

351. f2
MAE
1 9

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI PENERIMAAN RETRIBUSI TPI DI KOTA PEKALONGAN

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh:
MARYATI
D4E00042

Kepada
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2002

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI PENERIMAAN RETRIBUSI TPI DI KOTA PEKALONGAN

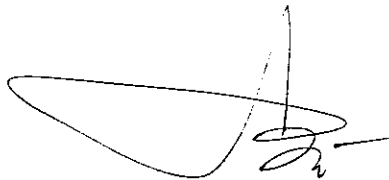
dipersiapkan dan disusun oleh

MARYATI
D4E00042

Telah dipertahankan di depan TIM Penguji
Pada tanggal 3 April 2002

Susunan Tim Penguji

Anggota Tim Penguji Lain:



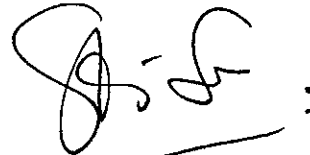
Drs. ALI MUFIZ, MPA
Pembimbing I



Dra. TRI KADARWATI, SU

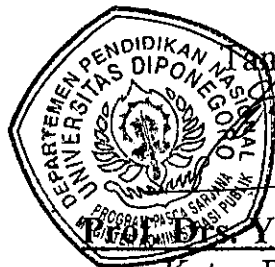


Dra. FATHUROHMAN, MSi
Pembimbing II



Dra. SRI-SUWITRI, MSi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister



Tanggal 3 April 2002


Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD
Ketua Program Studi M A P

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang: 3 April 2002

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maryati', with a horizontal line underneath it. To the right of the signature, the number '02' is written.

MARYATI

P R A K A T A

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Yang Maha Esa atas selesainya penulisan tesis ini, yang merupakan akhir dari rangkaian tugas-tugas studi penulis dalam mencapai derajat S-2 pada Program studi Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulisan tesis hingga mencapai bentuk akhir bisa terjadi karena adanya dorongan, dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA dan Bapak Drs. Fathurohman, MSi yang telah membimbing penulis selama menyusun tesis dengan penuh kesabaran;
2. Seluruh pengajar pada Program Studi MAP Undip yang sudah memperluas cakrawala pengetahuan penulis;
3. Bapak Walikota Pekalongan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis memperoleh ijin belajar untuk menempuh studi;
4. Bapak Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah dan Kota Pekalongan, Bapak Ketua Puskud Mina Baruna, Bapak Ketua Makaryo Mino, Kepala TPI Kota Pekalongan, Ketua HNSI Kota Pekalongan yang mengizinkan penulis mengadakan penelitian;
5. Seluruh staf MAP UNDIP yang telah bekerja dengan cukup profesional dalam menggerakkan sistem belajar mengajar dengan cukup baik;

6. Seluruh rekan-rekan karyasiswa angkatan I Intensif MAP UNDIP yang sudah dengan penuh kesadaran menciptakan suasana saling pengertian, sehingga terwujud suasana studi yang sangat kondusif untuk mencapai hasil yang optimal;
7. *Last but not least*, tesis ini secara khusus penulis persembahkan untuk Bapak/Ibu Doerjat (almarhum), Ibu mertua penulis, juga untuk suami penulis, Budi Supriyanto, SH MH, anak-anak tersayang: Mitta, Dhika, yang sudah banyak berkorban selama studi penulis.

Atas semua hal tersebut, sekali lagi penulis ucapkan terima kasih, teriring doa semoga Allah Swt senantiasa melimpahkan berkah kepada kita semua.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan kesalahan yang terjadi semata-mata karena keterbatasan penulis, untuk itu penulis sangat mengharap adanya kritik dan saran konstruktif demi penyempurnaannya.

Semoga bermanfaat.

Semarang, 3 April 2002

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maryati 02', written over a horizontal line.

MARYATI

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR.....	viii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
RINGKASAN.....	xi
ABSTRACT.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Implementasi Kebijakan.....	12
B. Komunikasi.....	18
C. Sumberdaya.....	22
D. Struktur Organisasi.....	24
BAB III METODE PENELITIAN.....	27
A. Rancangan Penelitian.....	27
B. Variabel Penelitian.....	27
C. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel.....	30
D. Teknik Pengumpulan Data.....	30
E. Teknik Analisa Data.....	32
BAB IV DISKRIPSI WILAYAH PENELITIAN.....	34
A. Kondisi Wilayah.....	34
B. Kondisi Sosial Ekonomi.....	35
C. TPI Kota Pekalongan.....	39
D. Perdagangan Ikan.....	42
BAB V IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI RETRIBUSI TPI DI KOTA PEKALONGAN.....	51
A. Sejarah Terbentuknya Kebijakan.....	51

B. Implementasi kebijakan	56
1. Organisasi Implementor	58
2. Mekanisme Kerja	59
3. Hasil Kebijakan.....	66
BAB VI PEMBAHASAN TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI RETRIBUSI TPI DI KOTA PEKALONGAN ..	70
A. Isue Sekitar Kebijakan.....	70
B. Kinerja Implementasi Kebijakan.....	71
C. Masa Depan Kebijakan.....	79
BAB VII PENUTUP	81
A. Kesimpulan	81
B. Rekomendasi	82
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Tata Niaga Perdagangan Ikan di Kota Pekalongan.....	43

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. PDRB Kota Pekalongan dalam Tahun 1995-1999 Berdasarkan Harga Berlaku	3
2. Banyaknya Penduduk yang Bekerja di Sektor Perikanan dan Kelautan Tahun 2000	4
3. Luas Penggunaan Lahan menurut Kecamatan Tahun 2000 (dalam hektar)..	35
4. Komposisi menurut Jenis Kelamin, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kota Pekalongan tahun 2000	35
5. Jumlah Penduduk Usia 5 Tahun ke Atas menurut Pendidikan yang Ditamatkan Tahun 2000	36
6. Jumlah Tenaga Kerja menurut Pekerjaan Kota Pekalongan tahun 2000	37
7. Pertumbuhan PDRB dan Pendapatan per Kapita dan Inflasi Kota Pekalongan Tahun 1995-1999 menurut Harga Konstan tahun 1994	38
8. Produksi Ikan antara Tahun 1998-2001	47
9. Jenis Ikan yang Dilelang pada TPI Kota Pekalongan Tahun 2001	48
10. Perkembangan Produksi Ikan dan Harga Ikan di TPI Kota Pekalongan antara Tahun 1998-2001	49
11. Frekuensi Armada Penangkapan Ikan di TPI Kota Pekalongan Tahun 1996-2001	49
12. Perincian Peruntukan Potongan Retribusi TPI	56
13. Perbandingan Target dan Realisasi Retribusi	66
14. Perbandingan antara Realisasi dengan Potensi Penjualan Ikan di TPI Pekalongan	67

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Halaman
1. Perda Pemerintah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 1999 tentang Pasar Grosir dan atau Pertokoan.....	86
2. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perubahan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 26 tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.....	101
3. Perda Pemerintah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Perda No. 3 tahun 1999 tentang Pasar Grosir dan atau Pertokoan.....	107

RINGKASAN

Fokus permasalahan yang diteliti adalah implementasi kebijakan redistribusi retribusi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No.3 Tahun 2000, berkenaan dengan realisasi penggunaan dana retribusi TPI dan faktor-faktor yang mempengaruhi

Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan redistribusi penerimaan retribusi TPI dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Manfaat/kegunaan penelitian untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah untuk perbaikan Perda Propinsi Jateng No.3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 yang dirasakan merugikan nelayan dan memberikan masukan bagi Pemda/Instansi terkait untuk memperbaiki mekanisme bekerjanya/implementasi kebijakan serta memberi masukan bagi instansi pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan dana retribusi TPI.

Kerangka teori yang digunakan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan tentang implementasi kebijakan redistribusi retribusi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000, adalah teori sistem yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal. Peneliti juga menggunakan teori Edward III tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang meliputi variabel: komunikasi organisasi, struktur organisasi dan kualitas sumberdaya.

Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, adapun definisi konsep variabelnya meliputi implementasi kebijakan redistribusi penerimaan

retribusi TPI Kota Pekalongan, komunikasi, sumberdaya, struktur organisasi dan indikator penelitian meliputi implementasi kebijakan redistribusi penerimaan retribusi TPI Kota Pekalongan, komunikasi, sumberdaya, struktur organisasi; Populasi diambil dari TPI, KUD Makaryo Mino, Puskud Mina Baruna, Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jateng/Kota Pekalongan dan teknik pengambilan sampel *purpusive sampel (snowbolling)*; Teknik pengumpulan data meliputi dokumentasi, wawancara mendalam (*indepth*) dan pengamatan langsung; Teknik analisa data menggunakan taxonomi yang dibantu dengan tabel frekuensi dan tabel persentase.

Hasil penelitian adalah sebagai berikut :

- (1) Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 ternyata merugikan pihak nelayan (ABK). Redistribusi dana retribusi TPI sebesar 37% tidak semuanya dinikmati oleh nelayan, justru para pedagang dan juragan kapal yang lebih diuntungkan dan redistribusi dana retribusi TPI sebesar 63%, nampaknya juga kurang berpihak kepada para nelayan secara keseluruhan, karena realisasi penggunaan dana masih ada yang di luar kegiatan nelayan, selain itu tingkat kemanfaatan kegiatan/program yang dilakukan oleh instansi pemerintah belum dievaluasi;
- (2) Berdasarkan hasil penelitian bahwa implementasi Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang nyata-nyata merugikan pihak nelayan (ABK) namun hingga kini masih berlaku, disebabkan oleh faktor :
 - a. Komunikasi yang terjadi antara HNSI dengan instansi pemerintah yang banyak dipengaruhi oleh kewenangan/otoritas lembaga formal – non formal

dalam perumusan kebijakan sehingga masih terjadi dominasi pemerintah (lembaga formal) terhadap lembaga non formal (HNSI).

- b. Struktur organisasi (kewenangan dan rentang kendali/geografi) yang pada gilirannya berpengaruh terhadap kegiatan monitoring Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang dilakukan oleh Propinsi.
- c. Kualitas sumberdaya HNSI, masih tergolong rendah sehingga masih mengalami kesulitan/hambatan dalam mengartikulasikan kepentingan nelayan. (ABK) atau karena sebagai juragan kapal/pengurus KUD sehingga enggan memperjuangkan nasib nelayan (ABK) karena secara materiil mereka tidak dirugikan

Rekomendasi dalam penelitian ini adalah peran dan kepengurusan HNSI harus lebih terfokus pada upaya memperjuangkan kepentingan nelayan melalui seleksi dan perlu adanya evaluasi penggunaan dana retribusi TPI untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan pemanfaatan bagi nelayan, melalui model LAKIP.

ABSTRACT

The focus problem of this research is implementing the redistribution policy implement to Region Government Rule (Perda) No. 3 1999 jo. Perda No. 3 2000, in relating to the realization of using TPI retribution fund and influence factors.

The aims of this research are knowing the redistribution policy retribution TPI revenue in Pekalongan especially for fishermen and knowing the influence factors of that implementation policy.

The benefits of this research are giving input for Region Government in improving the Region Government Rule (Perda) of Central Java Province No 3 1999 jo. Perda No. 3 2000, which feels do not make any profit for fishermen and giving input for the related Region Government or institution to improve the working mechanism of implementation policy redistribution TPI and also giving input the related government to run the retribution.

The framework theory which used as the basic to analyze problem is about the rule implementation redistribution Perda No 3 1999 jo. Perda No 3 2000, is theoretic system which state that rule implementation has been influence by internal and external factors. The researcher is also using theory Edward III about the factors which is influence to implementation policy that covers variables: organization communication, organization structures, and quality resources.

The research methodologi is using quality research, concept definition covers the implementation policy to redistribute retribution TPI in Pekalongan, communication, resources and organizational structure. The research indicators

covers implementation policy to redistribute retribution TPI in Pekalongan, communication, organization structure and resource. Population taken from TPI, KUD Makaryo Mino, HNSI, KUD Mina Baruna and Fisheries and Sea Services of Central Java Province/Pekalongan City (Dinas Perikanan dan Kelautan). The technical sampling use purposive sample (snow balling), technical data collecting is through documentation, interviewing indept and direct observation. Analysist technic is using taxonomi supported by frequention tble and percentage table.

Research Result.

1. Implementing implementation Perda No 3 1999 jo. Perda No 3 2000 infact have no benefit to fishermen (ABK). Redistribution of retribution revenue (TPI) as much as 37% are not fully can ben used by fishermen, precisely those merchants and ship foremen who taken more profit.

Redistribution of retribution revenue TPI as mush as 63%, seems not take a side to those fishermen entirely, due to the realization of using fund is still beyond the fishermen activity, beside that the level benefit of activity/program which run the government institution has not been evaluated.

2. Based on the research result shows that the implementation of Perda No 3 1999 jo. Perda No 3 2000 which is obviously make harm to the fishermen (ABK) but until now still prevails, caused by below factors:
 - a. Communication between HNSI and government institution that mostly affected by the authority af formal – non formal institution in arranging/formulating the policy so there is still government domination (formal institution) to the non formal institution (HNSI).

- b. Organization structure (the authority and controlling distance (geografi) which impact to the monitoring activity of Perda No 3 1999 jo. Perda No 3 2000 that executed by the Province.
- c. Resource quality of HNSI is still lower that caused the trouble or obstacles of articulating the fisherman's interest (ABK) or because of as a ship foreman/KUD board make them reluctantly defend the fisherman's fate due to in reason of material they do not get any harm.

Recomendation

1. The role and managerial of HNSI must be more focus on effort to defend the fisherman's fate, by selection.
2. Requested the evaluation of the fund application of retribution TPI to improve the government activity and the benefit to fisherman, by LAKIP model.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Tuntutan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, sudah mulai nampak sejak makin kuatnya tuntutan globalisasi, keterbukaan, demokratisasi, liberalisasi ekonomi, perlindungan hak-hak asasi manusia dan pelestarian sumber daya alam.

Indonesia menyatakan siap memasuki pasar bebas, dengan meratifikasi Asia Free Trade Area (AFTA) tahun 2010, dipaksa untuk memenuhi tuntutan-tuntutan itu. Hal tersebut dilakukan dengan memberikan otonomi luas kepada daerah untuk membentuk pemerintahan yang desentralistik. Begitu Indonesia menerapkan desentralisasi secara luas dengan memberikan otonomi kepada Kabupaten/Kota, maka dikembangkan pula sistem politik yang demokratis melalui pemberdayaan politik rakyat, begitu pula sebaliknya (Praktikno, 1999: 76-77 dan Lay, 2000: 53). Tuntutan desentralisasi pemerintahan menjadi sangat kuat, ketika perubahan sistem politik menuju ke arah sistem yang demokratis.

Upaya untuk memberikan otonomi kepada daerah diwujudkan dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah" dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah".

Diberlakukannya kedua undang undang tersebut tentu membawa dampak yang cukup luas kepada daerah, terutama Kabupaten/Kota antara lain adalah :

1. Bertambahnya urusan yang menjadi beban/tanggung jawab daerah, yang berakibat pada makin besarnya dana yang harus disediakan untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, sehingga daerah yang tidak memiliki sumber-sumber daya alam hanya menggantungkan pada Dana Alokasi Umum. Hal tersebut menjadi tantangan bagi setiap daerah untuk mengembangkan diri menjadi daerah yang mampu membiayai seluruh kebutuhannya, sehingga menjadi daerah yang mandiri secara finansial.
2. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka daerah dituntut pula untuk meninjau/menata kembali organisasi dan manajemen pemerintah daerah, serta mengembangkan peningkatan kualitas sumber daya aparat. Hal itu menjadi semakin penting bila dikaitkan dengan persaingan dalam era global dan persaingan antar daerah. Peran birokrasi tidak lagi bersifat *controlling* melainkan bersifat *influencing* dan *directing* (Tjokrowinoto, 1999: 234).

Dua hal tersebut di atas memaksa daerah melihat kembali potensi pendapatan daerah, untuk digali menjadi sumber pendapatan daerah yang baru. Namun terjadi permasalahan, ketika daerah memutuskan untuk peningkatan PAD melalui pungutan pajak maupun retribusi, karena hampir semua jenis pajak yang penting sudah ditarik oleh pemerintah pusat (Devas, 1989: 47). Di samping itu dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang "Perubahan Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah" dan diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang "Pajak Daerah" dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang "Retribusi Daerah", kewenangan daerah untuk memungut

pajak dan/atau retribusi daerah menjadi sangat terbatas. Hal itu terjadi karena ketiga peraturan tersebut telah mengatur secara terperinci jenis-jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh daerah (pasal 2, pasal 3, pasal 18 UU Nomor 34 tahun 2000 jo. Pasal 5 PP Nomor 66 tahun 2001)

Kota Pekalongan memiliki potensi yang besar dalam sumber pendapatan asli daerah (PAD), yaitu adanya Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Pekalongan, merupakan salah satu dari 3 (tiga) Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) terbesar di Indonesia dan pada tahun 2000 produksi mencapai 64.719,7 ton atau sekitar 179,77 ton/hari dengan jumlah kapal yang berlabuh 706 buah per tahun. Dengan laju pertumbuhan armada kapal ikan rata-rata sebesar 3,5 % per tahun dan produksi perikanan naik sebesar 1,5% per tahun (Diskusi Strategi Pembangunan Wilayah Pesisir dan Pantai, Fakultas Teknik Undip, 2001: 4).

