Rp. 3.000.000.000,- *
6	Harga yang stabil	Pedagang/ Nelayan & Konsumen	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
7	Informasi pasar yang terbuka	Pedagang & Nelayan	Tidak Terukur	(+) Besar	(+) Besar
Total benefit terukur Belitung Timur				Rp. 3.086.028.000,-	Rp. 1.136.028.000,-
Total benefit tak terukur Belitung Timur				3(+) Besar	3(+) Besar
B Biaya					
1	Biaya operasional pengelola TPI	Pemda	Biaya operasional		
	a). Tulungagung		Biaya meningkat	Tidak dihitung	Tidak dihitung
	b). Belitung Timur		Biaya meningkat	Tidak dihitung	Tidak dihitung
2	Biaya pajak dan retribusi	Pedagang/ Nelayan	Biaya pajak dan retribusi meningkat		
	Retribusi Parkir Kendaraan			(-) Rp.31.680.000,-	(-) Rp. 31.680.000,-
	Retribusi Tambat Kapal			(-) Rp579.348.000,-	(-) Rp 579.348.000,-
	Retribusi Penjualan Ikan			(-) Rp. 2.475.000.000,-	Rp. 0,-
3	Biaya penyediaan fasilitas di TPI	Pemda	Biaya penyediaan fasilitas meningkat	Tidak dihitung	Tidak dihitung
4	Biaya mengakses TPI	Konsumen	Biaya Akses TPI		
	a). Tulungagung			Tidak dihitung	Tidak dihitung
	b). Belitung Timur			Tidak dihitung	Tidak dihitung
Total biaya terukur Belitung Timur				(-)Rp.3.086.028.000,-	(-)Rp. 611.028.000,-
Total biaya tak terukur Belitung Timur				(.) Netral	(.) Netral
Net Benefit terukur Belitung Timur				Rp. 0,-	Rp. 525.000.000,-
Net Benefit tidak terukur Belitung Timur				3(+) Besar	3(+) Besar

Untuk Tulungagung dari opsi 2, manfaat bersih terukur yang diperoleh sebesar Rp. 0,- dan beberapa manfaat tidak terukur lainnya seperti perbaikan kondisi TPI, keterjaminan harga, ketersediaan data, persaingan usaha, kenyamanan konsumen berbelanja dan sebagainya). Dapat terlihat bahwa dengan tetap memberlakukan retribusi penjualan di TPI, maka nelayan juga akan terbebani. Sehingga manfaat dan biaya di Tulungagung secara keseluruhan bernilai sama.

Sementara untuk opsi 3 manfaat terukur yang diterima oleh Tulungagung sebesar Rp. 2.873.468.250,- dan beberapa manfaat tidak terukur lainnya seperti perbaikan kondisi TPI, keterjaminan harga, ketersediaan data persaingan usaha, kenyamanan konsumen berbelanja dll). Manfaat terukur terbesar diterima dari insentif DAK sebagai imbal balik atas penghapusan retribusi penjualan perikanan. Dampak lain dari penghapusan retribusi penjualan, nelayan mendapatkan manfaat lebih besar karena tidak lagi menanggung beban pungutan yang dikenakan melalui retribusi penjualan.

Bagi Belitung Timur, dari opsi 3, manfaat terukur yang diterima sebesar Rp. 525.000.000,-. Dan manfaat tak terukur lainnya seperti perbaikan kondisi TPI, keterjaminan harga, ketersediaan data persaingan usaha, kenyamanan konsumen berbelanja dan lain sebagainya. Hal ini masih lebih baik dibandingkan dengan penerapan opsi 2, karena manfaat yang diterima bagi Belitung Timur dari opsi 2 lebih kecil dibandingkan dengan manfaat bersih opsi 3, terutama dari segi manfaat terukur (Rp. 0,-). Memang dengan penerapan opsi 3, Pemda Belitung Timur kehilangan pendapatan dari retribusi penjualan yang dihapuskan sebesar Rp. 2.475.000.000,-; namun di lain sisi, nelayan mendapatkan manfaat dari penghapusan retribusi tersebut, berupa hilangnya beban yang ditanggung atas penerapan retribusi tersebut, dan menjadi

keuntungan atas penjualan perikanan.

