

343.09
ABD
1 a

**IMPLEMENTASI PERDA RETRIBUSI TEMPAT PELELANGAN
IKAN DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI
DAERAH PROPINSI JAWA TENGAH DAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT NELAYAN**



Tesis

**Disusun Guna Memenuhi Persyaratan
Pada Magister Ilmu Hukum**

OLEH:

Junaidi Abdullah, S.Ag.

NIM: B4A001044

Bidang Kajian: Hukum Ekonomi Dan Teknologi

Dosen Pembimbing:

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS

**MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

UPT-PUSTAK UINDIP

HALAMAN PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI PERDA RETRIBUSI TEMPAT PELELANGAN
IKAN DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI
DAERAH PROPINSI JAWA TENGAH DAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT NELAYAN**

TESIS

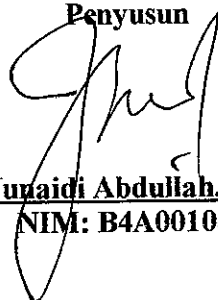
**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum
Dan Telah Di Ujikan Pada Tanggal 20 Maret 2004**

Pembimbing



Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih P, SH, MS
NIP: 130 529 436

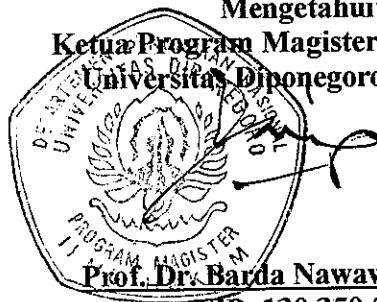
Penyusun



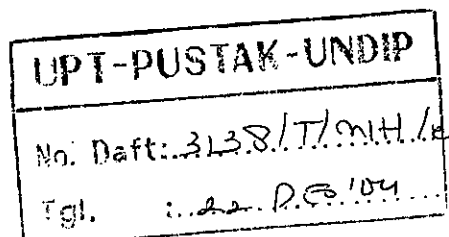
Junaidi Abdullah, S.Ag
NIM: B4A001044

Mengetahui:

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP: 130 350 519



KATA PENGANTAR

Puji syukur “Alhamdulillah” penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan Tesis ini yang berjudul “Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah dan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan” ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian dari syarat akademik bagi peserta Program Pascasarjana bidang ilmu hukum Universitas Diponegoro Semarang, guna meraih gelar Magister Ilmu Hukum.

Perkenankanlah pada kesempatan yang berbahagia ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Ir. Eko Budiardjo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH. Selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS. Selaku pembimbing yang secara tekun, intensif, familiar dan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan penulis hingga selesainya tesis ini.
4. Ibu Ani Purwanti, SH, Mhum, selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
5. Para Guru Besar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang: Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, Prof. Dr. Muladi, SH, Prof.

Dr. Soetandyo wignyosoebroto, MPA, Prof. Dr. IS. Susanto, SH (Almarhum), Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki, SH, Prof. Dr. Mumpuni Martojo, SH, dan semua dosen yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

6. Bapak, Ibu, serta Saudara-saudaraku (terutama M. Dodon) yang telah memberikan bantuan baik moril maupun spirituil.
7. Para Karyawan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang atas segala pelayanan dan bantuannya selama penulis dalam pendidikan.
8. Teman-teman Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang Angkatan 2001 (mas Budi, Afif, mas Ari, pak Aris, pak Arif, pak Kalim) dan teman-teman lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
9. Seseorang yang dekat dihati.

Semoga amal kebbaikannya diterima oleh Allah SWT. Amin. Akhirnya tulisan ini bukanlah karya yang sempurna, maka dari itu saran dan kritik yang konstruktif sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini. Semoga tulisan ini bermanfaat bagi penulis pribadi dan pengembangan ilmu pengetahuan (ilmu hukum) khususnya.

Semarang, Februari 2004

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan.....	9
C. Kerangka Teoritik.....	10
D. Tujuan Penelitian.....	21
E. Manfaat Penelitian.....	22
F. Metode Penelitian.....	22
G. Sistematika Penulisan.....	31
BAB II RETRIBUSI, PEMBERDAYAAN DAN POLA BAGI HASIL	
A. Pengertian Umum dan Peristilahan.....	33
1. Kebijakan (Policy).....	33
2. Retribusi.....	42
3. Dasar Hukum Retribusi.....	49
4. Pemberdayaan.....	51
B. Pemberdayaan Masyarakat.....	53
1. Model Pemberdayaan.....	53
a. Model Pemberdayaan Hukum.....	53
b. Model Pemberdayaan Kelembagaan.....	61
2. Pemberdayaan Masyarakat Nelayan.....	64
a. Modal.....	67
b. Pola Bagi Hasil.....	70
c. Manajemen Pemasaran.....	72