Besarnya potensi komoditas perikanan dapat dilihat dari kontribusinya terhadap PDRB Kota Pekalongan, sebagaimana disebutkan pada tabel berikut :

Tabel 1: PDRB Kota Pekalongan Dalam Tahun 1995 dan 1999 Berdasarkan Harga Berlaku, dalam ribuan rupiah)

NO	LAPANGAN USAHA	1995	%	1999	%
1.	Pertanian	64.603.602	13,77	180.569.644	16,35
2.	Pertambangan	-	0,00	-	0,00
3.	Industri	116.379.150	24,81	257.232.989	23,29
4.	Listrik & Air Bersih	5.267.040	1,12	8.516.865	0,77
5.	Bangunan	42.718.403	9,11	87.092.337	7,89
6.	Perdagangan	90.028.116	19,19	261.765.896	23,70
7.	Pengangkutan	39.069.355	8,33	90.733.593	8,22
8.	Lembaga Keuangan	50.806.550	10,83	89.992.667	8,15
9.	Jasa-jasa	60.235.049	12,84	128.420.418	11,63
	PDRB	469.107.266	100,00	1.104.324.409	100,00

Sumber : Kantor Statistik Kota Pekalongan tahun 1999

Pada tahun 1999, sebagaimana nampak pada tabel 1, sumbangan tertinggi terhadap PDRB Kota Pekalongan adalah dari sektor industri sebesar 24,29% dengan rincian sub sektor industri besar/edang 19,09, sub sektor industri kecil 2,95% dan industri rumah tangga 1,2%. Sektor perdagangan sebesar 20,32% dengan rincian sub sektor perdagangan besar/eceran 21,48%, sub sektor hotel dan losmen 0,37% serta sub sektor rumah makan dan restoran sebesar 1,86%. Sektor pertanian menyumbang sebesar 16,35% dengan rincian sub sektor tanaman bahan makanan sebesar 2,12%, sub sektor peternakan 0,97%, dan sub sektor perikanan sebesar 13,26%. Dari sub sektor perikanan menyumbang paling tinggi yaitu 13,26% angka tersebut menunjukkan bahwa jumlah ikan yang didaratkan di TPI Kota Pekalongan jumlahnya mencapai 13,26% termasuk jumlah produksi ikan yang dimakan oleh nelayan/keluarga.

Penduduk Kota Pekalongan yang bermata pencaharian di sektor kelautan dan perikanan sekitar 16.148 orang atau sebesar 6,6% dari total penduduk Kota Pekalongan yang berjumlah 245.316 orang. Adapun diskripsi jenis pekerjaan penduduk Kota Pekalongan tahun 2000 adalah sebagai berikut:

Tabel 2: Banyaknya Penduduk yang Bekerja di Sektor Perikanan dan Kelautan Tahun 2000

NO	MACAM KEGIATAN	JUMLAH
1.	Nelayan	2.530
2.	Petani ikan	33
3.	Petani tambak	63
4.	Bakul Ikan	225
5.	Pengolah ikan	48
5.	RTP Perairan umum (sungai)	35
6.	Buruh perikanan	13.400
JUMLAH		16.148

Sumber : Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Pekalongan tahun 2000

Wilayah Jawa Tengah memiliki wilayah segitiga emas kegiatan perikanan laut, yaitu Pekalongan, Cilacap dan Juwana. Dari ketiga titik segitiga emas tersebut, Pekalongan merupakan yang tertinggi kegiatan perikanan, dan nilai produksi ikan yang didaratkan di TPI Pekalongan yaitu sekitar 30 % dari total produksi Jawa Tengah (Potensi Perikanan, 2001: 12).

Selain industri tekstil (batik), kegiatan usaha perikanan menduduki posisi yang cukup penting, karena telah memberikan sumbangan kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pekalongan dan memberikan andil yang besar dalam penyediaan lapangan kerja .

Untuk menunjang kegiatan usaha perikanan laut di Kota Pekalongan telah dibangun Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan (PPNP). Saat ini PPNP telah memberikan kontribusi dalam perkembangan perikanan di Jawa Tengah khususnya dan Indonesia pada umumnya. PPNP yang berada di Jawa Tengah bagian utara ini mempunyai letak yang sangat strategis karena dekat dengan daerah pemasaran. Dari segi pemasaran, produksi ikan dari PPNP di samping untuk memenuhi kebutuhan lokal juga dipasarkan ke luar daerah, terutama Jawa Barat, Pulau Sumatra bahkan sampai ke Timur Tengah (Master Plan PPNP, 2000: 1)

Menghadapi era globalisasi Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan dipersiapkan untuk melakukan penataan dan peningkatan kinerja pelabuhan, sehingga dapat menarik investor untuk masuk ke PPNP. Selain itu, pelabuhan perikanan dituntut untuk menyediakan hasil perikanan yang aman dan sehat untuk konsumsi manusia .

Adapun langkah-langkah yang ditempuh oleh PPNP adalah sebagai berikut : (1) Menciptakan PPNP yang bersih, sehat dan aman; (2) memberikan pelayanan prima pada pengguna jasa pelabuhan, antara lain: dengan memberikan pelayanan yang cepat sesuai keinginan pengguna jasa; (3) memberikan kesempatan yang sama kepada pengguna jasa pelabuhan di dalam memperoleh fasilitas; (4) melakukan pengaturan kapal-kapal perikanan serta pemakai jasa lainnya di dalam area pelabuhan sesuai dengan lahan peruntukannya (Master Plan, 2000: 2)

Setiap kegiatan bongkar ikan di Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan ditarik pungutan retribusi sebesar 5% dari harga lelang (raman) yang dibebankan nelayan 3% dan bakul ikan 2%, kemudian pungutan tersebut dibagikan kepada kepada Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kota Pekalongan, KUD Makaryo Mino, Puskud Mina Baruna, serta sebagian didistribusikan/dikembalikan kepada nelayan (Perda Propinsi Jateng No. 3 Tahun 2000).

Dana yang dikembalikan kepada nelayan dan langsung dapat dinikmati adalah dana paceklik sebesar 0,50%, dana asuransi nelayan sebesar 0,15%, dana sosial dan kecelakaan laut sebesar 0,45%, hingga apabila dijumlah besarnya sekitar 37 % dari total dana yang dipungut (SK Gubernur Jateng Nomor 9 Tahun 2001).

Dalam praktek dana yang langsung dinikmati nelayan ternyata membawa banyak persoalan, karena yang menikmati bukan hanya nelayan tetapi juga di luar nelayan yang dianggap mempunyai keterkaitan dengan sektor perikanan laut.

Besar dana bagi nelayan belum memadai, misalnya dana paceklik bagi setiap nelayan sebanyak 15 kg beras/th dan dana kecelakaan di laut kemudian meninggal, keluarganya hanya mendapat santunan sebesar Rp. 1.250.000 (satu juta dua ratus lima puluh tibu rupiah). Permasalahan yang menjadi fokus penelitian adalah “bagaimana implementasi redistribusi retibusi TPI di Kota Pekalongan”.

Selain itu nelayan masih dibebani biaya lain diantaranya: pungutan hasil perikanan (PHP) yang dipungut oleh Pemerintah pusat yang besarnya 2,5% dari harga lelang (PP No. 142 tahun 2000, Pasal 5) serta biaya-biaya lainnya seperti biaya tambat kapal, biaya keamanan, ongkos angkut ikan, sewa basket, dan biaya selama melaut.

Kebijakan penarikan retribusi tersebut tertuang dalam Perda Propinsi Jateng Nomor 3 tahun 1999 yang dilengkapi dengan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 26 Tahun 1999 tertanggal 2 Juni 1999, kemudian dirubah dengan Perda Nomor 3 Tahun 2000 dilengkapi dengan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2001 tertanggal 1 Juni 2001.

B. PERUMUSAN MASALAH

Bertolak dari uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka kebijakan redistribusi penarikan retribusi TPI Kota Pekalongan perlu ditinjau kembali implementasinya.

Untuk itu perlu dirumuskan permasalahan yang ada di sekitar kebijakan tersebut, yaitu :

1. Bagaimana pengelolaan dana retribusi TPI?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi prngelolaan dana retrebusi?

C. TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian terhadap implementasi kebijakan redistribusi penerimaan retribusi TPI di Kota Pekalongan bersifat diskriptif dan eksplanatif dengan tujuan :

1. Meneliti implementasi kebijakan redistribusi hasil penerimaan retribusi di TPI Kota Pekalongan khususnya kepada nelayan.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi redistribusi hasil penerimaan retribusi TPI di Kota Pekalongan.

D. MANFAAT/KEGUNAAN PENELITIAN

Manfaat/kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah untuk perbaikan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang dirasakan merugikan nelayan.
2. Memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah/Instansi terkait untuk memperbaiki mekanisme bekerjanya/implementasi kebijakan redistribusi hasil penarikan retribusi TPI di Kota Pekalongan.
3. Memberi masukan bagi instansi pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan dana retribusi dari TPI.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Hasil penelitian terhadap nelayan di sepanjang Pantai Utara Jawa dan Pantai Selatan Jawa yang dilakukan oleh Fakultas Perikanan dan Kelautan Universitas Diponegoro Semarang bekerjasama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Tengah pada tahun 1998 menyebutkan antara lain (a) nelayan di Jawa Tengah didominasi nelayan tradisional dengan pendidikan dan ketrampilan rendah dalam kondisi miskin; (b) diukur dengan pendapatan per kapita terjadi ketimpangan antara nelayan juragan besar dengan nelayan tradisional; (3) perkembangan usaha sub sektor perikanan masih ditunjang oleh sedikit usaha berskala besar yang tidak diikuti oleh perkembangan usaha kecil dan menengah, sehingga struktur perekonomian perikanan tidak seimbang; (4) orientasi penangkapan nelayan masih pada banyaknya hasil tangkapan dan kurang memperhatikan mutu tangkapan, sehingga nilai produksi rendah; dan (5) aparat pembinaan di tingkat bawah kurang optimal dalam melakukan pembinaan, antara lain disebabkan faktor kualitas maupun jumlah aparat pembina yang masih kurang.

Penelitian di Philipina yang dilakukan oleh George Carter (dalam buku David Corten 1975: 260) terhadap kaum nelayan yang menangkap ikan di perairan lepas pantai maupun perairan pantai dalam jarak 3 mil dari garis pantai menemukan sekitar 600.000 nelayan yang kehidupannya sangat miskin. Dua contoh penelitian di atas menunjukkan bahwa kehidupan nelayan sangat miskin.

Apabila keadaan nelayan seperti tersebut di atas dikaitkan dengan implementasi Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 ternyata menimbulkan persoalan sendiri terhadap nelayan di Kota Pekalongan antara lain disebabkan oleh alokasi dana yang kecil.

Untuk menganalisis permasalahan yang dihadapi oleh nelayan di Kota Pekalongan yang berkaitan dengan kemiskinan, maka kebijakan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah yang berupa Perda Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang dianggap merugikan pihak nelayan digunakan teori sistem.

Menurut teori sistem, terdapat kesatuan input – proses – output yang saling pengaruh-mempengaruhi. Dalam konteks perikanan output yang berupa implementasi Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 dipengaruhi oleh elemen-elemen input (organisasi pemerintah/yang terkait) dan sumberdaya (aparatur dan nelayan); serta elemen proses (komunikasi antara organisasi pemerintah dengan nelayan/organisasi nelayan). Berdasarkan teori sistem tersebut, tampak bahwa implementasi kebijakan atau Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda nomor 3 Tahun 2000 dipengaruhi oleh organisasi pemerintah/nelayan dan sumberdaya (aparatur pemerintah dan nelayan) serta komunikasi yang terjadi di antara mereka.

Menurut David Easton (1965: 212), kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan yang timbul dari lingkungannya. Selanjutnya dijelaskan bahwa kekuatan-kekuatan yang timbul dalam lingkungan yang mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*). Lingkungan merupakan kondisi yang dibatasi sebagai keadaan di luar batas-

batas sistem politik; sistem politik adalah sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat; Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi-alokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan publik.

Perda No 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang “Retribusi Pertokoan dan Pasar Grosir” dipengaruhi elemen-elemen yang ada di dalam sistem itu sendiri (input dan proses), sedangkan outputnya adalah efektivitas Perda Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 tahun 2000 yang dipengaruhi oleh input yaitu: sumber daya, struktur organisasi dan komunikasi. Dengan demikian efektivitas keberhasilan implementasi Perda tersebut ikut dipengaruhi variabel sumberdaya, struktur organisasi dan komunikasi. Perda tersebut di atas dikatakan efektif apabila pembagian sesuai dengan Perda Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000, dengan prosentase sebagai berikut: (1) Puskud Mina Baruna sebesar 1,65% yang dibagi untuk dana pakeklik 0,50% dana asuransi nelayan 0,15%, biaya administrasi lelang 0,80%, perawatan TPI 0,10% dan pengembangan Puskud Mina Baruna 0,10%; (2) KUD Makaryo Mina sebesar 1,50% yang dialokasikan untuk tabungan nelayan 0,50%, Tabungan Bakul 0,25 %, Dana Sosial dan kecelakaan laut 0,45%, dan pengembangan KUD Makaryo Mina 0,30%; (3) Pemerintah Propinsi 0,90% yang dialokasikan untuk dana pemanfaatan TPI dan sewa pelabuhan sebesar 0,75 % dan untuk pembinaan nelayan 0,15 %; (4) Pemerintah Kota Pekalongan sebesar 0,95%.

Selanjutnya Perda Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 akan berhasil/gagal dalam penerapan menurut Edward III (1980:148) sangat tergantung pada komunikasi, sumberdaya yang tersedia dan struktur organisasi

Untuk lebih memahami implementasi kebijakan redistribusi retribusi TPI di Kota Pekalongan tersebut perlu menggali teori-teori yang berkaitan implementasi kebijakan tersebut, yaitu:

A. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Kebijakan Publik

Studi tentang kebijakan publik terutama pada bidang formulasi dan analisis kebijakan publik telah banyak mempertautkan ilmu administrasi publik dengan ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya dalam satu bidang kajian, sehingga dalam praktek di sinilah berbagai ilmu saling mendukung dan memperkuat untuk memperoleh kebijakan yang paling baik bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat/publik di segala bidang, yang menurut Lasswell tujuan kebijakan publik adalah perwujudan martabat manusia baik secara teori maupun fakta (Dunn, 1998: 70).

Kebijakan publik (*public policies*) itu sendiri merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah (Richard Rose, dalam Dunn, 1998: 109 dan Dye, 1978: 2), selanjutnya Denhardt (1995: 35) kurang lebih menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pernyataan resmi dari pejabat-pejabat pemerintah yang *legitimate* tentang permasalahan publik.

Kedua definisi tersebut belum terlihat adanya sebab mengapa dan untuk tujuan apa kebijakan publik dibuat, berikut dikemukakan oleh Dye (1978: 4), bahwa kebijakan publik adalah sejumlah kebijakan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui pejabat-pejabatnya yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan warga negaranya. Secara jelas sebenarnya kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang ditujukan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu : merespon isu publik, baik *do something* maupun *do nothing*, mengatur sesuatu, dan juga menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat.

Berbagai pendapat tersebut bisa dirumuskan bahwa kebijakan publik adalah pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian di atas dikatakan bahwa kebijakan redistribusi hasil penerimaan retribusi TPI Kota Pekalongan termasuk kebijakan publik yang dirancang untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah tetapi masih dipikirkan juga pengembalian sebagian dana kepada nelayan sesuai dengan kontribusinya mereka.

2. Implementasi dan Efektivitas Kebijakan.

Implementasi adalah tahap tindakan/aksi, di mana semua perencanaan yang dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan (Denhardt, 1995: 253). Selanjutnya dalam memahami implementasi kebijakan berarti berusaha

memahami apa yang selanjutnya terjadi sesudah sesuatu program dilaksanakan atau dirumuskan.

Peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang berhubungan dengan usaha untuk pengadministrasian-nya, maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak nyata pada masyarakat (Mazmanian dan Sabatier, 1986: 4).

Tujuan studi implementasi yang paling pokok adalah mempelajari bagaimana kinerja suatu kebijakan publik, serta mengkaji secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan (Effendi, 2000). Kebijakan publik menurut Easton (1953: 129) adalah "*the authoritative allocation of values for the whole society*", maka tujuan lain dalam mempelajari implementasi kebijakan publik adalah menyangkut konflik dan keputusan serta siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Wahab, 1997: 59).

Efektivitas implementasi kebijakan setidaknya bisa dilihat melalui 2 perspektif, yang **pertama**: dari sudut proses (implementasi), yaitu menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program atau kebijakan dengan *policy guidelines*, yang merupakan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh pembuat program, yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan pemanfaatan program. Program dikatakan berhasil kalau pelaksanaannya sesuai dengan *policy guidelines* yang telah ditentukan. **Kedua**: dari perspektif *outcome*, suatu program dikatakan berhasil kalau program tersebut menghasilkan dampak seperti yang diharapkan (Dwiyanto, 1999: 1)

Tujuan-tujuan sebagaimana dikemukakan di atas akan diamati dalam studi implementasi kebijakan redistribusi dari penerimaan retribusi TPI di Kota Pekalongan, melalui efektivitas yang sudah pula dikemukakan di muka.

3. Kebijakan Redistribusi dari Hasil Penerimaan Retribusi di TPI Pekalongan.

Di dalam mencapai tujuan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat, ditempuh berbagai tipe kebijakan, yang oleh Meier, dalam Denhardt (1995: 53-55) dibedakan menjadi 4 tipe kebijakan, yaitu :

- a. *Regulatory policy*, yaitu kebijakan yang dibentuk untuk membatasi kegiatan masyarakat dalam rangka melindungi sebagian atau semua kepentingan masyarakat.
- b. *Distributive policy*, merupakan kebijakan pemerintah yang paling umum, dengan memanfaatkan penerimaan dari pajak untuk memberikan keuntungan kepada individu atau kelompok, biasanya berupa *grant* atau subsidi.
- c. *Redistributive policy*, menarik pajak dari satu kelompok warga masyarakat, untuk memberikan kepada kepada kelompok masyarakat lainnya, dari yang lebih kaya/beruntung ke yang lebih miskin (lihat juga: Ripley and Franklin, 1986: 36).
- d. *Constituent policy*, adalah kebijakan yang dirumuskan demi keuntungan masyarakat secara umum, atau untuk pelayanan pemerintah.