Dari dua daerah tersebut dapat terlihat, bahwa dengan memberlakukan opsi 3, dua daerah tersebut mendapatkan manfaat yang lebih besar baik manfaat terukur maupun tidak terukur. Imbal balik, namun dengan dihapuskannya retribusi, ada manfaat yang diterima nelayan berupa beban retribusi yang hilang. Sebaliknya, bagi Pemda Belitung Timur, meski kehilangan pendapatan dari retribusi penjualan, ada kompensasi berupa insentif Dana Alokasi Khusus (DAK) sektor kelautan sebesar 3 (tiga) milyar rupiah. Sehingga, masih mendapatkan manfaat dari penerapan opsi 3. Dengan memperhatikan beberapa analisis dari opsi-opsi yang ada, maka tepat jika diambil opsi 3 yaitu *“Memfungsikan kembali TPI dengan membebaskan retribusi penjualan, namun penggunaan fasilitas dan jasa-jasa di TPI tetap diatur oleh Pemda, dinilai layak untuk dilakukan”* bagi kedua daerah tersebut.

II.3.2.6. Strategi Implementasi Pengoptimalisasian TPI

Untuk mengoptimalkan kembali TPI, strategi implementasi yang harus dipertimbangkan adalah :

- a. Peningkatan kesejahteraan pengawas TPI
- b. Struktur organisasi dan tupoksi Pengelola TPI harus jelas
- c. TPI dikelola sebagai unit usaha daerah berbentuk koperasi atau BUMD
- d. TPI dimasing-masing daerah dikelola oleh satu unit pengelola
- e. Penegakan fungsi Perda TPI sebagai instrumen pengaturan, artinya perda berfungsi untuk mengatur sistem pelelangan yang diberlakukan di TPI, keterjaminan informasi mengenai harga dan ketersediaan fasilitas serta sarana dan prasarana. ■

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

III.I. Kesimpulan

Dari beberapa paparan diatas terdapat beberapa hal yang perlu disoroti:

1. Masih terdapat perda-perda yang mengatur pungutan dan perizinan perikanan belum menyertakan peraturan perundangan sektoral yang lebih tinggi seperti UU No.31/2004 dan PP No.54/2002
2. Pemda masih lebih suka membuat peraturan yang bersifat pungutan untuk meningkatkan PAD. Hal ini terlihat dari sekitar 17% perda perikanan yang dianalisa merupakan perda yang bersifat pungutan.
3. Izin-izin untuk melakukan usaha perikanan cukup banyak (sekitar 5 izin usaha perikanan tangkap), belum termasuk izin-izin yang diberlakukan oleh pusat (3 izin). Di antara izin-izin tersebut terdapat beberapa jenis izin yang *overlapping*.
4. Dana Bagi Hasil (DBH) berpotensi menimbulkan pungutan ganda dengan retribusi daerah dan melanggar prinsip keadilan. Hal ini dikarenakan sumber DBH yang berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) secara prinsip sama dengan SIUP, SIKPI, SIPI yang juga dipungut di daerah.
5. Di Tulungagung dan Belitung Timur, keberadaan dari TPI belum fungsional sepenuhnya. Untuk Belitung Timur, secara fisik keberadaan TPI sudah tidak ada namun sistem pencatatan yang digunakan di dalam sebuah TPI masih di lakukan oleh nelayan disini. Sementara di Tulungagung, secara fisik TPI ada namun sistem yang digunakan tidak mencerminkan TPI seutuhnya.
6. Masih terdapat ketidakakuratan data mengenai produksi perikanan di TPI di Tulungagung,

sehingga produksi perikanan disana tidak dapat di ukur.