BAB III DESKRIPSI MASYARAKAT NELAYAN WEDUNG

A. Geografi dan Demografi.....	76
B. Pemukiman dan Lingkungan.....	77
C. Tingkat Kesejahteraan.....	78
D. Karakteristik Usaha Penangkapan Ikan gan Pola Bagi Hasil.....	79
E. Profil Kehidupan Masyarakat Nelayan dan Pendidikannya.....	85

BAB IV PERDA RETRIBUSI TEMPAT PELELANGAN IKAN, PEMBERDAYAAN MASYARAKAT NELAYAN DAN POLA BAGI HASIL

A. Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.....	91
1. Retribusi Tempat Pelelgnan Ikan.....	92
2. Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan Bagi Nelayan.....	109
3. Faktor-Faktor Penyebab Helayan Tidak Ikut Dalam Pelelangann.....	118
B. Pemberdayaan Hukum dan Masyarakat Nelayan.....	137
1. Pemberdayaan Hukum Masyarakat Nelayam.....	142
2. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Nelayan.....	139
a. Modal.....	142
b. Pola Bagi Hasil.....	143
c. Manajemen Pemasaran.....	146

BAB V PENUTUP

A. Simpulan.....	148
B. Saran-Saran.....	151
C. Rekomendasi.....	152

ABSTRACT

Region Income is generally gained from the profits of region corporates, region tax and retribution. As the form of region retribusin, one of attempts done by Government of Cetral Java Province is making Province Regulation about Retribusion of Fishery Auctions. By the purpose to fishermen and traders do the auction in Fishery Auctions, so that can add province cash. In the implementation, many fishermen and traders do not participate in auction of Fishery Auction by several considerations. On the other hand, fishermen as legal subjects of Province Regulation about Retribusion of Fishery Auction are expected to increase their social and economical life. They are included in poor groups those are powerless in various accesses. Therefore, empowerment as effort to get them free of poverty is needed very much to increase the fishermen life, which is finally can increase Region Income.

From the explanation above, the writer wants to know how the implementation of Retribution Province Regulation of Fishery Auction in rising Region Income, related with fishermen prosperity and what factors that cause fishermen and traders do not participate in the auctions. Beside that, this study also wants to know how the legal and economic empowerment of fishermen is applied.

This research study applied qualitative research method with normative and empiric approach (juridical ad sociologic), applying social definition paradigm with phenomenologic theory. The kinds and the data sources were primary and secondary data. Primary data were obtained from the spot and secondary data as the supporting data. For the next, in analyzing the data was used qualitative analysis by following general steps such as data reduction, data display and so made a conclusion and verification.

The research results showed that the implementation of Retribusion Province Regulation of Fishery Auction did not run effectively because there were several things affected it (law, law enforcer, means and facilities, community and legal culture). Whereas, the factors that became the reason why fishermen and traders did not participate in auction was because of legal, economic, social culture factors. Meanwhile, the legal empowerment efforts to increase Region Income and fishermen prosperity is by asking community to be active in the making and the process of law enforcement. Fishermen empowerment is done by providing access to capital, marketing management, and profit sharing pattern. By this way, it can be recommended that Retribusion Province Regulation of Fishery Auction needs to revise by putting on fishermen community as active participants to accesses that they do not have them.

ABSTRAK

Pendapatan Asli Daerah pada umumnya diperoleh dari hasil-hasil perusahaan daerah, pajak daerah dan retribusi daerah. Sebagai bentuk dari retribusi daerah, salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah adalah membuat Peraturan Daerah (Perda) tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan. Dengan tujuan agar para nelayan dan bakul melakukan pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan, sehingga retribusi dapat menambah kas daerah. Dalam implementasinya banyak nelayan dan bakul tidak ikut dalam pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan dengan berbagai pertimbangan. Sementara di sisi lain, justru nelayan sebagai subjek hukum dari Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, yang diharapkan meningkat taraf kehidupan sosial-ekonominya, ternyata merupakan kelompok miskin yang tidak mempunyai keberdayaan dalam berbagai akses. Oleh sebab itu, pemberdayaan sebagai upaya agar mereka terbebas dari kemiskinan sangat diperlukan untuk meningkatkan kehidupan nelayan itu sendiri yang pada akhirnya dapat menambah Pendapatan Asli Daerah.