Dalam pengertian yang kurang lebih sama, namun dalam bentuk yang agak berbeda, Ripley dan Franklin (1986: 34-36) menyebut empat buah jenis

kebijakan, yaitu: (1) *distribution*, (2) *competitive regulation*, (3) *protective regulation*, (4) *redistributive*.

Di antara ke empat jenis kebijakan tersebut di atas, *redistributive policy* agaknya mirip dengan kebijakan redistribusi hasil penerimaan retribusi, yang menjadi fokus dalam studi ini. Bentuk lain dari *redistributive policy* juga dikemukakan oleh Stiglitz (1988: 138) yaitu dengan cara membobot lebih tinggi terhadap keuntungan bagi yang lebih miskin, dibandingkan dengan keuntungan bagi yang lebih kaya. Kebijakan redistribusi penerimaan retribusi secara umum mengambil jenis kebijakan redistribusi pendapatan (*redistributive policy*) sebagai landasan pemikiran yaitu dengan menerima retribusi dari para nelayan dan bakul ikan, dan kemudian sebagian dikembalikan lagi kepada nelayan sesuai dengan kontribusinya.

Efektivitas implementasi kebijakan ini akan diukur melalui 2 perspektif sebagaimana sudah dikemukakan di muka, yaitu: **pertama**, dari perspektif efisiensi yaitu membandingkan antara tujuan kebijakan (*policy goal*) dengan *policy outcome*-nya, yang meliputi :

1. Perbandingan antara jumlah retribusi yang disetor dengan jumlah yang dikembalikan kepada nelayan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor: 26 Tahun 1999 jo SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2001 yaitu sebesar 0,50% dana pakeklik, 0,15% dana asuransi nelayan 0,50% untuk dana sosial dan kecelakaan laut 0,45 %.

2. Membandingkan antara jumlah retribusi yang diterima sesuai dengan jumlah ikan yang diperdagangkan dengan dana yang dikelola oleh Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kota Pekalongan dan KUD Mina.

Kedua, dari *perspektif compliance*, yaitu kesesuaian implementasi dengan *Guidelines*-nya. Hal ini bisa dilihat melalui ketaatan para implementor kebijakan terhadap semua peraturan dan kesepakatan yang berlaku.

Untuk melihat sisi lain dari kebijakan ini perlu juga dilihat siapa saja yang berkepentingan (*Stakeholders*) dari kebijakan ini, dan bagaimana mereka mentaati terhadap kebijakan (Effendi, 2000).

4. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi

Sudah cukup banyak penulis yang mengungkapkan hal-hal yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan publik sejak generasi pertama dari penelitian implementasi kebijakan sampai generasi ketiga. Edward III (1980: 9-10) menyebutkan empat variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, yakni: (1) komunikasi (*communication*); (2) sumberdaya (*resources*); (3) disposisi atau sikap-sikap (*disposition or attitude*); (4) Struktural Birokrasi (*bureaucracy structure*).

Sedangkan menurut Grindle (1980: 1) menyebut: pertama, isi kebijakan (*policy contents*) yang meliputi: (1) kepentingan yang terpengaruh kebijakan; (2) jenis manfaat yang dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan; (5) siapa pelaksana program dan (6) sumberdaya. Kedua, konteks kebijakan (*policy contexts*) yang mencakup: (1) kewenangan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (2) karakteristik lembaga dan penguasa; serta (3) kepatuhan dan tanggap pelaksana.

B. KOMUNIKASI.

Menurut Harold Koontz (1981: 686) yang dimaksud komunikasi adalah penyampaian informasi dari pengirim kepada penerima dan informasi itu dimengerti oleh yang belakangan, selanjutnya menurut Stephen P. Robbins (1985: 356) komunikasi adalah penyampaian dan pemahaman suatu maksud, Yudith R. Gordon dkk (1990: 359) komunikasi adalah pemindahan informasi, gagasan, pengertian, atau perasaan antar orang. Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa komunikasi adalah penyampaian informasi atau penyampaian warta dari komunikator kepada komunikan.

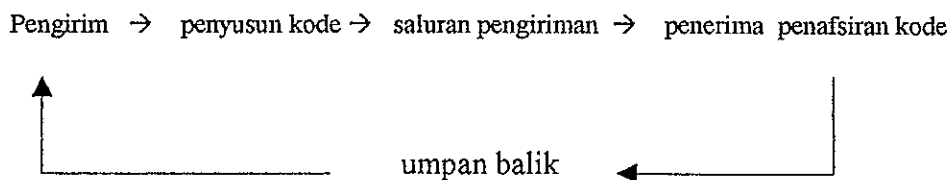
Sedangkan yang dimaksud administrasi menurut The Liang Gie dkk (1987: 13) merupakan rangkaian kegiatan penataan terhadap kegiatan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan; lebih lanjut pengertian penataan menurut Sutarto (1991: 17-23) antara lain mengurus, mengelola, menertibkan, menilai kebijakan, membuat kebijakan, menyusun struktur organisasi, menetapkan pedoman kerja dll; atas dasar intisari komunikasi dan pengertian administrasi seperti terurai di atas dapatlah kiranya dirumuskan definisi komunikasi administrasi menurut Sutarto (1991: 23) adalah rangkaian kegiatan penataan saling menyampaikan warta antar para pejabat dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Unsur-unsur komunikasi administrasi menurut Harold Koontz (1981: 690-693) adalah pengirim warta, pengiriman warta, penerima warta, perubahan sebagai akibat komunikasi, faktor-faktor situasi dan organisasi dalam komunikasi; sedangkan menurut Stephen P. Robbin (1989:269) komunikasi

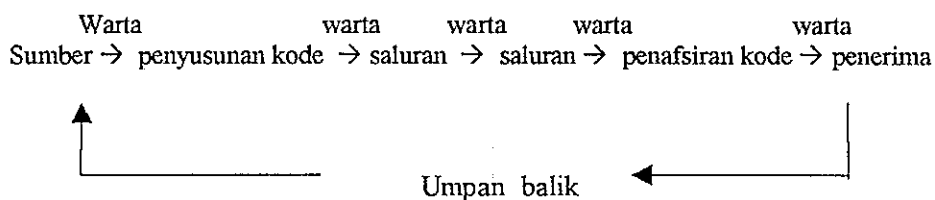
administrasi antara lain adanya sumber komunikasi, pembuatan sandi, warta, saluran, penafsiran sandi, penerima, umpan balik; dan apabila disimpulkan dari dua pendapat di atas unsur-unsur komunikasi administrasi adalah adanya sumber, warta, saluran, penerima, hasil, umpan balik, lingkungan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi yang efektif menurut Moekijat (1990: 80) adalah: (a) kemampuan orang untuk menyampaikan informasi; (b) pemilihan dengan seksama apa yang akan disampaikan oleh komunikator; (c) saluran komunikasi yang jelas dan langsung; (d) media yang memadai untuk menyampaikan pesan; (e) penentuan waktu dan penggunaan media yang tepat; (f) tempat-tempat penyebaran yang memadai apabila diperlukan untuk memudahkan penyampaian pesan yang asli, tidak dikurangi, tidak diubah, dan dalam arah yang tepat.

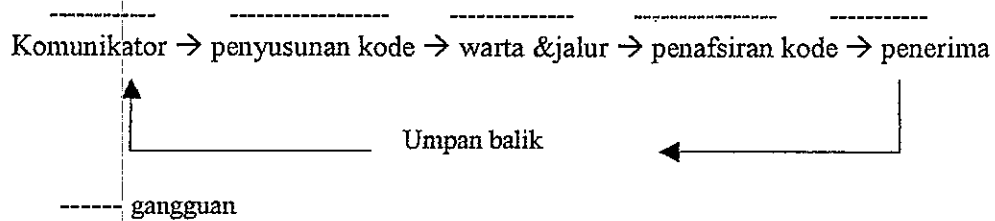
Adapun model komunikasi administrasi menurut Robert Baron (1986: 304) adalah



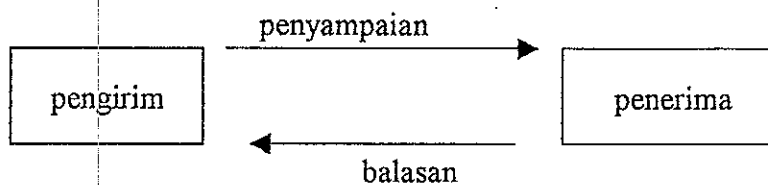
Menurut Stephen P. Robbins (1989:269) adalah



Sedangkan menurut John M. Ivancevich (1989:552) adalah:



sedangkan komunikasi menurut Arun Manappo dkk (1985:225) adalah



Pendapat Robert A. Baron, Stephen P. Robbins, Arun Manappo dkk tidak menunjukkan adanya sumber gangguan, sedangkan menurut John M. Ivancevich adanya sumber gangguan mulai dari komunikator sampai penerima, dan apabila dihubungkan dengan redistribusi penerimaan retribusi kepada nelayan maka komunikasi administrasi yang paling sesuai adalah menurut pendapat John M. Ivancevich karena adanya gangguan mulai dari komunikator sampai kumunikan.

Adapun Jaringan komunikasi administrasi menurut Richard Scott (1987: 152) adalah lingkaran, roda, rantai, kearah bawah; dan menurut Stephen P. Robbins (1989:278) adalah rantai, roda, lingkaran, segala arah, Y; serta menurut Judith R. Gordon dkk (1990:369) adalah roda, Y, rantai, lingkaran, hubungan lengkap. Dari ketiga pendapat sarjana di atas dapat disimpulkan bahwa jaringan komunikasi administrasi adalah rantai, lingkaran, roda, segala arah, hubungan lengkap, bintang.

Jaringan komunikasi administrasi dikaitkan dengan redistribusi penerimaan retribusi kepada nelayan maka yang paling cocok adalah yang berbentuk roda karena dalam jaringan ini pejabat yang ada di atas menyampaikan kepada semua pejabat yang ada di bawah. Menurut Stephen P. Robbin (1996:10) jaringan komunikasi berbentuk roda komunikasinya akan lebih cepat dan tepat.

Faktor-faktor yang perlu diperhatikan apabila memilih komunikasi menurut Deyer (1973: 151) adalah (a) kecepatan; (b) kecermatan; (c) keamanan; (d) kerahasiaan; (e) catatan; (f) kesan; (g) biaya; (h) senang memakainya; (i) penyusunan tenaga kerja; (j) jarak. Dilihat dari jenis komunikasi ada 4 yaitu: (1) komunikasi dari atas ke bawah; (2) komunikasi dari bawah ke atas; (3) komunikasi horizontal; (4) komunikasi diagonal.

Menurut Edward III (1980: 25) menjelaskan bahwa persyaratan utama bagi implementasi yang efektif adalah bahwa para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, keputusan kebijakan harus disalurkan (*transmissions*) kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus akurat diterima oleh para pelaksana; kemudian jika kebijakan akan diterapkan, maka perintah kebijakan harus diterima dengan jelas (*clarity*) selain itu perintah penerapan harus konsisten (*consistency*).

Komunikasi merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan serta merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik komunikasi dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas serta komunikasi horizontal, hal tersebut di atas tergantung kecepatan, ketepatan, kepuasan anggota dalam berkomunikasi.

C. SUMBERDAYA

Menurut Fipplo (dalam Hani Handoko, 1999: 5) manajemen sumberdaya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, memelihara dan pelepasan SDM agar tercapai tujuan, organisasi dan masyarakat, kemudian menurut Hani Handoko (1980: 5) manajemen sumberdaya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumberdaya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi .

Manajemen sumberdaya manusia menurut Henry Simamora (1999: 3) adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja. Manajemen sumber daya manusia yang efektif mengharuskan manajer menemukan cara terbaik dalam mengkaryakan orang-orang agar mencapai tujuan perusahaan dan meningkatkan kinerja organisasi. Lebih lanjut dijelaskan ada 4 tipe sumber daya yaitu: (1) Finansial; (2) Fisik; (3) Manusia; (4) Kemampuan teknologi dan sistem.

Tujuan manajemen sumber daya manusia adalah: (1) memberikan saran kepada manajemen tentang kebijakan SDM guna memastikan organisasi memiliki tenaga kerja yang bermotivasi dan berkinerja tinggi, serta dilengkapi dengan sarana untuk menghadapi perubahan dan dapat memenuhi kebutuhan pekerjanya; (2) melaksanakan dan memelihara semua kebijakan dan prosedur SDM yang diperlukan untuk memastikan pencapaian tujuan

organisasi; (3) membantu perkembangan arah dan strategi organisasi secara keseluruhan, terutama dengan memperhatikan segi-segi SDM; (4) menyediakan bantuan dan menciptakan kondisi yang dapat membantu manajer lini dalam mencapai tujuan mereka; (5) mengatasi krisis dan situasi sulit dalam hubungan antar pegawai untuk memastikan tidak adanya gangguan dalam pencapaian tujuan organisasi; (6) menyediakan sarana komunikasi antara karyawan dengan manajemen organisasi; (7) bertindak sebagai penjamin standar dan nilai organisasi dalam pengelolaan SDM.

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang terdapat dalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas. Secara umum sumberdaya yang terdapat dalam organisasi dapat dikelompokkan atas dua macam yaitu: (1) Sumber Daya Manusia (*Human Resource*) dan (2) Sumberdaya non manusia (*Non-human resource*). Yang termasuk dalam kelompok sumber daya non manusia ini antara lain modal, mesin, teknologi, bahan-bahan (materiil), dan lain-lain.

Ketersediaan dan kelayakan sumberdaya dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber yang dibutuhkan tidak cukup memadai. Sumber-sumber yang dimaksud menurut Edward III (1980: 30) adalah: (a) staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan; (b) informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi; (c) adanya dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi dan (d) adanya wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan; (e) fasilitas-fasilitas lain.

D. STRUKTUR ORGANISASI

Organisasi adalah suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui pembagian pekerjaan dan fungsi melalui hirarki otoritas dan tanggung jawab dan organisasi juga mempunyai karakteristik tertentu yaitu mempunyai struktur, tujuan, saling berhubungan satu bagian dengan bagian lain dan tergantung pada komunikasi anggotanya untuk mengkoordinasikan aktifitas dalam organisasi itu.

Selanjutnya Kochler (dalam Arni Muhamad, 2001: 23) mengatakan bahwa organisasi adalah sistem hubungan yang terstruktur yang mengkoordinasi usaha suatu kelompok untuk mencapai tujuan tertentu; sedangkan pendapat Wright (dalam Arni Muhamad, 2001: 24) mengatakan bahwa organisasi adalah suatu bentuk sistem terbuka dari aktifitas yang dikoordinasikan oleh 2 orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Walaupun kedua pendapat mengenai organisasi tersebut kelihatan berbeda-beda perumusannya tetapi ada 3 hal yang sama-sama dikemukakan yaitu: (1) organisasi merupakan suatu sistem; (2) mengkoordinasikan aktivitas (3) mencapai tujuan bersama.

Adapun organisasi mempunyai beberapa fungsi di antaranya memenuhi kebutuhan pokok organisasi, mengembangkan tugas dan tanggung jawab, memproduksi orang/barang dan mempengaruhi dan dipengaruhi orang lain.

Suatu struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal, dan menurut Stephen P. Robbin (1996: 166) struktur organisasi meliputi (1) spesialisasi

kerja; (2) departementasi; (3) Rantai komando; (4) rentang kendali; (5) sentralisasi dan desentralisasi; (6) farmalisme.

Edward III (1980: 35) menjelaskan ada 2 karaktersitik utama dari struktur birokrasi yaitu: (a) prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (*Standard Operating Procedures/SOP*); (b) fregmentasi. Atau dengan kata lain pada dasarnya suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga memerlukan adanya koordinasi yang efektif di antara lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang terlibat dan tanpa adanya koordinasi yang efektif tidak mungkin diharapkan implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Selanjutnya struktur organisasi menurut Winardi (2000:378) adalah sistem formal hubungan-hubungan kerja, yang membagi dan mengkoordinasikan tugas-tugas sejumlah orang atau kelompok-kelompok untuk mencapai tujuan bersama tertentu.

Menurut Hani Handoko (1984: 110) struktur organisasi merupakan mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola. Struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Selanjutnya Hani Handoko menjelaskan struktur organisasi mengandung unsur-unsur spesialisasi kerja, standarisasi, koordinasi, sentralisasi atau desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran (ukuran) satuan kerja.

Adanya pengaruh struktur organisasi terhadap implementasi kebijakan dinyatakan oleh Effendi (2000), menyebutkan tiga hal yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, yaitu: (1) kebijakan itu sendiri; (2) organisasi; (3) lingkungan implementasi .

Struktur organisasi dinilai sebagai faktor terpenting dalam berhasil-tidaknya implementasi kebijakan. Dua hal terpenting dari organisasi yang dipilih dan struktur organisasi serta bagaimana saling berhubungan antar organisasi-organisasi implementor berlangsung, sedang lingkungan organisasi meliputi: kondisi sosial, ekonomi, budaya dan politik di sekitar organisasi.

Pengertian organisasi menurut Goggin (1990: 119-133) menunjukkan bahwa organisasi meliputi: (1) Struktur organisasi, yaitu struktur organisasi untuk implementasi kebijakan, yang pilihannya meliputi: bentuk organisasi sederhana yang terintegrasi, bentuk multi unit, bentuk gabungan/kerjasama dengan organisasi privat non profit dan sebagainya; (2) Personil, yaitu jumlah dan kualitas yang memadai, kesesuaian tujuan personil dengan tujuan kebijakan serta hubungan ketrampilan personil dengan komitmen pada suksesnya implementasi.(3) Sumber daya keuangan untuk mendukung implementasi.

Berbagai pendapat tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sebagaimana telah dijelaskan di muka adalah :

1. Komunikasi.
2. Sumberdaya .
3. Struktur Organisasi.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. RANCANGAN PENELITIAN

Penelitian implementasi kebijakan redistribusi penerimaan retribusi di TPI Kota Pekalongan merupakan penelitian kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang dipergunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami (natural), peneliti berperan sebagai instrumen kunci (Sugiono, 1997: 4) dan hasil penelitiannya lebih menekankan pada makna dari yang diteliti, daripada generalisasi.