7. Tidak berfungsinya sistem lelang di TPI mengakibatkan nelayan tidak menerima harga ikan yang diinginkan oleh nelayan (*price taker*), sehingga nelayan tidak mendapatkan keuntungan dari penjualan ikan tersebut.

III.2. Rekomendasi

1. Perlunya pembuatan perda-perda perikanan yang lebih memperhatikan lagi ketentuan-ketentuan pusat maupun sektoral. Contohnya perda mengenai TPI, maka sudah seharusnya menyertakan juga PP tentang kepelabuhanan di dalamnya.
2. Penyederhanaan izin usaha perikanan dengan menggabung beberapa jenis izin menjadi satu.
3. Membebaskan retribusi untuk seluruh izin-izin usaha dan retribusi penjualan perikanan di TPI.
4. Pemberdayaan Koperasi Nelayan (perikanan) menjadi alternatif saat nelayan membutuhkan uang untuk biaya produksi.
5. Penegakan fungsi Perda sebagai instrumen pengaturan sistem pelelangan yang diberlakukan di TPI, serta keterjaminan informasi mengenai harga, dan ketersediaan fasilitas serta sarana dan prasarana. Dengan adanya perda sebagai payung hukum penegakan TPI, nelayan dapat memperoleh harga yang diinginkan melalui sistem lelang yang diberlakukan di TPI. Bagi pembeli atau konsumen sendiri, dengan adanya perda, akan terjamin kualitas maupun kuantitas fasilitas-fasilitas di TPI.
6. Memfungsikan kembali TPI dengan membebaskan retribusi penjualan, namun penggunaan fasilitas dan jasa-jasa di TPI tetap diatur oleh Pemda (dikenakan biaya). ■

LAMPIRAN I.

Perhitungan manfaat–biaya RIA TPI Tulungagung dan Belitung Timur

M A N F A A T	
A. Retribusi Parkir Kendaraan:	
Tulungagung	
• Retribusi parkir	Rp. 2000,-/kendaraan
• Hari operasional TPI/bulan	22 Hari
• Total Retribusi	Rp. 2000,- x 50 x 22 hari x 12 bulan = Rp. 26.400.000,-
Belitung Timur	
• Retribusi parkir	Rp. 2000,-/kendaraan
• Hari operasional TPI/bulan	22 Hari
• Total Retribusi	Rp. 2000,- x 60 x 22 hari x 12 bulan = Rp. 31.680.000,-
B. Retribusi Penjualan Ikan	
Tulungagung	
• Produksi 2011	843.545 Kg (Data DKP Beltim)
• Besaran retribusi	2.5%
• Harga ikan perkilo	Rp. 6000,- (nilai tengah)
• Total Retribusi	843.545 Kg x 2.5% x Rp. 6.000,-/Kg = Rp. 126.531.750
Belitung Timur	
• Produksi 2011	33.000.000 Kg
• Besaran retribusi	2.5%
• Harga ikan perkilo	Rp. 6000,- (nilai tengah)
• Total Retribusi	33.000.000 Kg x 2.5% x Rp. 6.000,-/Kg x 50%* = Rp. 2.475.000.000
C. Retribusi tambat kapal	
Tulungagung	
• Masa melaut perbulan	22 Hari
• Jumlah kapal	574 Unit
• Besar Retribusi	Rp. 1500/kapal/tambat
• Total Retribusi/hari	574 x Rp. 1.500,- = Rp. 861.000,-
• Total Retribusi setahun	Rp. 861.000,- x 22 hari x 12 bulan = Rp 227.304.000
Belitung Timur	
• Masa melaut perbulan	22 Hari
• Jumlah kapal	1463 Unit
• Besar Retribusi	1500/kapal/tambat
• Total Retribusi/hari	1463 x Rp. 1.500 = Rp. 2.194.500,-
• Total Retribusi setahun	Rp. 2.194.500,- x 22 hari x 12 bulan = Rp. 579.348.000

*) Jumlah kapasitas produksi yang masuk ke TPI sebelum dihapuskan retribusi

LAMPIRAN II.