Dari uraian tersebut, penulis ingin mengetahui bagaimana implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam kaitannya dengan kesejahteraan nelayan serta faktor-faktor apa saja yang menyebabkan nelayan dan bakul tidak ikut dalam pelelangan dimaksud. Di samping itu, studi ini ingin pula mengetahui bagaimana pemberdayaan hukum dan ekonomi masyarakat nelayan diterapkan.

Studi penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan normatif dan empiris (juridis dan sosiologis), menggunakan paradigma definisi sosial dengan teori fenomenologis. Jenis dan sumber datanya adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari lapangan dan data sekunder sebagai data pendukungnya. Selanjutnya dalam menganalisis data menggunakan analisis kualitatif dengan mengikuti langkah-langkah yang bersifat umum, yakni: reduksi data, display data lalu mengambil kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan tidak berjalan efektif, karena ada beberapa yang mempengaruhinya (hukum, penegak hukum, sarana/fasilitas, masyarakat dan budaya hukum). Sedangkan faktor-faktor yang menjadi penyebab nelayan dan bakul tidak ikut dalam pelelangan adalah karena faktor hukum, faktor ekonomi dan faktor sosial budaya. Sementara upaya pemberdayaan hukum untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan kesejahteraan nelayan adalah dengan mengajak masyarakat aktif dalam pembuatan dan proses penegakan hukumnya. Pemberdayaan nelayan dilakukan dengan pemberian akses kepada modal, manajemen pemasaran dan pola bagi hasil. Dengan demikian dapat direkomendasikan bahwa Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan perlu dirubah dengan meletakkan masyarakat nelayan sebagai partisipan aktif terhadap akses-akses yang tidak dimilikinya.

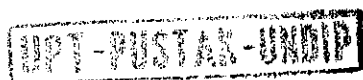
BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki milenium ke-3, bangsa Indonesia dihadapkan pada tantangan sekaligus peluang untuk menjadi bangsa yang maju, makmur dan berkeadilan. Sementara itu dalam jangka pendek harus mampu keluar dari krisis ekonomi yang melilit bangsa Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, yang terjadi akibat adanya penerapan kebijakan ekonomi makro yang kurang tepat, yakni kebijakan yang lebih mengembangkan sektor industri dengan teknologi tinggi (*hightech industry*) yang mempunyai ketergantungan terhadap bahan baku impor. Untuk mengatasi hal tersebut, kedepan pemerintah perlu melakukan reorientasi kebijakan ekonomi makro yang lebih memberikan perhatian untuk mengembangkan industri yang berbasis pada sumber daya (*resources based industry*).¹ Salah satunya adalah sumber di sektor kelautan dan perikanan.

Dua pertiga dari wilayah Indonesia berupa laut yang dikelilingi kurang lebih 810.000 Km garis pantai dan terdiri dari sekitar 17.000 pulau. Dalam wilayah laut dan pesisir yang sedemikian luas itu terkandung potensi yang besar dan beragam untuk menopang pembangunan ekonomi Indonesia meliputi antara lain sumber daya yang dapat diperbarui (ikan, udang, dll.), sumber daya yang tidak dapat diperbarui (minyak bumi, mineral, dll.), energi

¹ Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KLP 18/MEN-/2002 Tentang Rencana Strategis Pembangunan Kelautan dan Perikanan Tahun 2001-2004.



kelautan, jasa lingkungan, serta potensi lain seperti harta karun di bawah permukaan laut yang mempunyai nilai ekonomi dan sejarah yang tinggi, maka pembangunan kelautan dan perikanan mempunyai prospek yang cerah. Selain itu diyakini pula bahwa laut juga dapat berfungsi dominan sebagai media pemersatu dan sekaligus perekat kesatuan bangsa.²

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan, yang terbagi atas daerah-daerah. Untuk itu pemerintah pusat memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahannya.

Untuk mewujudkan terselenggaranya suatu otonomi daerah yang baik, maka daerah memerlukan dana yang cukup memadai. Dengan kata lain faktor keuangan harus mendapat perhatian yang cukup besar dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena setiap kegiatan pemerintahan pasti membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia, maka semakin banyak kemungkinan kegiatan atau perencanaan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang berlaku. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut.³ Uang adalah merupakan soko guru dari otonomi daerah.⁴

Untuk mendapatkan keuangan yang memadai, dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup. Dengan demikian

² Hasil Rapat Koordinasi Laut dan Perikanan, Tahun 2000, hal. 6.

³ Jose Riwu Kato, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hal 60-61.