Metode tersebut lebih mudah menyesuaikan dengan kondisi lapangan, lebih peka terhadap perubahan pola/nilai dan bahkan data yang ada di lapangan (Moleong, 1999: 5). Kemudian untuk mempertajam gambaran terhadap fenomena yang diteliti, maka interpretasi langsung dari fenomena/kejadian memperoleh prioritas yang tinggi dalam penelitian kualitatif daripada interpretasi terhadap pengukuran data.

B. VARIABEL PENELITIAN

Variabel dapat didefinisikan sebagai atribut dari seseorang atau obyek yang mempunyai variasi antara satu dengan yang lain atau satu obyek dengan obyek lainnya (Hatch dan Farhady, seperti dikutip Sugiyono, 1997: 20). Penelitian ini menjelaskan hubungan antara variabel implementasi kebijakan redistribusi retribusi TPI di Kota Pekalongan dengan variabel sumber daya, struktur organisasi dan komunikasi.

1. Definisi Konseptual

Definisi konsep atau konstitutif adalah mendefinisikan suatu konstruk dengan menggunakan konstruk-konstruk lain (Kerlinger, 1998) atau dalam bahasa yang lebih sederhana, definisi konsep memberikan makna dari kata yang digunakan untuk menjelaskan variabel dengan menggunakan persamaan katanya (Dunn, 1998: 517). Adapun definisi konsep variabel-variabel dalam penelitian ini adalah :

- a. Implementasi kebijakan redistribusi penerimaan retribusi TPI di Kota Pekalongan, adalah konsistensi implementasi kebijakan dengan dokumen kebijakan, yang meliputi peraturan, prosedur, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari kebijakan ini, serta berbagai kepentingan yang terlibat di dalamnya
- b. Komunikasi, adalah pemindahan informasi, gagasan, pengertian atau perasaan antar orang atau penyampaian informasi atau warta dari komunikator kepada komunikan.
- c. Sumberdaya adalah jumlah dan kualitas personil serta komitmen mereka terhadap keberhasilan misi yang diemban organisasi, dan dukungan sumber daya keuangan serta sumber daya lainnya.
- d. Struktur organisasi adalah menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

2. Indikator Penelitian

Indikator penelitian adalah melekatkan arti pada konstruk atau variabel dengan cara menetapkan kegiatan-kegiatan atau tindakan-tindakan yang perlu untuk mengukur suatu konstruk atau variabel (Kerlinger, 1998), atau dengan kata lain indikator penelitian memberikan makna bagi suatu variabel dengan merinci operasi (tindakan) apa yang sudah disyaratkan untuk dilakukan agar dapat mengalami atau untuk mengukurnya, dan menunjukkan indikator dari variable masukan, proses, keluaran dan dampak (Dunn, 1998: 517-518), adapun indikator penelitiannya adalah sebagai berikut:

- a. Implementasi kebijakan redistribusi dari penerimaan retribusi TPI di Kota Pekalongan, diamati/dinilai yaitu membandingkan *policy outcomes* dan *policy goals* yaitu antara jumlah penerimaan retribusi TPI dibandingkan dengan jumlah dana yang dikembalikan kepada nelayan sesuai dengan prosentasi yang ada dan juga diukur melalui kesesuaian implementasi kebijakan dengan *policy guidelines*-nya.
- b. Komunikasi, dinilai/diamati berdasarkan kemampuan organisasi melaksanakan tugas/fungsi yang diembannya, berdasarkan *policy guiedelines* yang ada secara tepat, baik tepat mutu maupun tepat waktu.
- c. Struktur organisasi, indikatornya adalah organisasi menggunakan organisasi pemerintah yang ada, organisasi bisnis ikan atau organisasi kemasyarakatan lainnya.

- d. Sumber daya, diamati/dinilai semua sumber daya yang dimanfaatkan organisasi implementor, meliputi personil yang terlibat, serta tingkat pemahaman setiap personil yang terlibat terhadap kebijakan secara keseluruhan, serta seberapa pengaruh *self interest* personil terhadap kebijakan.

C. POPULASI DAN TEHNIK PENGAMBILAN SAMPEL

Populasi diambil dari TPI, KUD Makaryo Mino, HNSI, KUD Mina Baruna, Dinas Perikanan Propinsi Jawa Tengah, Dinas Perikanan Kota Pekalongan yang terkait dengan implementasi kebijakan redistribusi retribusi TPI di Kota Pekalongan, sedangkan teknik pengambilan sampel menggunakan *purposive sampel (snowballing)* yaitu pengambilan dengan sengaja untuk memperoleh *key informant* yaitu orang-orang yang mengetahui dengan benar tentang redistribusi retribusi TPI di Kota Pekalongan.

D. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Instrumen penelitian yang digunakan adalah dokumentasi, wawancara dan pengamatan langsung.

1. Dokumentasi

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis atau film baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau record (Moleong, 1999: 161), maupun yang tidak dipersiapkan untuk itu. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji,

menafsirkan bahkan untuk *forecasting*. Dokumen yang akan dimanfaatkan dalam penelitian ini bisa berasal dari mana saja, sepanjang berhubungan dengan kebijakan, misalnya: dokumen statistik, dokumen berupa arsip dan laporan pada lembaga pemerintah yang terkait.

2. Wawancara mendalam (*indepth*)

Teknik wawancara mendalam akan dipergunakan terutama untuk mengkonstruksi kegiatan dan kejadian di sekitar kebijakan ini, serta untuk memverifikasi dan memperluas data/informasi yang sudah diperoleh sebelumnya. Teknik wawancara yang dipergunakan adalah dengan menggunakan petunjuk umum wawancara (Potton, 1980: 197), di mana petunjuk wawancara hanya berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isinya, agar terjaga pokok-pokok dan yang direncanakan dapat tercapai (Moleong, 1999: 136). Adapun yang menjadi sasaran wawancara antara lain: nelayan, petugas dari TPI, Petugas dari KUD Makaryo Mino, Petugas dari Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi/Kota Pekalongan, petugas HNSI, yang datanya digunakan untuk cek silang data/informasi lainnya. Sedangkan petunjuk umum wawancara sebagaimana tercantum dalam lampiran.

3. Pengamatan Langsung.

Teknik pengamatan langsung dipergunakan untuk memperdalam pemahaman tentang mekanisme penarikan dan redistribusi retribusi TPI, sehingga akan membantu memberikan penjelasan dan gambaran menyeluruh tentang faktor eksternal dari kebijakan itu.

E. TEKNIK ANALISA DATA

Teknis analisa data menggunakan taxonomi yang dibantu dengan tabel frekwensi, tabel prosentase.

Adapun langkah-langkahnya meliputi :

1. Pengumpulan data, baik data primer yang berasal langsung dari sumbernya, maupun data sekunder yang diperoleh dari sumber tidak langsung atau sumber yang lain.
2. Penilaian data dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip validitas, yaitu data yang ada harus tepat dengan keadaan sesungguhnya; reliabilitas, yaitu adanya kesamaan data pada waktu yang berbeda; dan obyektif yaitu data seperti apa adanya tidak dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, pendapat, persepsi baik dari orang yang bersangkutan dengan data, maupun dari pihak lain.

Sedangkan prosedur untuk memperoleh data yang valid, reliabel dan obyektif antara lain :

1. Kategori data, baik untuk data primer maupun sekunder.
2. Mengadakan kritik data, yaitu data tersebut benar atau tidak dibandingkan dengan fakta, dan data tersebut relevan atau tidak dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai.
3. Interpretasi dan penyajian data sedemikian, sehingga semua data yang ada membentuk suatu rangkaian yang logis, baik disusun dalam bentuk tabel, persentase maupun secara deskripsi.

4. Menyimpulkan dilakukan berdasar dari data dan informasi yang sudah tersusun, dihubungkan dengan kajian keilmuan yang sudah dipahami dan disiapkan.

BAB IV

DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

A. KONDISI WILAYAH

Kota Pekalongan terletak di dataran rendah pantai utara Pulau Jawa, dengan ketinggian satu meter di atas permukaan air laut, dengan posisi geografis antara: 6°50'42" – 6°55'44" Lintang Selatan dan 109°37'55" – 109°42'19" Bujur Timur, serta koordinat fiktif 510,00 – 518,00 Km membujur dan 517,75 – 526,75 Km melintang, dengan luas wilayah adalah 45,25 Km², serta batas-batas wilayah administrasi di bagian utara adalah Laut Jawa, sebelah selatan Kabupataen Pekalongan dan Kabupaten Batang, sebelah barat Kabupaten Pekalongan, sebelah timur Kabupaten Batang.

Secara umum wilayah Kota Pekalongan berhawa panas, yakni dengan suhu berkisar antara 23°-30° Celsius. Hal ini terjadi karena Kota Pekalongan merupakan dataran rendah, dengan ketinggian antara 1 sampai 9 m di atas permukaan air laut.

Penggunaan lahan Kota Pekalongan diperinci menurut Kecamatan sebagai berikut:

Tabel 3
Luas Penggunaan Lahan Menurut Kecamatan
Tahun 2000 (dalam hektar)

NO	KECAMATAN	PENGUNAAN LAHAN				JUMLAH
		Sawah	Bangunan	Tegal	Lain-2	
1.	Pekl Barat	178	737	42	62	1.026
2.	Pekl Timur	386	476		90	952
3.	Pekl Selatan	422	603	15	12	1.052
4.	Pekl Utara	524	672	118	8	1.456
	Jumlah	1.510	2.976	2.976	172	4.486

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan tahun 2000

Tabel di atas dapat dilihat lahan yang dipergunakan untuk pertanian rakyat adalah seluas 4.486 Ha, sedangkan kolom lain-lain meliputi penggunaan lahan untuk sungai, jalan, rawa.

B. KONDISI SOSIAL EKONOMI

Sebagaimana kepadatan penduduk di Pulau Jawa, kepadatan penduduk di Kota Pekalongan juga cukup tinggi, yaitu mencapai 1.446 jiwa per km², dan sama pula dengan fenomena kependudukan nasional, bahwa jumlah penduduk perempuan lebih banyak daripada penduduk laki-laki. Adapun data selengkapnya adalah sebagai berikut :

Tabel 4
Komposisi Menurut Jenis Kelamin, Jumlah dan Kepadatan
Penduduk Kota Pekalongan tahun 2000

KECAMATAN	DEWASA		ANAK-ANAK		JUMLAH PDDK	KEPADATAN
	L	P	L	P		
Barat	27.203	29.729	41.079	42.206	83.285	1.841
Timur	19.738	21.633	29.790	31.021	60.811	1.344
Selatan	16.417	33.321	24.547	24.180	48.727	1.077
Utara	22.536	47.177	34.011	34.911	68.922	1.523
	85.894	93.219	129.427	132.318	261.745	1.446

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan Tahun 2000

Di samping dari kuantitas, berikut disajikan data yang bisa mengukur kualitas penduduk, yaitu pendidikan .

Tabel 5
Jumlah Penduduk Usia 5 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan
yang Ditamatkan Tahun 2000

PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN	JUMLAH	PERSENTASE
Perguruan tinggi/D IV/	4.242	1,79
Akademi (Sarjan Muda)/D III	2.462	1,04
D I/II	1.208	0,51
SLTA	39.380	16,60
SLTP	37.026	15,61
SD	77.354	32,62
Tidak tamat SD/belum tamat SD	75.413	31,80
Tidak tercatat	62	0,03
JUMLAH	237.147	100,00

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan Tahun 2000

Tingkat pendidikan masyarakat Kota Pekalongan masih tergolong rendah, yakni 19,94 % yang berpendidikan SLTA ke atas, selebihnya masih berpendidikan SLTP ke bawah, bahkan 80,03 % berpendidikan SD ke bawah. Kondisi ini tentu akan sangat mempengaruhi produktivitas, kemampuan inovasi, dan menerima perubahan, juga mempengaruhi dalam upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia (Muhajir, 1983: 5-27).

Demikian pula dalam bidang perikanan, banyak diperlukan adanya perubahan, kreativitas dan inovasi baru dalam rangka meningkatkan produktivitas, sehingga dibutuhkan tingkat pendidikan yang memadai, baik dalam pendidikan formal maupun informal.

Di samping itu bisa dilihat jumlah penduduk yang bekerja menurut lapangan pekerjaan, yaitu :

Tabel 6
Jumlah Tenaga Kerja Menurut Pekerjaan
Kota Pekalongan tahun 2000

MATA PENCAHARIAN	JUMLAH	PERSENTASE
Pertanian tanaman pangan	2.421	2,07
Perkebunan	174	0,15
Perikanan	3.617	3,09
Peternakan	364	0,31
Pertanian lainnya	479	0,41
Industri	30.134	25,76
Pengolahan	24.172	20,67
Perdagangan	35.021	29,94
Jasa	3.959	3,39
Angkutan	16.508	14,12
Lainnya tak terjawab	110	0,09
JUMLAH	116.958	100,00

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan Tahun 2000

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Kota Pekalongan bermata pencaharian berdagang dan buruh pabrik. Selain itu Pekalongan merupakan daerah industri dan perdagangan, karena tenaga kerja yang bekerja di dua sektor itu mencapai 55,7% dari seluruh tenaga kerja terserap. Di samping itu ada persoalan dengan ketenagakerjaan di Kota Pekalongan, bertambah parah jika dikaitkan dengan tingkat pendidikan penduduk yang masih rendah, sementara itu sektor industri tampak belum mampu menjadi katub pengaman bagi pengangguran.

Dalam Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Propinsi Jawa Tengah, Kota Pekalongan termasuk dalam Wilayah Pembangunan (WP) II dengan pusat pengembangan di Kota Pekalongan. WP II ini merupakan daerah penyangga untuk WP I Semarang, dengan arahan utama pengembangan adalah: pertanian, perdagangan dan pariwisata. Kota Pekalongan sendiri diarahkan untuk mengembangkan perdagangan dan industri.

Hal tersebut sejalan dengan kondisi Kota Pekalongan, baik ditinjau dari kondisi geografis, mata pencaharian penduduk, maupun kontribusi sektor industri dan perdagangan bagi perekonomian Kota Pekalongan. Dalam tabel 1 disebutkan bahwa dalam PDRB tahun 1999, sektor industri memberikan kontribusi sebesar 23,29% dan sektor perdagangan sebesar 23,70% .

Tingkat kemakmuran penduduk Kota Pekalongan dapat dilihat pada pertumbuhan PDRB, pendapatan per kapita, yakni sebagai berikut :

Tabel 7
Pertumbuhan PDRB dan Pendapatan per Kapita dan Inflasi
Kota Pekalongan Tahun 1995 – 1999
Menurut Harga Konstan Tahun 1994

TAHUN	PDRB	Pertumbuhan	Inflasi	PDRB per Kapita (Rupaih)
1995	469.107.265	7,59	7,78	1.316.145
1996	538.789.960	7,59	5,22	1.417.366
1997	604.865.957	3,32	10,75	1.442.471
1998	917.064.834	- 8,13	64,17	1.321.817
1999	1.104.324.409	3,39	5,22	1.256.705

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan Tahun 2000

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia juga mempengaruhi perekonomian Kota Pekalongan, meskipun basis perekonomiannya di sektor

perdagangan dan industri. Kemerosotan perekonomian daerah juga bisa diamati melalui angka-angka inflasi sebagaimana tersebut di atas, dan tahun 1998 menunjukkan angka yang sangat tinggi.

Apabila dibandingkan dengan kota lain di Jawa Tengah, PDRB Kota Pekalongan tergolong kecil, dan hanya menduduki urutan ke-4 dari 6 Kota yang ada, sedangkan PDRB per kapitanya pada urutan ke-28 se-Jawa Tengah hal itu menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat secara umum cukup baik, dibandingkan dengan kota lain di Jawa Tengah.

C. TPI DI KOTA PEKALONGAN

Pelabuhan adalah salah satu bagian dari bangunan maritim. Di pelabuhan ini kapal-kapal dapat berlabuh, bersandar, melakukan bongkar muat (Kramadibrata, 1985: 10). Pelabuhan perikanan tidak berbeda jauh dengan pelabuhan umum, perbedaannya ada pada bidang usaha atau kegiatan. Pelabuhan perikanan di Pekalongan adalah unit pelaksana teknis di bidang prasarana dalam lingkup Departemen Pertanian dan bertanggung jawab kepada Direktorat Jenderal Perikanan, sedangkan Dirjen Perikanan melimpahkan kewenangannya kepada Direktorat Bina Prasarana untuk memberikan bimbingan terhadap penyelenggaraan tugas-tugas pelabuhan (Elfandi: 1982: 7)

Tempat pelelangan ikan adalah suatu tempat di mana terjadi kegiatan pendaratan hasil tangkapan ikan, pelelangan ikan, dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat, di samping itu tempat pelelangan ikan adalah tempat berkumpulnya nelayan sebagai produsen ikan/pedagang ikan dengan bakul ikan sebagai pembeli dalam rangka mengadakan transaksi jual beli ikan.

Nelayan ingin menjual hasil tangkapannya dengan harga sebaik mungkin, sedangkan pembeli/pedagang membeli dengan harga pasar, untuk mencapai kesepakatan di antara keduanya diselenggarakan pelelangan ikan agar tercapai harga yang disetujui kedua belah pihak, sehingga masing-masing pihak tidak merasa dirugikan (Moeghito: 1986: 20). Sedangkan yang dimaksud pelelangan menurut Perda Propinsi Jateng Nomor 1 Tahun 1984 tentang "Tempat Pelelangan Ikan" adalah penjualan di hadapan umum dengan cara penawaran meningkat artinya harga yang paling tinggi yang disepakati .