Daftar Perda yang di Analisis

PROVINSI	KABUPATEN /KOTA	PERATURAN	JUDUL
Belitung	Belitung Timur	Perda No.10/2012	Perizinan usaha perikanan
Jawa Tengah	Batang	Perda No. 4/2009	Retribusi tempat pelelangan ikan
Jawa Tengah	Batang	Perda No. 4/2010	Retribusi izin usaha perikanan
Bengkulu	Bengkulu Selatan	Perda No. 4/2011	Retribusi perizinan tertentu
Kalimantan Timur	Berau	Perda No. 1/2012	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Kalimantan Timur	Berau	Perda No. 4/2012	Retribusi izin usaha perikanan
Kalimantan Timur	Berau	Perda No. 5/2012	Retribusi tempat pelelangan
Kalimantan Selatan	Hulu Sungai Utara	Perda No.40/2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Kalimantan Selatan	Hulu Sungai Utara	Perda No.47/2011	retribusi penjualan produksi daerah
Kalimantan Selatan	Hulu Sungai Utara	Perda No. 2/2010	Izin usaha perikanan dan tanda pencatatan kegiatan penelitian
Riau	Indragiri Hilir	Perda No.25/2010	Retribusi izin usaha perikanan
Riau	Indragiri Hilir	Perda No. 7/2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Jawa Timur	Lamongan	Perda No. 6/2010	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Jawa Timur	Lamongan	Perda No.19/2010	Retribusi Tempat Pelelangan
Jawa Timur	Lamongan	Perda No.27/2010	Retribusi izin usaha perikanan
Aceh	Pidie	Perda No.34/2011	Retribusi izin usaha perikanan
Kalimantan Selatan	Tapin	Perda No. 8/2011	Retribusi penjualan produksi usaha daerah Balai Benih Ikan (BBI) lokal
Sumatera Utara	Kota Padang Sidempuan	Perda No. 6/2010	Retribusi perizinan tertentu
Sumatera Selatan	Kota Palembang	Perda No.11/2011	Pembinaan & retribusi izin usaha perikanan
Sumatera Selatan	Kota Palembang	Perda No.28/2011	Retribusi penjualan produksi usaha daerah
Maluku Utara	Kota Ternate	Perda No.19/2011	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan
Maluku Utara	Kota Ternate	Perda No.22/2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Maluku Utara	Kota Ternate	Perda No.25/2011	Retribusi izin usaha perikanan
Jawa Barat	Kota Cirebon	Perda No. 5/2011	Penyelenggaraan dan Retribusi TPI
Bangka Belitung	Bangka Selatan	Perda No.30/2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
Bangka Belitung	Bangka Selatan	Perda No.36/2011	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
Bangka Belitung	Bangka Selatan	Perda No.40/2011	Retribusi izin usaha perikanan
Nusa Tenggara Barat	Bima	Perda No.4/2011	Retribusi jasa usaha
Papua Barat	Fak-Fak	Perda No.4/2011	Retribusi jasa usaha
Sulawesi Tenggara	Kolaka	Perda No.5/2011	Retribusi jasa usaha
Banten	Lebak	Perda No. 3/2009	Retribusi izin usaha perikanan
Jawa Barat	Kuningan	Perda No.16/2010	Retribusi perizinan tertentu
Nusa Tenggara Timur	Saburajua	Perda No.26/2011	Retribusi jasa usaha
Kalimantan Barat	Sambas	Perda No.10/2011	Retribusi jasa usaha
Aceh	Aceh Jaya	Qanun No. 4/2009	Retribusi izin usaha perikanan
Aceh	Aceh Jaya	Qanun No. 8/2009	Pajak hasil usaha perikanan