⁴ Abdurrahman (Ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Pers, Jakarta, 1987, hal 156

daerah-daerah otonom itu harus dapat menggali sumber-sumber pendapatan atau keuangan sendiri agar dapat memenuhi segala pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan didaerahnya, sedangkan pemerintah pusat harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup agar dapat untuk memberikan subsidi-subsidi kepada masing-masing daerah untuk menunjang pelaksanaan otonomi dan pembangunan daerah.⁵

Pelaksanaan otonomi daerah diatur dengan berbagai undang-undang peraturan-peraturan serta peraturan-peraturan pelaksana lainnya, antara lain Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat.

Pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana digariskan dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, selain mengandung aspek pendemokrasian, juga mengandung aspek keserasian. Tujuan pemberian otonomi adalah peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab memberikan penekanan kemampuan daerah untuk dapat mengurus rumah tangganya

⁵ RG. Karta Sapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal 113

sendiri, urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah itu, pada dasarnya menjadi wewenang pemerintah daerah, baik prakarsa, penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi, maupun pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya.

Maka untuk pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah yang di gunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 1999, dimana sumber keuangan itu didapat dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
 1. Hasil Pajak Daerah
 2. Hasil Retribusi Daerah
 3. Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
 4. Lain-lain
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Menurut Wijaya, Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada umumnya diperoleh dari hasil-hasil perusahaan daerah, pajak daerah, retribusi dan sebagainya sumber pendapatan Asli Daerah, terutama pendapatan daerah yang potensial diarahkan kepada otonomi daerah yang potensial diarahkan kepada otonomi daerah.⁶

⁶ A.W. Wijaya, *Titik Berat Otonomi Daerah TK II*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal 142.

Untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah maka biasanya pemerintah daerah membuat peraturan daerah. Peraturan daerah adalah merupakan produk dari pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Setiap kebijakan yang menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah diterapkan dalam peraturan daerah.

Untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah maka Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah membuat Peraturan Daerah tentang Tempat Pelelangan Ikan, yang kronologisnya sebagai berikut :

- Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan.
- Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.
- Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Adapun tarif retribusi yang diatur dalam peraturan daerah di atas adalah 5% harga lelang yang dibebankan pada :

- Nelayan 3%
- Bakul 2%

Sedangkan pembagian retribusi yang diatur dalam peraturan daerah di atas adalah 5% adalah sebagai berikut :

- a. 0,90% untuk Pemda I
- b. 0,95% untuk Pemda II

- c. 0,50% untuk Tabungan Nelayan
- d. 0,25 untuk Tabungan Bakul
- e. 0,45% untuk Sosial/Kecelakaan Laut
- f. 0,30% untuk Pengembangan KUD Mina
- g. 0,15% untuk Asuransi Nelayan
- h. 0,50% untuk Paceklik Nelayan
- i. 0,10% untuk Pengembangan KUD Mina Baruna
- j. 0,10% untuk Perawatan TPI
- k. 0,80% untuk BPL

Berbicara mengenai implementasi Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan itu tidak lepas dari efektifitas peraturan daerah tersebut di atas, baik mengenai hukumnya, aparat penegak hukumnya, fasilitas, masyarakat maupun budaya hukumnya

Dari segi hukumnya, Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan tidak menjadi kuat, karena masalah pelelangan ikan mempunyai dampak luas bagi masyarakat tetapi digabungkan menjadi satu dengan Tempat Pelelangan Hasil Hutan dan Tempat Penjualan Hasil Kerajinan di Anjungan Jawa Tengah Taman Mini Indonesia Indah. Seharusnya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan berdiri sendiri tidak ikut termuat dalam Perda Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Dari segi penegak hukumnya, para pekerja di Tempat Pelelangan Ikan (khususnya ketua tempat pelelangan ikan) tidak berani menegur atau melarang jaul beli ikan di luar Tempat Pelelangan Ikan.

Dari segi fasilitas/sarannya, banyak Tempat Pelelangan Ikan yang tidak mempunyai fasilitas/sarana yang lengkap dalam menangani pelelangan ikan.

Dari segi masyarakatnya, masyarakat (nelayan) banyak yang tidak mengetahui adanya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, sehingga mereka tidak mengetahui tujuan dan manfaat dari adanya retribusi dalam pelelangan ikan.

Dari segi budaya hukumnya, budaya hukum ini berkaitan dengan taat dan tidak ditaatinya suatu peraturan. Mengenai Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan banyak nelayan yang tidak mau mentaati Perda tersebut dengan tidak mau melelangkan hasil tangkapannya di Tempat Pelelangan Ikan.