Tempat pelelangan ikan dapat disamakan dengan pasar, jika masyarakat sudah berada dalam tingkatan rumah tangga perdagangan, maka usaha produksinya akan disandarkan atas perhubungan tukar menukar, hubungan tukar menukar akan barang-barang dan/atau jasa-jasa itu dilakukan di pasar.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 26 Tahun 1999 tentang "Juklak Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan" di dalam pasal 1 huruf f yang dimaksud pasar grosir dan atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang, termasuk tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan/diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh perusahaan daerah dan pihak swasta .

Tempat pelelangan ikan menurut Perda Propinsi Tingkat I Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 pasal 1 huruf d adalah tempat yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pelelangan ikan .

Tempat pelelangan ikan memegang peranan penting yaitu sebagai pusat distribusi ikan secara kontinyu dan dalam rangka memenuhi kebutuhan protein dan gizi bagi masyarakat, di samping itu tempat pelelangan ikan berperan juga dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah Kota Pekalongan .

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 sebagai pelaksanaan pasal 12 UU Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa pada dasarnya semua kewenangan daerah Kabupaten/Kota, kecuali kewenangan yang menjadi kewenangan pusat dan kewenangan daerah Propinsi sebagaimana diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 1999.

Berkaitan dengan PP Nomor 25 Tahun 2000 di atas, maka kewenangan Kota Pekalongan di laut mengacu pada pasal 10 ayat (3) dan ayat (2) sejauh dari batas laut daerah propinsi atau 4 mil laut meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah tersebut; (2) pengaturan kepentingan administrasi; (3) pengaturan administrasi; (4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan oleh pemerintah; (5) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Adapun fungsi tempat pelelangan ikan menurut Dirjen Perikanan (1981: 5) adalah sebagai berikut: (1) pusat pengembangan masyarakat nelayan; (2) tempat berlabuhnya kapal penangkap ikan; (3) tempat membongkar hasil tangkapan; (4) tempat persiapan operasi penangkapan; (5) tempat pengolahan dan pengawetan hasil tangkapan ikan; (6) tempat pemasaran dan distribusi ikan; (7) pusat penyuluhan dan informasi bagi nelayan; (8) tempat pengumpulan data untuk statistik; (9) tempat istirahat para nelayan. Sedangkan menurut Perda

Propinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 tempat pelelangan ikan berfungsi sebagai sarana: (1) memperlancar pelaksanaan kegiatan lelang; (2) mengusahakan stabilitas harga ikan; (3) meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan; (4) meningkatkan PAD.

Dalam melaksanakan kegiatan tempat pelelangan ikan di Kota Pekalongan memerlukan biaya operasional, untuk itu dengan Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 dan Perda Nomor 3 tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 ditetapkan pungutan yang berupa retribusi sebesar 5%. Pungutan tersebut tersebut dibebankan kepada nelayan sebesar 3% dan bakul ikan 2%

Tempat pelelangan ikan di Kota Pekalongan terletak di kawasan Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan (PPNP) Kelurahan Panjang Wetan Kecamatan Pekalongan Utara Kota Pekalongan Propinsi Jawa Tengah. Pada kawasan PPNP tersebut ada dua tempat pelelangan ikan, yaitu :

- a. TPI sebelah selatan dibangun tahun 1975 dengan luas lantai 1.930 m², digunakan untuk kapal-kapal berukuran 5 GT – 30 GT yaitu jenis sopek dan *mini purse sein* dengan kapasitas tampung setiap harinya \pm 30 buah kapal.
- b. TPI sebelah utara dibangun pada tahun 1991 dengan luas lantai 4.000m² digunakan untuk kapal-kapal berukuran 30 GT – 200 GT, yaitu jenis *purse seine* dan *mini purse seine* dengan kapasitas tampung 20 – 30 kapal.

D. PERDAGANGAN IKAN

Sebagai salah satu komoditas unggulan Kota Pekalongan, maka perdagangan ikan mempengaruhi kegiatan perdagangan komoditas lain, adapun

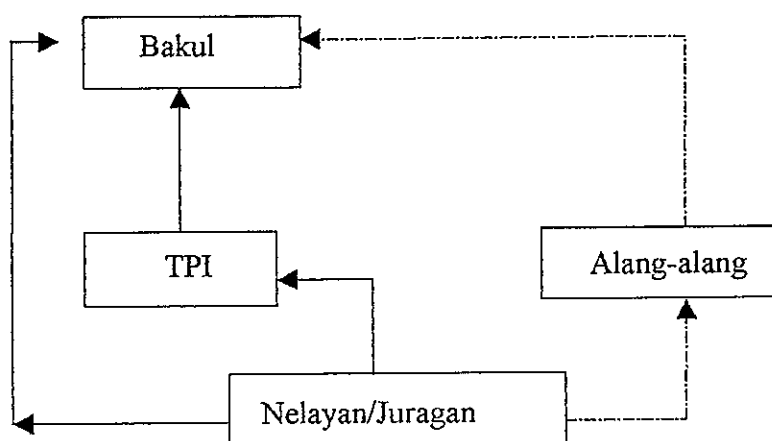
yang terkait langsung dengan perdagangan ikan adalah: es, garam, BBM (solar dan premium); Sedangkan perdagangan barang/komoditas lain yang tidak secara langsung terkait dengan perdagangan ikan tidak diungkapkan di sini.

Perdagangan ikan melibatkan banyak aktor, namun yang secara langsung berkecimpung di dalamnya adalah :

1. Nelayan adalah orang yang mempunyai mata pencaharian di laut.
2. Pengusaha kapal atau sering disebut jurangan kapal.
3. Juru lelang adalah orang yang ditunjuk karena kewenangannya untuk melaksanakan jual beli antara nelayan dan bakul ikan di tempat pelelangan ikan.
4. Bakul ikan adalah orang yang membeli ikan dengan sistem lelang .

Adapun mekanisme rantai perdagangan ikan, yang melibatkan banyak aktor dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1
Tata Niaga Perdagangan Ikan di Kota Pekalongan



Gambar di muka menunjukkan bahwa perdagangan ikan yang lewat tempat pelelangan ikan harganya lebih baik, sedangkan yang dilakukan alang-alang atau lebih dikenal pencuri ikan harganya lebih murah daripada harga pasar.

Dalam sistem perdagangan ikan di Kota Pekalongan terdapat berapa hal yang menjadikan pasar tidak berfungsi sebagaimana mestinya, yaitu :

1. Setiap kapal yang akan melelang, jumlahnya dibatasi maksimal 40 basket/ per kapal, untuk kelebihannya menunggu giliran berikutnya, hal ini akan memperpanjang waktu pelelangan dengan resiko ikan rusak, harga murah.
2. Pola kehidupan nelayan umumnya miskin dan suka minum minuman keras, sehingga pada saat akan melaut kadang pinjam pada pelepas uang untuk ditinggalkan pada keluarganya.
3. Nelayan mempunyai penghasilan sampingan selama melaut, yaitu pancingan, hal tersebut diperoleh selama melaut saat nelayan istirahat. Kondisi demikian dimanfaatkan oleh para pelepas uang agar hasil tangkapan ikan jatuh padanya dan harga sangat ditentukan oleh para pelepas uang tersebut.
4. Biaya perbekalan (misalnya beras, es, bahan makanan lain) menjadi beban nelayan lebih tinggi dari harga pasar disebabkan oleh banyak faktor di antaranya hubungan patron klin dan ketidakberdayaan nelayan.

Kondisi pasar yang tidak sehat ini sangat merugikan nelayan, karena kedudukan nelayan sangat lemah, sehingga sangat rentan terhadap perlakuan sewenang-wenang para juragan. Namun mereka tetap menekuni pekerjaan sebagai nelayan, di samping mereka tidak memiliki ketrampilan lain, mereka sudah sangat terbiasa dengan kondisi yang ada selama ini.

Harga jual ikan di Pekalongan relatif tinggi dan transaksi jual beli tunai, kisaran harga pada tahun 2001 sebagai berikut:

Ikan Tengiri mencapai Rp. 200.000,- – Rp. 250.000,-/per basket

Ikan Layang mencapai Rp. 100.000,- – Rp. 150.000,-/per basket;

Ikan Bawal mencapai Rp. 200.000,- – Rp. 250.000,-/per basket;

Ikan Tongkol mencapai Rp. 150.000,- – Rp. 200.000,-/per basket;

Jumlah produksi ikan yang paling banyak adalah jenis ikan Layang dan ikan Lemuru, yang mencapai 67,29 % total produksi.

Hasil analisa Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Pekalongan satu kali perjalanan kapal *purse seins* dengan 40 anak buah kapal (ABK), setelah melelangkan ikan mendapat uang sejumlah Rp. 100.000.000,-, kemudian dikurangi perbekalan dan penyusutan 30 %, sisanya dibagi dua antara nelayan dan pemilik kapal. Bagian nelayan dibagikan kepada motoris 2 bagian, Nahkoda 3 bagian, juru mesin 2 bagian, dan sisanya dibagi kepada 40 ABK.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan riil (yang dibawa pulang nelayan/ABK) selama sebulan, setelah ikan dilelang para anak buah kapal (ABK) selama satu bulan melaut berpenghasilan antara Rp. 150.000,- sampai Rp. 200.000,-, hal senada juga disampaikan oleh Ketua HNSI Kota Pekalongan (Drs Basyari Hambali) maupun dari Ketua Perhimpunan Pemilik Kapal (Rasdjo Wibowo), ini di bawah UMR. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh hubungan patron klin yang terjadi antara nelayan/ABK dengan juragan.

Menurut informasi yang diperoleh, ada beberapa pos pembayaran/potongan yang masih harus ditanggung nelayan antara lain:

1. Biaya tambat kapal besarnya Rp 5.000,-.
2. Biaya sewa *fish basket* Rp. 75,- sekali pakai.
3. Biaya angkut ikan dari kapal ke TPI besarnya Rp. 1.000,-/songkro.
4. Pencurian yang dilakukan oleh alang-alang 3 basket/kapal.
5. Pembayaran upah kuli yang disebut kurasan dengan 3 basket/kapal.

Mengenai tata cara pelelangan ikan di tempat pelelangan ikan Kota Pekalongan, diatur dalam Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor H.7/1/21 tertanggal 31 Desember 1962, sebagai berikut :

1. Kapal perikanan yang masuk ke PPNP melapor ke pos bersama (PPNP, Syahbandar, KP3, Polair dan Bea Cukai) untuk pemeriksaan dan mendapatkan nomor urut untuk berlabuh.
2. Pada Jam 24.00 WIB, ikan dibongkar oleh para nelayan ABK, disortir sesuai dengan mutu dan jenisnya, kemudian dimasukkan dalam *fish basket* yang telah disediakan oleh KUD Makaryo Mino.
3. Pada jam 03.00 WIB ikan ditimbang dan diangkut oleh petugas SPSI menggunakan gerobak dorong (songkro), sekali timbang 3 basket (± 75 Kg).
4. Pada jam 06.30 WIB, ikan dilelang sesuai dengan nomor urut kapal dan sekali lelang 20 basket (± 400 Kg).
5. Ikan dilelang secara terbuka untuk umum dengan penawaran meningkat dan diberikan kepada bakul yang berani harga tinggi.
6. Ikan segar yang bermutu baik diprioritaskan, dan dilelang lebih dahulu.
7. Nelayan menerima dari kasir TPI (kasir nelayan) setelah dipotong 3% dari jumlah lelang.

8. Bakul membayar kepada kasir TPI (kasir bakul) dengan ditambah 2 %.
9. Uang pungutan lelang sebesar 5 % disetorkan ke BPD Jawa Tengah Cabang Pekalongan oleh Kepala TPI.

Berdasarkan catatan resmi yang ada di Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Pekalongan, hasil produksi laut di TPI Kota Pekalongan dapat dikatakan paling tinggi se-Jawa Tengah karena menyumbang sekitar 30 %, hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 8
Produksi Ikan antara Tahun 1998-2001

NO	TAHUN	NILAI PRODUKSI (Rp.)		%
		PEKALONGAN	JATENG	
1	1998	81.124.535	259.503.023	31.29
2	1999	65.034.567	221.082.918	29.41
3	2000	64.719756	209.128.287	30.94
4	2001	71.550.639	236.708.621	30.22

Sumber Dinas Perikanan dan Kelautan Kota pekalongan 2001

Adapun jenis ikan yang didaratkan di TPI Pekalongan adalah sebagai berikut:

Tabel 9
Jenis Ikan yang Dilelang di TPI Kota Pekalongan Tahun 2001

JENIS IKAN	VOLUME (Kg)	HARGA (Rp.)
1. Layang	47.552.108	89.937.073.760
2. Lemuru	7.173.826	8.664.598.500
3. Banyar	6.970.652	11.404.388.465
4. Selar/Bentong	6.367.579	7.334.208.750
5. Tongkol	4.679.552	17.409.282.750
6. Tembang/Jui	1.879.279	3.783.808.465
7. Petek	767.893	1.379.003.500
8. Mayung	413.725	994.587.100
9. Cucut	252.464	796.783.60
10. Kakap Merah	228.232	1.322.647.650
11. Cumi-cumi	222.237	925.567.765
12. Bawal	218.362	3.734.456.300
13. Tengiri	149.241	1.611.140.465
14. Pari/Pe	156.988	332.067.600
15. Layur	102.913	281.784.400
16. Lain-lain/campuran	2.584.913	2.016.711.465
JUMLAH	71.550.000	206.394.000.000

Sumber TPI Kota Pekalongan Tahun 2001

Tabel di atas menunjukkan, bahwa total harga ikan di Kota Pekalongan tahun 2001 mencapai Rp 206.394.000.000,-, di samping itu masih terdapat jenis ikan yang tidak segar (sudah mengalami proses pengawetan), sedangkan daerah pemasaran meliputi Jawa Barat, Jawa Timur, Lampung dan Jakarta.

Potensi TPI Pekalongan dari tahun ke tahun selalu mengalami kenaikan, kecuali tahun 2000, tetapi penghasilan yang diterima nelayan relatif sama disebabkan harga ikan relatif tinggi. Untuk itu dapat dilihat tabel sebagai berikut:

Tabel 10
Perkembangan Produksi Ikan dan Harga Ikan di TPI
Kota Pekalongan antara Tahun 1998-2001

TAHUN	PRODUKSI (Kg)	HARGA (Rp.)
1988	8.124.531	151.328.787.000,00
1999	65.039.547	164.737.017.000,00
2000	64.719.756	151.727.810.000,00
2001	71.550.000	206.394.000.000,00

Sumber TPI Kota Pekalongan Tahun 2001.

Disamping itu dapat dilihat dari banyaknya armada penangkapan ikan yang melakukan kegiatan di TPI Pekalongan, adapun datanya adalah sebagai berikut:

Tabel 11
Perkembangan Frekwensi Armada Penangkapam Ikan di TPI
Kota Pekalongan Tahun 1996-2001

Tahun	Purse Seine	Gill Net	Long Line	Lainnya	Jumlah
1996	394	127	-	11	532
1997	46	91	39	15	606
1998	479	49	54	74	656
1999	521	49	62	74	706
2000	698	52	73	88	911
2001	701	59	78	92	930

Sumber PPNP Pekalongan Tahun 2001

Untuk memberi patokan harga ikan merupakan hal yang tidak mudah, karena ikan merupakan jenis barang dagangan yang mempunyai sifat agak berbeda dengan barang dagangan lain, hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor non teknis yang cukup sulit untuk diprediksi. Adapun yang dimaksud faktor-faktor non teknis antara lain: faktor musim, cuaca, ikan yang mudah membusuk.

Musim ikan adalah setiap bulan September s/d Desember, saat itu produksi ikan memuncak, keadaan tersebut tidak secara otomatis diimbangi dengan pendapatan nelayan, karena tingkat kebutuhan ikan yang dikonsumsi masyarakat relatif tetap. Ketidakseimbangan antara jumlah ikan yang dipasarkan/dilelang dengan jumlah ikan yang dibutuhkan, mengakibatkan merosotnya harga ikan. Kemerosotan harga ikan akan lebih parah lagi, jika nelayan memasukkan hasil tangkapan di TPI terlambat.

Pelelasan yang dilaksanakan di TPI Pekalongan merupakan tanggung jawab Puskud Mina Baruna dan sebagai pelaksana di lapangan adalah Kepala TPI. Kepala TPI tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah yang ditugaskan di Puskud Mina Baruna. Secara struktural kepala TPI adalah di bawah Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah, tetapi secara operasional bertanggung jawab kepada Puskud Mina Baruna.

UPI-PUSTAK-UNDIP

BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI PUNGUTAN RETRIBUSI DI TPI KOTA PEKALONGAN

A. SEJARAH TERBENTUKNYA KEBIJAKAN

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang "Penyelenggaraan Otonomi Daerah", yang isinya secara garis besar sebagai berikut:

1. Meningkatkan intensifikasi dan ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) dengan tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bagi Daerah Tingkat II, yang wilayahnya terdapat aktifitas pengambilan sarang burung, agar dapat dipungut pajak sarang burung secara lebih intensif sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing. Untuk itu agar diatur dalam Peraturan Daerah.
3. Bagi Daerah Tingkat II, yang diwilayahnya terdapat lahan-lahan pertanian tembakau, agar dilakukan penjajagan dan pendekatan kepada para petani dan atau pengusaha tembakau untuk memberikan sumbangan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Dengan demikian, angka 1 Peraturan Pemerintah tersebut relevan dengan keadaan Jawa Tengah yang mempunyai daerah pantai dan menjadi kewenangannya.

Penarikan retribusi TPI tersebut bisa dilaksanakan karena sesuai dengan pasal 55 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang selengkapnya berbunyi :

Sumber pendapatan asli daerah adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah Sendiri, yang terdiri dari :
 1. hasil pajak daerah;
 2. hasil retribusi daerah;
 3. hasil perusahaan daerah;
 4. lain-lain hasil usaha daerah yang sah;
- b. Pendapatan yang berasal dari pemberian daerah yang terdiri dari:
 1. sumbangan dari pemerintah;
 2. sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;

c. Lain-lain pendapatan yang sah.