Aceh	Aceh Tamiang	Qanun No.19/2011	Retribusi izin usaha perikanan
Sumatera Selatan	Kota Prabumulih	Perda No. 4/2011	Retribusi jasa usaha
Bali		Perda No. 6/2011	Retribusi perizinan tertentu
Yogyakarta		Perda No.13/2011	Retribusi perizinan tertentu
Kalimantan Selatan	Banjar	Perda No. 8/2011	Retribusi Perijinan tertentu
Kepulauan Riau	Karimun	Perda No. 9/2011	Retribusi Daerah
Kalimantan Barat	Kapuas Hulu	Perda No.14/2011	Retribusi Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Kebumen	Perda No.15/2010	Pengelolaan tempat pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Kebumen	Perda No.20/2010	Retribusi tempat pelelangan
Kalimantan Barat	Waringin barat	Perda No.12/2012	Retribusi pelayanan kepelabuhanan
Kalimantan Barat	Kapuas Hulu	Perda No.14/2011	Retribusi Pelelangan Ikan
Kalimantan Barat	Kubu Raya	Perda No.16/2010	Retribusi pelayanan Kepelabuhan
Sumatera utara	Nias Utara	Perda No. 3/2012	Retribusi Daerah
Jawa Tengah	Pemalang	Perda No.10/2009	Pengelolaan tempat pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Purworejo	Perda No. 4/2012	Pengelolaan tempat Pelelangan ikan
Jawa Tengah	Purworejo	Perda No. 7/2012	Retribusi tempat pelelangan
Riau	Siak	Perda No.15/2010	Retribusi pelayanan kepelabuhanan
Riau	Siak	Perda No.23/2011	Retribusi penjualan produksi usaha daerah
Aceh	Simeleu	Perda No. 5/2009	Retribusi Pelayanan Jasa Kepelabuhanan
Jambi	Tanjung Jabung Barat	Perda No. 8/2011	Retribusi Jasa Usaha
Jambi	Tanjung Jabung Barat	Perda No.10/2009	Retribusi Jasa Fasilitas Perairan dan Pelabuhan/Dermaga
Jawa Barat	Indramayu	Perda No. 2/2009	Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Barat	Indramayu	Perda No. 5/2009	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Barat	Sumedang	Perda No. 4/2011	Retribusi Jasa Usaha
Jawa Tengah	Cilacap	Perda No. 7/2009	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Demak	Perda No. 7/2010	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Jepara	Perda No. 1/2010	Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Jepara	Perda No. 8/2010	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Jepara	Perda No.10/2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
Jawa Tengah	Tegal	Perda No. 1/2010	Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Tengah	Temanggung	Perda No.11/2011	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah di Bidang Perikanan
Jawa Tengah	Kota Pekalongan	Perda No.12/2009	Tempat Pelelangan Ikan
Jawa Timur	Pamekasan	Perda No. 7/2010	Penyelenggaraan dan Retribusi Pelelangan Ikan
Kalimantan Tengah	Sukamara	Perda No.10/2010	Retribusi Jasa Usaha
Kalimantan Tengah	Sukamara	Perda No.11/2010	Retribusi Perizinan Tertentu
Nusa Tenggara Barat	Sumbawa	Perda No. 2/2012	Retribusi Jasa Usaha
Nusa Tenggara Barat	Sumbawa	Perda No. 3/2012	Retribusi Perizinan Tertentu
Sulawesi Tengah	Kota Palu	Perda No. 7/2011	Retribusi Jasa Usaha
Sulawesi Selatan	Kota Makassar	Perda No.13/2011	Retribusi Jasa Usaha
Jawa Timur	Kota Kediri	Perda No. 8/2009	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
Kalimantan Timur	Kota Balikpapan	Perda No.10/2011	Retribusi Jasa Usaha
Jawa Timur	Tulungagung	Perda No. 12/2010	Pengelolaan usaha perikanan dan kelautan



*Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
Regional Autonomy Watch*

Permata Kuningan Building 10th Fl.
Guntur Setiabudi, Jakarta Selatan 12980
Phone: +62 21 8378 0642/53, Fax.: +62 21 8378 0643