Sebelum diterbitkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Pasar Grosir yang di dalamnya mengatur juga retribusi tempat pelelangan ikan (TPI), harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Daerah Tingkat I Jawa Tengah (DPRD Propinsi Jateng). Setelah mendapat persetujuan dari DPRD, maka Perda tersebut harus mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dan berlaku secara efektif setelah diundangkan dalam lembaran Daerah.

Sebelum diterbitkannya Perda Nomor 3 tahun 1999 tentang "Pasar Grosir dan atau Pertokoan", Gubernur mengadakan pertemuan dengan aparat terkait yaitu Puskud Mina Baruna, Dinas Koperasi, Dinas Perikanan Propinsi, Dinas Perikanan Kabupaten/Kota, DPD Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), KUD Mina Potensial, Biro Hukum Propinsi, Biro Perekonomian, Biro Keuangan yang pada intinya akan menarik retribusi tempat pelelangan ikan. Hal tersebut tidak menimbulkan kontra di antara yang hadir karena retribusi sudah biasa dipungut dari nelayan dan bakul ikan.

Untuk lebih jelasnya perlu mengetahui sejarah sebelum diberlakukannya retribusi TPI tersebut. Pada awalnya tempat pelelangan ikan dinamakan Kongsi yang waktu itu dikelola oleh Koperasi Perikanan Laut (KPL). Sekitar tahun 1959 pengelolaan tentang pelelangan ikan di pelabuhan Pekalongan dikelola oleh PKL Minosoyo di desa Wonokerto Kabupaten Pekalongan, kemudian dari waktu ke waktu tempat pelelangan ikan berkembang sangat pesat.

Pada tahun 1962 Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah bersama-sama dengan DPRD Propinsi Jawa Tengah menetapkan Peraturan Daerah tanggal 10

Januari 1962 tentang "penjualan/pelelangan ikan di laut", di dalam Perda menyebutkan bahwa tempat pelangan ikan dikelola oleh organisasi nelayan sendiri dan ditarik retribusi sebesar 5% dari nelayan. Adapun perincian penggunaannya 4% untuk biaya lelang dan 1% untuk retribusi Pemerintah Tingkat I Jawa Tengah. Hasil evaluasi yang dilakukan Fakultas Ekonomi UGM Tahun 1970 dan kunjungan kerja (kunker) Komisi E DPRD Tingkat I Jawa Tengah, pada intinya pelelangan yang dilaksanakan Koperasi Perikanan Laut (PKL) kesejahteraan nelayan tidak meningkat dan setoran retribusi tidak lancar.

Sementara menunggu perubahan Peraturan Daerah tanggal 10 Januari 1962, maka pada tanggal 26 Agustus 1971 Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Tengah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Produk

No.10/71 tgl 26-8-1971 berisi :
7/120/6

1. Menugaskan Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) sebagai pelaksana penyelenggaraan pelelangan di TPI dengan dibantu oleh Pemerintah Daerah setempat, Dinas Perikanan laut Kabupaten/Kodya setempat dan Koperasi Perikanan Laut setempat..
2. Merubah besarnya pungutan lelang dari 5 % menjadi 8% yang dipungut dari nelayan 5 % dan bakul pemenang lelang 3 %, dengan rincian penggunaan sbb:

a. Retribusi Pemda Tk I	1,0 %.
b. Retribusi Pemda Tk II	0,5 %.
c. Operasional Dinas Perikanan Tk.I	0,5 %
d. Biaya Administrasi lelang	2,0 %
e. Dana sosial dan kecelakaan nelayan	0,5 %
f. Saving nelayan	2,5 %
g. Dana Paceklik	1,0 %

Berdasarkan surat Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah tanggal 8 Maret 1978 Nomor EK.5/1978, penyelenggaraan pelelangan ikan di laut diserahkan kepada Puskud daerah pantai yang kemudian bernama Puskud

“Mina Baruna” dan besarnya retribusi ditetapkan 8% (5% dari nelayan dan 3% dari bakul) dengan rincian penggunaan sebagai berikut :

a. Retribusi Pemda Tk I	1,0 %
b. Retribusi Pemda Tk II	0,5 %
c. Operasional Dinas Perikanan Tk.I	0,5 %
d. Biaya Administrasi lelang	2,0 %
e. Dana sosial dan kecelakaan nelayan	0,7 %
f. Saving nelayan	2,5 %
g. Asuransi nelayan	0,3 %
h. Dana Paceklik	0,5 %

Kemudian diperbaharui dengan dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur KDH Propinsi Jawa Tengah tanggal 10 Oktober 1981 Nomor 523.2/22759/1981 yang intinya merubah penggunaan dana retribusi, yaitu sebagai berikut :

- a. Saving nelayan yang semula 2,5 % dirubah menjadi 2 %
- b. Retribusi Pemda Tingkat II dari 0,5 % dirubah menjadi 1 %

Selanjutnya Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dengan Perda Nomor 1 Tahun 1984 tentang “Tempat Pelelangan Ikan” dan ditindaklanjuti dengan Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 1984 dengan Nomor 523.2/344/1987 tanggal 13 Oktober 1987 tentang “TPI di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah” menetapkan besarnya retribusi 8 % yang dipungut dari nelayan 5 % dan bakul 3 %, dengan perincian penggunaan dana sebagai berikut :

a. Retribusi Pemda Tk I	1,00 %
b. Retribusi Pemda Tk II	0,50 %
c. Operasional Dinas Perikanan Tk.I	0,50 %
d. Biaya Administrasi lelang	1,50 %
e. Dana sosial dan kecelakaan nelayan	0,70 %
f. Saving nelayan	2,00 %
g. Asuransi nelayan	0,30 %
h. Dana fish kredit	0,25 %
i. Biaya perawatan TPI	0,25 %
j. Dana Paceklik	0,50 %

Dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 tahun 1998 tentang "Penghapusan Pajak dan Retribusi Daerah", maka dengan sendirinya Perda Nomor 1 Tahun 1984 gugur, dan Pemda tidak mempunyai kewenangan lagi untuk menarik retribusi; Agar penarikan retribusi tidak terhenti maka pungutan tetap dilakukan tetapi diambil alih oleh Puskud Mina Baruna dan besarnya pungutan 5% (dari nelayan 3 % dan bakul 2 %).

Penarikan retribusi tetap dilakukan tanpa landasan hukum, kemudian diterbitkan Perda Nomor 3 Tahun 1999 tentang: "Retribusi Pasar Grosir dan atau pertokoan" yang paling substansial ada klausul yang menyebutkan bahwa pungutan retribusi sebesar 5 % (dari nelayan 3% dan bakul 2 %), dengan rincian sebagai berikut :

a. Retribusi Pemda Tk I	0,70 %.
b. Retribusi Pemda Tk II	0,40 %.
c. Operasional Dinas Perikanan Tk.I	0,15 %
d. Biaya Administrasi lelang	1,00 %
e. Dana sosial dan kecelakaan nelayan	0,50 %
f. Saving nelayan	0,50 %
g. Asuransi nelayan	0,20 %
h. Dana Paceklik	0,50 %
i. Biaya perawatan TPI	0,15 %
j. Tabungan bakul	0,25 %
k. Pengembangan KUD	0,45 %

Seiring dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintah Daerah", dan untuk memberikan bagian pungutan retribusi yang lebih besar kepada Daerah Kabupaten/Kota yang di wilayahnya ada TPI maka Pemerintah Propinsi Jawa Tengah mengubah Perda Nomor 3 Tahun 1999 dengan Perda Nomor 3 Tahun 2000 dengan rincian sebagai berikut:

a. Retribusi Pemda Tk I	0,75 %.
b. Retribusi Pemda Tk II	0,95 %.

c. Operasional Dinas Perikanan Tk.I	0,15 %
d. Biaya Administrasi lelang	0,80 %
e. Dana sosial dan kecelakaan nelayan	0,45 %
f. Tabungan nelayan	0,50 %
g. Asuransi nelayan	0,15 %
h. Tabungan bakul	0,25 %
i. Biaya perawatan TPI	0,10 %
j. Dana Paceklik	0,50 %
k. Biaya pengembangan Puskud	0,10 %
l. Biaya Pengembangan KUD	0,30 %

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat perincian peruntukan potongan TPI dari waktu ke waktu sebagai berikut:

Tabel 12
Perincian Peruntukan Potongan TPI

NO	PERUNTUKAN	PERIODE				
		SK GUB EK-5/1978	PERDA 1/1984	INMENDAGR I 10/19981	PERDA 3/1999	PERDA 3 /2000
1	Pemda Propinsi	1.50 %	1.50 %	1.00 %	0.85 %	0.90 %
2	Pemda Kota/Kab	0.50 %	1.00 %	-	0.40 %	0.95 %
3	Tab. Nelayan	2.50 %	2.00 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %
4	Tab. Bakul	-	-	0.25 %	0.25 %	0.25 %
5	Sosial & Kecelaka	0.70 %	0.70 %	0.50 %	0.50 %	0.45 %
6	Pengemb KUD	-	-	0.60 %	0.45 %	0.30 %
7	Pengemb. Puskud	-	-	0.40 %	0.20 %	0.10 %
8	Paceklik Nelayan	0.50 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %
9	Asuransi Nelayan	0.30 %	0.30 %	0.25 %	0.20 %	0.15 %
10	Perawatan TPI	0.00 %	-	-	0.15 %	0.10 %
11	BAL	2.00 %	2.00 %	1.00	1.00 %	0.80 %
	Jumlah	8.00 %	8.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %

Sumber: Puskud Mina Baruna 2000

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Penyelenggaraan TPI merupakan mata rantai awal pemasaran ikan hasil tangkapan nelayan dan bertujuan untuk menjamin stabilitas harga ikan dengan

sistem lelang. Pemanfaatan TPI tersebut, baik nelayan maupun pembeli dikenakan retribusi, yang diatur dalam Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang "Pasar Grosir dan atau Pertokoan" pasal 8 ayat (1).

Kebijakan publik menurut Denhart (1995: 35) adalah pernyataan resmi dari pejabat-pejabat pemerintah yang *legitimate* tentang permasalahan-permasalahan publik, apabila dikaitkan dengan Perda Nomor 3 Tahun 1999 tersebut maka Perda yang dikeluarkan oleh Gubernur adalah sah karena telah mendapat persetujuan dari DPRD Propinsi Jateng. Maksud dikeluarkan Perda di atas untuk melindungi nelayan dari kesewenang-wenangan pembeli/bakul.

Perda Nomor 3 Tahun 1999 mulai berlaku sejak diundangkan dalam Lembaran Daerah tanggal 17 Mei 1999, namun kenyataannya berlaku secara efektif sejak 1 April 1999. Besarnya tarif retribusi TPI adalah 5 % dari harga lelang diatur dalam pasal 8 huruf a, kemudian retribusi sebesar 5% penggunaannya diatur dalam Keputusan Gubernur Jawa tengah Pasal 3 ayat 1 dan 2 dibagikan kepada 1,25 % disetor ke Pemda propinsi dan 4,75% disetor ke rekening Puskud Mina Baruna.

Untuk memberi bagian retribusi yang lebih besar kepada Kabupaten/Kota yang wilayahnya ada TPI, maka Pemerintah Propinsi mengubah Perda Nomor 3 tahun 1999 dengan Perda Nomor 3 Tahun 2000. Di dalam penjelasan pasal 8 diatur penggunaan dana retribusi sebagai berikut yaitu: 0,90% untuk Pemerintah Propinsi dan 0,95 % untuk Pemerintah Kota/Kabupaten, serta 3,15% untuk Puskud Mina Baruna.

Hasil penarikan retribusi tersebut sekitar 37% langsung dikembalikan kepada nelayan/pembeli, sedangkan yang 63% dikelola oleh Pemerintah

Propinsi, Pemerintah Kota/Kabupaten maupun Puskud Mina Baruna. Untuk memudahkan pembahasan terhadap pengelolaan dana sebesar 63% dari total retribusi yang merupakan fokus dari penelitian ini, maka urutan pembahasannya sebagai berikut :

1. Organisasi Implementor

Organisasi implementor dalam pengelolaan retribusi yaitu Pemerintah Propinsi/Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi, Pemerintah Kota/kabupaten yang ada TPI-nya dan Puskud Mina Baruna, hal tersebut diatur dalam Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 26 Tahun 1999 tentang "Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan" dan Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 tentang "Tempat Pelelangan Ikan" sebagai berikut:

- a. Dinas Perikanan Propinsi Jawa Tengah bertugas :
 - Melaksanakan tanggung jawab penyelenggaraan pelelangan ikan;
 - Melaksanakan penyediaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) beserta perlengkapannya;
 - Menetapkan persyaratan dan penggolongan kelas TPI;
 - Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pelelangan ikan di TPI;
 - Mengusahakan stabilitas harga ikan;
 - Meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup nelayan;
 - Meningkatkan hasil pungutan;

- b. Puskud Mina Baruna bertugas:
 - Melaksanakan pelelangan ikan di TPI;
 - Memelihara dan merawat TPI beserta perlengkapannya;
 - Mengusahakan kestabilan harga;
 - Menyenggarakan asuransi nelayan;
 - Meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup nelayan;
 - Mengusahakan perkreditan bakul;
 - Meningkatkan hasil pungutan;

- c. Kepala TPI bertugas:
- Memimpin pelaksanaan pelelangan ikan di TPI menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
 - Melaksanakan pungutan 5% (lima persen) sebagaimana yang dimaksud Pasal 8 Perda Nomor 3 tahun 1999;
 - Menyampaikan laporan pelaksanaan pelelangan dan pungutan kepada Puskud Mina Baruna dan KUD Mina setempat yang tembusannya disampaikan kepada Kepala Dinas perikanan Propinsi Jawa Tengah.
- d. KUD Mina bertugas :
- Membantu pelaksanaan pelelangan di wilayah di mana TPI berdomisili yang menjadi tanggung jawab Puskud Mina baruna;
 - Mengelola dana dan penyalurkan kepada yang berhak di wilayah kerjanya.
- e. Dinas Perikanan Kota /Kabupaten bertugas :
- Melaksanakan pembinaan terhadap nelayan di wilayah kerjanya.
 - Meningkatkan kesejahteraan nelayan

2. Mekanisme Kerja

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1986: 4) implementasi adalah peristiwa-peristiwa atau kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang berhubungan dengan usaha untuk pengadministrasian, maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak nyata kepada masyarakat. Pendapat tersebut apabila dikaitkan dengan Perda Nomor 3 Tahun 1999 pada intinya adalah hasil pungutan retribusi dibagi sesuai dengan persentase yang telah ditetapkan .

Hasil pungutan retribusi TPI tersebut disetor ke kas Daerah Pemerintah Propinsi Jawa Tengah pada ayat penerimaan retribusi pasar grosir dan atau pertokoan, penyetoran paling lama adalah 1 kali 24 jam. Bendahara Khusus penerima setiap bulan selambat-lambatnya tanggal 5 bulan berikutnya wajib menyampaikan laporan bulanan dari hasil penerimaan dan

penyetoran retribusi kepada Gubernur Kepala Daerah Cq Kepala Biro Keuangan Sekretariat Wilayah Daerah Tingkat I Jawa Tengah dengan tembusan kepala Dinas Pendapatan Daerah.

Kepala Dinas Perikanan/Dinas Pendapatan Daerah setiap bulan selambat-lambatnya tanggal 7 bulan berikutnya wajib menyampaikan laporan bulanan dari hasil penerimaan tersebut kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi Jawa Tengah.

Kemudian hasil pungutan tersebut dibagikan kepada Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kota/Kabupaten di mana TPI berada, Puskud Mina Baruna serta KUD Mina di mana TPI berada dan ditransfer ke rekening masing-masing.

Pembagian pungutan retribusi TPI di atas, mengambil kebijakan *redistributive policy* atau redistribusi pendapatan yaitu menarik pajak/retribusi dari sekelompok masyarakat, untuk diberikan kepada kelompok yang kurang beruntung (Ripley and Franklin, 1986: 36)

Pendapat Franklin tersebut sebagai dasar pembagian retribusi TPI, adapun pembagiannya dikelompokkan menjadi 2, yaitu:

a. Langsung dinikmati nelayan besarnya sekitar 37 % dari total retribusi, yaitu terdiri dari:

1. Tabungan nelayan dan tabungan bakul besarnya 0,75 % .

KUD Makaryo Mina dalam tahun 2001 telah mengelola dana sebesar Rp. 1.421.600.693,00 penggunaan diarahkan untuk peningkatan produktifitas kerja nelayan dan bakul, pencairan setiap 6 bulan sekali; telah disalurkan kepada nelayan/bakul sebesar Rp. 1.546.413.746,00.

Dari data di atas menunjukkan bahwa pengembalian tabungan kepada bakul/nelayan lebih besar dari dana yang berhasil dihimpun yaitu sebesar 124.813.053,00, hal tersebut disebabkan pengembalian dana *saving* yang dibagikan hanya sebesar 70% dan 30% masih disimpan di KUD Makaryo Mina.

2. Dana sosial dan kecelakaan laut besarnya 0,45 %.

Dana yang dikelola oleh KUD Makaryo Mino dalam Tahun 2001 sebesar Rp. 688.531.963,00 penggunaannya diarahkan untuk bantuan sosial bagi nelayan dan keluarganya seperti: bantuan pendidikan, bantuan pengobatan, bantuan kelahiran, bantuan pemugaran, bantuan tempat ibadah, bantuan kecelakaan laut, bantuan pembinaan/ penyuluhan, bantuan kematian, bantuan pembangunan daerah kerja, bantuan nelayan luar daerah, bantuan lain-lain;

Dana yang disalurkan untuk kegiatan di atas sebesar Rp. 834.387.327,00 jadi ada kelebihan angka sebesar Rp. 145.855.364,00.

3. Dana paceklik besarnya 0,50% dikelola oleh Puskud Mina Baruna, dalam tahun 2001 sebesar Rp. 3.582.458.049,00 diarahkan bagi nelayan yang mengalami musim paceklik di daerah, dan dana tersebut diberikan kepada nelayan aktif maupun nelayan jompo se-Jawa Tengah, adapun realisasi penggunaannya adalah sebesar Rp. 3.447.123.416,00.

Dari data di atas ada sisa dana paceklik sebesar Rp. 135.334.633,00 yang masih tersimpan di Puskud Mina Baruna.

4. Dana asuransi nelayan besarnya 0,15 %, penggunaannya diarahkan untuk pembayaran premi asuransi nelayan se-Jawa Tengah dan dikelola oleh Pukud Mina Baruna dalam tahun 2001 terkumpul dana sebesar Rp. 1.074.737.414,83, digunakan untuk membayar premi asuransi Jasindo dan Asuransi Jiwa Sraya sebesar Rp. 860.124.000,00, dibayarkan langsung oleh Puskud Mina Baruna sebesar Rp. 25.825.000,00.

Dana asuransi yang masih tersimpan di Puskud Mina Baruna sebesar Rp.88.788.414,00, sebagai dana cadangan untuk pembayaran klaim asuransi nelayan yang tidak terdaftar dalam jasa asuransi, hal tersebut disebabkan ada nelayan yang tidak memenuhi syarat yang telah ditetapkan oleh pihak asuransi.

- b. Dana yang tidak langsung dinikmati nelayan sebesar 63 % dari total retribusi, terdiri dari:

1. Dana sebesar 0,95% dikelola oleh Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2001 sebesar Rp. 1.857.553.965,00 digunakan untuk biaya kegiatan pemerintahan. Adapun kegiatan yang berkaitan dengan nelayan sebesar Rp. 140.000.000,00 dengan rincian: (a) Proyek normalisasi saluran tambak Rp. 25.000.000,00 (b) Proyek Pembuatan rumpon untuk terumbu karang Rp. 25.000.000,00 (c) Proyek Pelatihan teknis budidaya perikanan Rp. 70.000.000,00 (d) Proyek Pengembangan potensi usaha perikanan Rp. 20.000.000,00.

Data di atas menunjukkan bahwa dari 4 proyek yang ada, hanya 3 proyek yang berkaitan langsung dengan nelayan yaitu proyek

pembuatan rumpon untuk terumbu karang, proyek pelatihan teknis budidaya perikanan dan proyek pengembangan potensi usaha perikanan, atau hanya sebesar 6,19 % dari total dana yang diterima Pemda Kota Pekalongan; dan realisasi anggaran proyek tersebut perincian untuk administrasi proyek sebesar 4,29% dan pelaksanaan 95,71%.

2. Dana yang dikelola oleh Pemerintah Propinsi Jawa Tengah sebesar 0,75 % pada tahun 2001 mencapai Rp. 5.373.687.074,00 digunakan (a) untuk sewa Pelabuhan Pekalongan sebesar Rp. 700.000.000,00; (b) Proyek Peningkatan sumberdaya, sarana dan prasarana perikanan se-Jawa Tengah Rp. 3.226.000.000,00; (c) Proyek peningkatan usaha perikanan tersebar se-Jawa Tengah Rp. 908.000.000,00; (d) Proyek penataan dan rehabilitasi kawasan pesisir dan laut Jawa Tengah Rp. 260.000.000,00 (f) Proyek peningkatan ketrampilan khusus petani dan nelayan di Jawa Tengah Rp. 90.000.000,00; (g) Proyek pengembangan kawasan sentra produksi (KSP) Rawa Pening Kabupaten Semarang Rp. 1.400.000.000,00; (h) Proyek pengembangan kawasan tertinggal Rp. 378.343.500,00.

Data di atas menunjukkan bahwa ada satu proyek yang tidak terkait langsung dengan nelayan yaitu proyek pengembangan kawasan sentra produksi (KSP) Rawa Pening Kabupaten Semarang sebesar Rp. 1.400.000.000,00. Dari total dana yang diterima pemerintah Propinsi sebesar Rp. 5.373.687.074,00 digunakan untuk proyek yang

terkait langsung dengan nelayan dan sewa pelabuhan sebesar Rp. 7.554.343.500,00 dengan rincian yaitu administrasi proyek 6,86%, pelaksanaan 93,14%. Jadi Pemerintah Propinsi telah menambah anggaran sebesar Rp. 2.180.656.426,00 dari total retribusi yang diterima pada tahun 2001 .

3. Dana sebesar 0,15 % merupakan biaya operasinal Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah dalam tahun 2001 seharusnya Rp. 1.074.737.414,83 tetapi yang yang disetujui dan masuk pos rutin sebesar Rp. 912.837.000,00 digunakan untuk: (a) Pembinaan, pengendalian, pengawasan pelaksanaan Perda Pasar Grosir Rp. 190.000.000,00 dengan biaya pengawasan dan pembinaan pengelolaan TPI Rp. 150.000.000,00; (b) Pengawasan usaha penangkapan ikan, berkaitan dengan aturan jalur penangkapan, jenis dan jumlah alat tangkap yang diijinkan Rp. 92.000.000,00 digunakan untuk biaya pembinaan TPI oleh lembaga terkait Rp. 60.000.000,00, penyelesaian kasus-kasus perikanan Rp. 12.000.000,00; (c) Pembinaan dan peningkatan mutu hasil perikanan sesuai dengan pembinaan program pembinaan mutu terpadu (PPMT) Rp. 292.880.000,00 digunakan untuk biaya-biaya: biaya pembinaan temu teknis kepala TPI dan Kepala dinas Tk. II se Jateng Rp. 20.000.000,00, pertemuan koordinasi (FKPPS) Rp. 12.000.000,00, dan honorarium Dinas Perikanan Propinsi Rp. 260.000.000,00; (d) Biaya operasional untuk pembinaan pelelangan ikan sebesar Rp.

337.957.000,00 digunakan untuk kegiatan biaya operasional kendaraan Dinas Perikanan Propinsi Rp. 140.000.000,00, penerapan inovasi teknologi Rp. 87.000.000,00 dan biaya lain-lain Rp. 110.957.000,00 (operasi wasdi dengan sistem Log Book, perawatan akuarium dinas).

Dari data di atas ada dua honorarium pertama Rp. 260.000.000,00 dan kedua upah pungut sebesar Rp. 322.421.224,00 berdasarkan pasal 20 ayat (4) SK Gubernur 26/1999 tentang "Juklak Perda No.3/1999 tentang Pasar Grosir dan atau Pertokoan".

4. Dana Pengembangan KUD Makaryo Mina Pekalongan sebesar 0,30% dalam tahun 2001 mendapat bagian sebesar Rp.618.565.498,50, digunakan untuk penambahan modal Koperasi Mina .
5. Dana yang dikelola oleh Puskud Mina Baruna sebesar 0,10% dalam tahun 2001 diperoleh sebesar Rp. 714.491.609,89 dengan rincian penggunaan dana setengah untuk pengembangan Puskud dan setengah untuk DPD HNSI Propinsi Jateng .
6. Biaya administrasi lelang besarnya 0,80%, dalam tahun 2001 Rp. 5.731.932.879,08 yang dikelola oleh Puskud Mina Baruna, digunakan untuk biaya langsung Rp. 3.925.442.000,00 dan untuk biaya tidak langsung Rp. 1.919.363.869,00.
7. Biaya Perawatan TPI besarnya 0,10% dalam tahun 2001 berjumlah Rp. 716.491.609,89 yang dikelola oleh Puskud Mina Baruna yang digunakan untuk perawatan ringan seperti pengecatan, mengganti peralatan yang rusak TPI se-Jawa Tengah.

Untuk mengetahui efektifitas kebijakan Perda No.3 tahun 1999 dilihat dari 2 perspektif yaitu: (a) program dikatakan berhasil kalau pelaksanaan sesuai dengan *policy guidelines*, (b) program tersebut menghasilkan dampak yang diharapkan. Hasil penelitian yang diperoleh di lapangan adalah nelayan tetap dalam keadaan miskin, jadi cita-cita yang diamanatkan dalam Perda No. 1 Tahun 1984 Jo Perda Nomor 3 tahun 1999 belum tercapai, hal senada juga disampaikan oleh DPC Ketua HNSI Pekalongan.

3. Hasil Kebijakan

Kebijakan pungutan retribusi ini, memberikan kontribusi yang cukup berarti bagi PAD Kota Pekalongan. Hal tersebut ditunjukkan dengan lain:

- Perbandingan antara rencana/target dengan realisasi besaran retribusi yang dihasilkan;
- Perbandingan antara realiasi dengan potensinya .

Adapun perbandingannya sebagai berikut:

Tabel 13
Perbandingan Target dan Realisasi Retribusi

TAHUN	TARGET	REALISASI	SELISIH
1999	650.000.000	718.812.000	127.133.000
2000	950.000.000	1.317.317.684	367.317.684
2001	1.700.000.000	1.958.790.745	450.790.745
JUMLAH	3.300.000.000	4.053.241.429	753.241.429

Sumber Nota Perhitungan Keuangan APBD Kota Pekalongan

Tabel di atas bisa dikatakan berhasil, karena target selalu terlampaui dengan penambahan penerimaan ke APBD II mencapai Rp. 753.241.429,00 atau sebesar 22,82 % dari rencana sebesar Rp 3.300.000.000,00. Namun dari sisi perbandingan antara target dengan potensi, perlu diklarifikasi keadaan yang senyatanya, yaitu :

- a. Biaya kurasan ikan, dibayarkan kepada kuli di TPI dalam bentuk ikan karena membantu memasukan ikan dari palka ke *fish basket*, untuk 1 kapal mencapai 4 basket.
- b. Biaya keamanan dan kecurian yang dilakukan oleh alang-alang mulai dari ikan yang sudah dimasukan ke *fish basket* masih di atas kapal kemudian dibawa ke lantai TPI, sampai 4 basket/per kapal, sedangkan harga ikan per basket Rp. 125.000,00

Biaya kurasan dan biaya kecurian tadi sangat merugikan nelayan, karena para pekerja di TPI tersebut selalu meminta secara paksa dan sampai sekarang belum bisa diatasi oleh aparat. Hal senada juga disampaikan oleh Ketua HNSI Kota Pekalongan maupun Ketua Pemilik Kapal Pekalongan.

Apabila suasana pelelangan ikan di TPI mampu ditertibkan oleh aparat, maka potensinya cukup besar, hal tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 13
Perbandingan antara Realisasi dengan Potensi Penjualan Ikan

TAHUN	REALISASI	POTENSI
1998	151.328.787.500	180.128.787.500
1999	164.737.017.000	193.173.017.000
2000	151.727.810.000	180.527.810.000
2001	206.394.885.000	235.194.885.000

Sumber: Olahan data dari hasil analisa dari berbagai sumber

Tabel di atas menunjukkan bahwa nelayan dirugikan oleh alang-alang/ kuli dan selama tahun 2001 mencapai Rp. 28.800.000.000,00, hal tersebut membuat nelayan resah sehingga ada sebagian nelayan menjual ikan ke TPI Bojo Mulyo Juana (Suara Merdeka, 20 Maret 2002), bahkan kuli pelabuhan kondisi sosial ekonominya lebih baik daripada nelayan, hal ini disampaikan oleh Raswadi selaku pengurus HNSI.

Dari hasil penelitian pengelolaan dana retribusi TPI, diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Dana yang dikelola oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah sebesar 0,15% sebagian untuk honorarium Dinas, kenyataannya masih mendapatkan upah pungut sebesar 5% dari total retribusi TPI.
2. Dana yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekalongan, kemudian digunakan untuk biaya proyek yang terkait langsung dengan nelayan hanya sebesar 4,29%, hal ini sangat kecil disebabkan oleh PADS Kota Pekalongan hanya sebesar Rp.3.500.000.000,00 dan penyumbang terbesar adalah dari retribusi TPI.
3. Biaya Perawatan TPI se-Jawa Tengah sebesar 0.10% terkumpul dana sebesar Rp 716.491.609,89 untuk merawat 77 TPI se-Jawa Tengah. Dari angka tersebut apabila 8 TPI potensial biaya mendapatkan alokasi Rp.20.000.000,00/per tahun dan 69 PPI (tidak potensial) biaya perawatan Rp.4.000.000/per tahun, maka total anggaran yang digunakan untuk perawatan TPI sebesar Rp. 436.000.000,00. Jadi masih ada sisa anggaran sebesar Rp. 280.491.609,00.

4. Biaya administrasi lelang sebesar 0,80% sebagian untuk honorarium petugas TPI se-Jawa Tengah 772 orang, 136 orang yang berstatus PNS, sebagian untuk cetak blangko yang terkait dengan pelelangan.
5. Tabungan nelayan dan bakul (0,75%) pengembalian tanpa bunga.

BAB VI

PEMBAHASAN TERHADAP KEBIJAKAN REDISTRIBUSI PENERIMAAN RETRIBUSI TPI DI KOTA PEKALONGAN

Berdasarkan data dan fakta yang terungkap sebagaimana diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut akan diuraikan pembahasan kebijakan redistribusi retribusi TPI di Kota Pekalongan sebagai berikut:

A. ISU DI SEKITAR PERIKANAN

Membahas tentang perikanan dikaitkan kondisi nelayan yang sangat memprihatinkan, ada beberapa isu penting yang bisa ditarik, antara lain:

1. Perikanan merupakan komoditas unggulan bagi masyarakat Kota Pekalongan, hal tersebut dapat dilihat:
 - a. Total produksi ikan yang didaratkan di TPI Pekalongan menyumbang sekitar 30% total produksi Jateng.
 - b. Penduduk yang bekerja di sektor perikanan mencapai 16.000 orang.
2. Dalam perdagangan ikan telah terjadi ketidak-sempurnaan pasar, hal tersebut meliputi :
 - a. Adanya ketidak seimbangan informasi biaya melaut, di mana nelayan tidak punya akses untuk mengetahui jumlah dan nilainya, ini merupakan rahasia dari pengurus kapal/pemilik kapal.
 - b. Adanya dominasi pengusaha kapal terhadap nelayan. Hal tersebut tidak saja disebabkan oleh ketidakseimbangan informasi biaya melaut, namun juga karena adanya *interlocking production factors* (Todaro 1989: 385),

yakni modal yang dipergunakan nelayan dalam berusaha dikuasi oleh pengusaha sekaligus sebagai pelepas uang. Dominasi ini tentu semakin melemahkan posisi nelayan .

Sehubungan dengan hal tersebut di atas membawa pengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi nelayan semakin terpuruk, belum lagi rencana pemerintah pusat akan memperlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 141 Tahun 2000 tentang "Pungutan Hasil Perikanan (PHP)" sebesar 2,5 %, inipun pada akhirnya akan terjadi pengalihan beban kepada nelayan .

B. KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Sebagaimana sudah diuraikan bab III, implementasi kebijakan redistribusi retribusi di TPI Pekalongan, yang diamati sejauhmana *policy guidelines* ditaati oleh implementor kebijakan, di sini dituangkan dalam bentuk penyimpangan kebijakan .

1. Hasil Kebijakan

Dari uraian pada bab V diketahui bahwa dibandingkan dengan target, maka kebijakan ini telah berhasil memenuhi target, yakni dari target penerimaan retribusi yang diterima Kota Pekalongan selama 4 tahun dari target sebesar Rp 3.300.000.000,00 dan realisasinya mencapai Rp 4.053.241.429,00 berarti telah melebihi target sebesar Rp753.241.429,00.

Namun apabila dibandingkan dengan potensinya, yaitu jumlah ikan yang dibeli oleh para bakul, maka kebijakan ini bisa disebut kurang berhasil. Menurut perhitungan jumlah ikan yang dibeli oleh bakul mencapai Rp 789.024.499,00, berarti ada selisih nilai raman Rp. 112.835.999.500,00

Banyak kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Pekalongan yang biayanya diambilkan dari pungutan retribusi, sedangkan proyek-proyek yang berkaitan dengan nelayan alokasinya sangat kecil.

2. Penyimpangan Kebijakan

Menurut pendapat Edward III (1980: 9-10) ada empat variabel yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitude, bureaucracy structure*.

Pendapat Edward di atas apabila dikaitkan dengan efektivitas kebijakan Redistribusi pungutan retribusi TPI telah terjadi penyimpangan kebijakan sejak proses penyusunan yaitu (1) komunikasi, kenyataannya nelayan banyak menghabiskan waktu di laut, hampir tidak pernah ada komunikasi antara dengan HNSI, kecuali ada kapal nelayan yang ditangkap; (2) sumberdaya, sebagian nelayan SDM rendah dan tidak mempunyai ketrampilan lain, serta tidak mampu memperjuangkan hak-haknya dengan juragan kapal; (3) struktur organisasi, HNSI sebagai organisasi profesi nelayan tidak sungguh-sungguh memperjuangkan nasib nelayan, hal ini disebabkan oleh pengurus HNSI juga pemilik kapal.

Keadaan sebagaimana digambarkan di atas telah mengakibatkan terjadinya dua penyimpangan, yaitu:

- a. Pungutan retribusi yang dinikmati nelayan kecil sekitar 37%, padahal nelayan sebagai sumber retribusi.
- b. Dana yang dikelola oleh instansi terkait sekitar 63%.

Menghadapi penyimpangan sebagaimana disebutkan di atas, belum ada tindakan yang nyata dari HNSI sebagai organisasi profesi nelayan, atau bahkan telah terjadi legalisasi penyimpangan. Secara teori hal tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan *no action policy*.

Di samping penyimpangan terhadap *policy guidelines*, implementasi kebijakan ini menyebabkan ketidak-adilan dalam pengembalian dana kepada nelayan, karena dana yang dikembalikan nelayan persentasenya kecil dibandingkan dengan yang dikelola Puskud, Pemerintahan Kota Pekalongan maupun oleh Pemerintah Propinsi.

Dasar kebijakan redistribusi adalah keadilan yaitu mengambil pendapatan dari yang kaya untuk diberikan/didistribusikan kepada yang miskin, akibat dari penyimpangan kebijakan ini nelayan yang sudah banyak menanggung beban mulai dari biaya tambat kapal, biaya selama melaut, pungutan liar akan semakin miskin.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam mengimplementasikan kebijakan ini seharusnya pemerintah menjamin agar pengembalian dana yang langsung dapat dinikmati nelayan persentasenya lebih besar dari total retribusi yang dipungut, sehingga aspek keadilan dari kebijakan ini tidak ditinggalkan.

Proses implementasi sebagaimana diuraikan di muka, kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa manfaat kebijakan pungutan retribusi yang langsung dinikmati nelayan kecil, inipun harus dibagi dengan pemilik kapal yaitu tabungan nelayan. Dana panceklik oleh Puskud Mina Baruna untuk

subsidi silang nelayan se Jawa Tengah, nelayan hanya mendapatkan bagian yang lebih kecil, bahkan dimungkinkan ada nelayan yang mendapat bagian lebih dari satu kali.

Nelayan adalah pihak yang paling dirugikan oleh kebijakan ini, kerugian tersebut meliputi :

- a. Dengan kebijakan ini, kondisi sosial ekonomi nelayan tetap miskin;
- b. Tidak semua dana pungutan retribusi dipergunakan untuk mensejahterakan nelayan;
- c. Nelayan yang seharusnya dilindungi, justru harus membayar retribusi lebih besar;

3 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi retribusi TPI

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan redistribusi dari retribusi yang ditarik oleh TPI dari para nelayan sangat kompleks, sehingga dalam pelaksanaannya timbul ketimpangan/ketidak puasan pada diri nelayan khususnya (ABK). Beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi redistribusi diantaranya:

a. Komunikasi Kelembagaan

Penyampaian isi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 dari lembaga pemerintah yang lebih tinggi (Propinsi) kepada lembaga yang ada di bawahnya seringkali terhambat, atau bahkan tidak dimengerti dengan baik instansi/lembaga yang ada di bawahnya.

Hasil penelitian menemukan bahwa dalam penyusunan Peraturan Daerah untuk pengelolaan retribusi Perda No. 3 Tahun

1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 terkesan hanya searah (*Top Down*) sehingga aspirasi antar lembaga (Pemerintah – HNSI) belum banyak terserap di dalam materi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000. Bahkan ada indikasi lemahnya komunikasi kelembagaan, hal ini nampak bahwa Propinsi sendiri kurang persiapan dalam penyusunan Perda yang berkenaan dengan pengelolaan TPI, sehingga untuk mencari kemudahan diadopsilah Perda Pasar Grosir dan atau Pertokoan untuk pengelolaan retribusi TPI.

Lemahnya komunikasi kelembagaan juga nampak pada sikap apatis dari pihak nelayan (HNSI) yang menurut peneliti masih belum peduli terhadap implemmentasi dari dana retribusi yang berjumlah 63%. Pada pihak lembaga/instansi pemerintah sendiri nampaknya juga masih kurang peduli terhadap kinerja lembaga yang terkait dalam pengelolaan dana retribusi TPI, hal ini dapat dilihat dari kurangnya informasi yang diperoleh lembaga/instansi yang terkait, berkenaan dengan evaluasi kemanfaatan proyek/kegiatan/program tahun 2000 dan 2001 bagi para nelayan selama.

Dalam pengelolaan dana retribusi yang berjumlah 37%, juga dinilai oleh nelayan masih relatif kecil jika dibandingkan dana yang sejumlah 63% yang dikelola oleh instansi/lembaga pemerintah. Namun hingga kini ketentuan tersebut masih berjalan, hal ini merupakan indikasi lemahnya komunikasi kelembagaan yang terjadi antara lembaga/instansi pemerintah yang bertugas dalam pengelolaan retribusi TPI dengan HNSI.

Bukti lain yang menunjukkan masih lemahnya komunikasi kelembagaan adalah ketentuan/perincian dana retrebusi yang berjumlah 37% yang hingga kini masih berjalan. Padahal ketentuan yang ada pada Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 belum dinikmati oleh para nelayan, dan yang menikmati justru para pedagang dan juragan.

Tidak adanya pertemuan secara kelembagaan yang terjadi antara instansi pemerintah yang terkait dengan pengelolaan retrebusi TPI dengan HNSI selama tahun 2000, merupakan bukti bahwa, secara kelembagaan komunikasi antara instansi pemerintah yang terkait dengan pengelolaan retrebusi TPI dengan HNSI masih lemah.

b. Struktur Organisasi

Secara herarkhi, jarak antara Propinsi selaku pembuat Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 dengan HNSI juga kurang menguntungkan. Hal ini disebabkan faktor birokrasi dan geografi. Aspek birokrasi muncul pada ketidakberdayaan/kecilnya otoritas yang dimiliki oleh HNSI untuk mempengaruhi pihak Propinsi dalam penyusunan Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000.

Hampir tidak ada aspirasi HNSI yang tertuang dalam Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000 merupakan bukti bahwa secara struktural faktor birokrasi yaitu kekuasaan berpengaruh terhadap implementasi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000.

Secara geografis ditunjukkan oleh lemahnya pemantauan/ monitoring yang dilakukan oleh pihak Propinsi terhadap implementasi Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000, sehingga meskipun Perda tersebut dinilai merugikan pihak nelayan namun tetap berlaku, karena secara geografis monitoring yang dilakukan oleh pihak Propinsi yang dilakukan terhadap kehidupan nelayan relatif kurang.

Secara struktural HNSI dalam mengelola kegiatan termasuk memperjuangkan nelayan masih tergolong lemah hal ini dapat dibuktikan masih terbatasnya kegiatan HNSI yang terbatas pada lingkup KUD belum mencapai kerjasama dengan lembaga pemerintah yang terkait dengan implementasi retribusi TPI misal Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi/Kota Pekalongan. Padahal justru lembaga pemerintah ini yang sangat berkompeten dalam perumusan kebijakan.

c. Sumber daya HNSI

Data sekunder menunjukkan bahwa mayoritas pendidikan nelayan masih rendah termasuk mereka yang duduk sebagai pengurus di HNSI. Menurut hasil penelitian kondisi ini mengakibatkan mereka menghadapi kesulitan untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan nelayan dan mempengaruhi lembaga pemerintah dalam hal ini Propinsi/Kota dalam memformulasikan kebijakan yaitu Perda No. 3 Tahun 1999 jo Perda No. 3 Tahun 2000.

Bedasarkan kondisi obyektif di lapangan bahwa sebagian besar waktu nelayan itu telah habis atau tersita untuk memenuhi

kebutuhan pokok yaitu melaut, kondisi pendidikan mereka yang rendah serta sikap pasrah mengakibatkan para nelayan tidak tahu bagaimana cara memperjuangkan kepentingan mereka melalui HNSI.

Menurut hasil penelitian bahwa sebagian pengurus yang duduk di HNSI juga adalah pengurus KUD Makaryo Mina maupun juragan, hal ini mengakibatkan kurang respek terhadap implementasi Perda No 3 Tahun 1999 jo Perda No.3 Tahun 2000 karena secara materiil mereka tidak dirugikan, sehingga para sebagian pengurus tidak tergerak untuk merubah implementasi Perda retribusi TPI yang nyata-nyata merugikan nelayan (ABK).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ketidakefektifan kebijakan redistribusi retribusi TPI disebabkan oleh komunikasi antara nelayan dengan lembaga-lembaga yang terkait dengan retribusi kurang sehingga nelayan tidak mengetahui hak yang harus diterima secara adil dan proporsional.

Banyaknya lembaga/instansi yang terkait langsung maupun tidak langsung dalam pengelolaan retribusi dan pengambilan *fee* retribusi menyebabkan pungutan menjadi besar dan pemantauan kemanfaatan penggunaan dana retribusi semakin sulit, sehingga sangat mungkin terjadi penyimpangan/rendahnya kemanfaatan redistribusi pada nelayan.

Rendahnya tingkat pendidikan nelayan dan pengetahuan mereka tentang birokrasi menyebabkan kedudukan nelayan yang ada di HNSI itu menjadi lemah dalam memperjuangkan hak-haknya.

C. MASA DEPAN KEBIJAKAN

Kebijakan pungutan retribusi tempat pelelangan ikan di Pekalongan sudah berlangsung sejak tahun 1962 sampai sekarang, tetapi kesejahteraan nelayan belum meningkat, sehubungan dengan itu perlu ditinjau kembali dari berbagai aspek yaitu:

1. Perbaikan kinerja kebijakan

Sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, bahwa implementasi kebijakan pungutan retribusi banyak kelemahan, oleh karena harus revisi dan disertai perbaikan-perbaikan kebijakan, yaitu meliputi :

- a. HNSI harus lebih aktif mengawasi penggunaan dana yang dikelola oleh Pemerintah, Puskud Mina Baruna;
- b. Perlunya meninjau kembali peran Puskud dalam memungut retribusi TPI.
- c. Penggunaan pungutan retribusi yang langsung dinikmati nelayan persentase lebih besar.
- d. Perencanaan kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan nelayan, meminta masukan terlebih dahulu dari HNSI.

2. Perkembangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya tentang pendapatan daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintah Daerah" dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang "Perimbangan antara Keuangan Pusat dan Daerah", khususnya yang berkaitan dengan retribusi daerah tercantum dalam pasal 79 UU Nomor 22 tahun 1999 yo Pasal 3 UU Nomor 25 tahun 1999 disebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan/ penerimaan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah.
- b. Dana Perimbangan.
- c. Pinjaman Daerah, dan
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Penarikan retribusi termasuk dalam huruf a .

Dengan diberlakukannya UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang "Pajak dan Retribusi Daerah" Jo Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang "Retribusi", maka Perda Nomor 3 Tahun 1999 jo Perda Nomor 3 Tahun 2001 bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya dan batal demi hukum, berkaitan dengan itu Pemerintah Propinsi harus segera mengganti Perda No. 3 Tahun 1999.

BAB VII

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 ternyata merugikan pihak nelayan (ABK). Redistribusi dana retribusi TPI sebesar 37% tidak semuanya dinikmati oleh nelayan, justru para pedagang dan juragan kapal yang lebih diuntungkan.

Redistribusi dana retribusi TPI sebesar 63%, nampaknya juga kurang berpihak kepada para nelayan secara keseluruhan, karena realisasi penggunaan dana masih ada yang di luar kegiatan nelayan, selain itu tingkat kemanfaatan kegiatan/program yang dilakukan oleh instansi pemerintah belum dievaluasi.

2. Berdasarkan hasil penelitian bahwa implementasi Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang nyata-nyata merugikan pihak nelayan (ABK) namun hingga kini masih berlaku, disebabkan oleh faktor :

- (1) Komunikasi yang terjadi antara HNSI dengan instansi pemerintah yang banyak dipengaruhi oleh kewenangan/otoritas lembaga formal – non formal dalam perumusan kebijakan, sehingga masih terjadi dominasi pemerintah (lembaga formal) terhadap lembaga non formal (HNSI).
- (2) Struktur organisasi (kewenangan dan rentang kendali/geografi) yang pada gilirannya berpengaruh terhadap kegiatan monitoring Perda Nomor 3 Tahun 1999 Jo Perda Nomor 3 Tahun 2000 yang dilakukan oleh Propinsi.

(3) Kualitas sumberdaya HNSI, masih tergolong rendah sehingga masih mengalami kesulitan/hambatan dalam mengartikulasikan kepentingan nelayan (ABK) atau karena sebagai juragan kapal/pengurus KUD sehingga enggan memperjuangkan nasib nelayan (ABK) karena secara materiil mereka tidak dirugikan.

B. REKOMENDASI

1. Peran dan kepenguyrusan HNSI harus lebih terfokus pada upaya memperjuangkan kepentingan nelayan melalui seleksi.
2. Perlu adanya evaluasi penggunaan dana retribusi TPI untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan kemanfaatan bagi nelayan melalui model LAKIP.

**PEDOMAN WAWANCARA
IMPLEMENTASI PERDA NO.3/1999 Jo PERDA 3/2000**

Context	Komunikasi		Struktur Organisasi		Sumber Daya	
	Cepat	Tepat	Kewenangan	Jml organisasi yg terlibat dlm perumusan	Kepentingan yg terlibat	Pemahaman pengeth setiap personil
Contents Implemt						
1 Konsistensi dlm mengelola dana 62 %						
a. Pemahaman thd Perda No.3/2000						
b. Konsistensi thd pelaks. Perda						
oleh Puskud ,KUD Mina, Propinsi						
Kota Pekalongan						
2. Kemanfaatan perda thd nelayan						

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini, 1996, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Cet. X, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Baron, 1986, "*Behavior in Organization Understanding and Managing The Human Site at Work*", Edisi Ke-2, Allyn and Bacon Inc, Well Avenue, Newton, Massachusetts.
- Davey, Kenneth J, 1998, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI-Press, Jakarta.
- Denhardt, Robert B, 1995, *Public Adminstration an Action Orientation*, Wadswotr Publishing Company, Belmont.
- Dunn, William.N, 1998, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Publik (terjemahan)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 2000, *Analisa Kebijaksanaan Publik (terjemahan)*, PT Hanindita Graha Widia,, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, 1999, *Evaluasi Program dan Kebijakan Pemerintah*, makalah disampaikan pada Pelatihan TMKP, MAP-UGM, Yogyakarta.
- Dye, Thomas R, 1978, *Understanding Public Policy*, Prentice hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Easton , David, 1953, *The Political System*, Alfred A. Knopf, New York.
- Edward III, George C, 1980, *Implementation Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC.
- Effendi, Sofyan, 2000, *Kuliah Umum Perdana MAP Undip Angkatan I*, Semarang.
- Fipplo,B.Edwin, 1980, *Personal Manajemen*, Mac Graw Hill Inc, Singapore.
- Goggin, Malcolm L.(et al), 1990, *Implementation Theory ang Practice: Toward a Third Generation*, Scoot, Foresman and Campany, Glenview.
- Gordon, R. Yudith, 1990, *Management and Organizational Behavior*, Devition of Simon and Schuster Inc, Massachusetts.
- Grindle, Marilee (ed), 1980, *Politics and Implementation in The Third World*, Priceton University Press, New Yersey.

- Handoko, T.Hani, 1988, *Manajemen*, Edisi II(terjemahan), BPFE, Yogyakarta.
- Hardjito, Dydit, 2001: "*Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Henry , Nicholas, 1995, *Administrasi Negara dan Masalah Masalah Publik*, Cet II (terjemahan) , PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hodge, BJ, WilliamP. Anthony ang Lawrence M. Gales, 1996, *Organization Theory – A Strategic Approach*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River.
- Islamy , Irfan, 1997, *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijakan Publik*, Cet.VIII, Bumi Aksara, Jakarta.
- Ivancevich, M. John, 1990, *Organizational Behavior and Management*, Edisi ke-2, RichardD. Irwin Inc,
- Kerlinger, Fred N, 1998, *Azas Azas Penelitian Behavioral* (Terjemahan) , Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Kunio, Yoshihara, 1990, *Kapitalisme Semu di Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta.
- Kootz, Harild, 1981 "*Manajemen*", Edisi ke-2, McGraw-Hill Kogakusta, Ltd, Tokyo.
- Mazmanian, Daniel and Paul A.Sabatier (Eds.), 1986, *Effective Policy Implementation*, Health, Laxington Mass DC.
- Moekijat,1995, "*Analisis Kebijakan Publik*", Mandar Maju, Bandung.
- Moleong, Lexy J, 1999, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cet X, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muhamad, Arni, 2001, "*Komunikasi Organisasi*", Bumi Aksara, Jakarta.
- Noeng, Muhajir, 1983, *Kepemimpinan Adopsi Inovasi*, Rake Press, Yogyakarta.
- Patton, Michael Quinn, 1987, *Qualitative Evaluation Methodes* , Sage Publications, Beverly Hills.
- Pratikno, 1999, "*Hubungan Pusat Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi Daerah di Indonesia*, dalam : UNISIA, No .39, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Purwaheni, Hartuti, 1991, *Kebijakan Publik*,Terjemahan, Fisipol Undip, Semarang.

- Ripley, Randall B, and Gace A. Franklin, 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago.
- Sarwoto, 1981, *Dasar dasar Organisasi dan Manajemen*, Cet IV, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Scout, Richard, 1987, *Organizational Rational, Natural and Open System*, Edisi ke-2, Prentice Hall International, Inc, New Jersey.
- Stephen P. Robbins, 1989 *Organizational Behavior*, Edisi ke-4, Prentice-Hall Internasional Inc, New Jersey.
- Stiglitz, Joseph E, 1988, *Economic of The Public Sector*, W.W Norton & Company, New York.
- Stoner, AF James dkk, 1986, *Manajemen*, Edisi III, Terjemahan, Jilid I, CV Intermedia, Jakarta.
- Sudarto, Gito, 1991, *Prilaku Keorganisasian*, BPFE, Yogyakarta.
- Sugiono, 1997, *Metode Penelitian Administrasi*, Cet V, Alfabeta, Bandung.
- The Liang Gie dkk, 1987, "*Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*", Yayasan Ilmu dan Teknologi, Edisi ke-3 Cetak ke-8, Yogyakarta.
- Tim Penyusun Kamus, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1986, *Dimensi Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Cet II, CV. Rajawali, Jakarta.
- , 2000, "*Prilaku Organisasi* ", Cetak ke-12, PT Grafindo Persada, Jakarta.
- Tjahjono, Achmad, dan Muhammad F. Husain, 1997, *Perpajakan*, YPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996, "*Budaya Birokrasi dalam Konteks Transformasi Struktural : Antara Harapan dan Kenyataan*", dalam JKAP, Volume 1, Nomor 1, MAP UGM, Yogyakarta.
- , 1999, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Cet II. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Todaro, Michael P, 1998, *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta.

Undang undang RI Nomor 34 Tahun 2000 tentang *Perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah*, 2001, Cv. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta.

Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Weimer, David L. and Aidan R. Vining, 1989, *Policy Analysis: Concept and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Winarno,Budi, 1989, *Teori Kebijakan Publik* , UGM, Yogyakarta.

Wibawa, Samodra dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*,PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.