Begitu juga dalam prakteknya, seharusnya para nelayan maupun bakul itu melakukan pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan, namun sebaliknya para nelayan dan bakul banyak yang tidak melakukan pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan, ini menyebabkan mereka tidak terkena retribusi sehingga pendapatan Asli Daerah pun akan berkurang dan kalau sampai praktek ini berlangsung berlarut-larut maka akan menyebabkan Pendapatan Asli Daerah akan turun. Padahal di dalam era otonomi daerah ini Pendapatan Asli Daerah harus ditingkatkan demi mengurus daerahnya sendiri.

Nelayan merupakan komunitas masyarakat yang miskin, dan tidak mempunyai keberdayaan dalam segala bidang karena kemiskinan dan kurangnya sumber daya yang menjadikan mereka tidak berdaya.

Secara umum terdapat beberapa definisi kemiskinan dan kriteria garis kemiskinan pada saat ini. Kemiskinan adalah suatu situasi atau kondisi yang dialami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap manusiawi.⁷

Menurut *World Bank* (dalam Tim Cresscent), yang dimaksud dengan kemiskinan adalah kelaparan, tidak memiliki tempat tinggal, bila sakit tidak mempunyai dana untuk berobat. Orang miskin umumnya tidak bisa membaca karena tidak mampu bersekolah, tidak memiliki pekerjaan, takut menghadapi masa depan. Kemiskinan adalah ketidakberdayaan, terpinggirkan serta tidak mempunyai kebebasan.⁸

Ciri-ciri masyarakat miskin adalah:

1. secara politik, tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka;
2. secara sosial, tersingkir dari institusi utama masyarakat yang ada;
3. secara ekonomi, rendahnya kualitas sumber daya manusia termasuk kesehatan, pendidikan, keterampilan yang berdampak pada penghasilan;
4. sistem budaya dan tata nilai, tertangkap dalam budaya rendahnya sumber daya manusia, seperti rendahnya etos kerja, berpikir pendek dan fatalisme;

⁷ Bappenas, *Direktori Kegiatan Pengentasan Kemiskinsn Periode 1996-2001*, Bappenas, Jakarta, 2002, hal. 20.

⁸ Tim Cresscent, *Menuju Masyarakat Mandiri Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal. 4.

5. secara lingkungan hidup, rendahnya pemilikan aset fisik termasuk aset lingkungan hidup seperti air bersih dan penerangan.⁹

Kalau melihat pengertian dan ciri-ciri kemiskinan di atas, jelas sekali kalau masyarakat nelayan termasuk dalam golongan miskin. Untuk itu diperlukan adanya pemberdayaan, agar mereka lebih berdaya dan terbebas dari kemiskinan.

B. Permasalahan

Penerapan dari Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan itu berhubungan dengan efektif tidaknya peraturan tersebut dalam masyarakat (nelayan). Ternyata dari peraturan, penegak hukum, fasilitas masyarakat dan budaya hukumnya ada masalah.

Begitu juga dalam prakteknya, Nelayan maupun Bakul banyak yang tidak melakukan pelelangan di tempat Pelelangan Ikan, sehingga mereka tidak terkena retribusi dan ini menyebabkan berkurangnya Pendapatan Asli Daerah.

Nekayan merupakan anggota masyarakat yang miskin dan lemah, untuk itu diupayakan pemberdayaan, agar mereka lebih berdaya dan menjadi kuat, sehingga bisa meningkatkan kehidupan mereka.

Dari uraian di atas, maka timbul permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

⁹ *Ibid.*

1. Bagaimana Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah Dan Mengapa Nelayan dan Bakul Tidak Melakukan Pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan?
2. Bagaimana Pemberdayaan Hukum dan Masyarakat dalam meningkatkan Pendapatan Daerah dan Kesejahteraan Nelayan?

C. Kerangka Teoritik

Sejak bergulirnya era reformasi, maka seluruh tatanan penyelenggaraan negara dan pemerintahan di negara kita menjadi berubah. Dalam era reformasi ini penyelenggaraan lebih ditonjolkan, sebagai upaya untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*).

Menurut Undang-undang otonomi daerah, dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kepala daerah diberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta pemanfaatan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan. Dalam rangka desentralisasi disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut (pasal 8 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999). Sehubungan dengan hal itu maka tidak seluruh biaya pembangunan daerah di tanggung oleh pemerintah pusat. Daerah harus mampu menggali sumber

pendapatan daerah (antara lain melalui pungutan-pungutan). Mengingat negara kita adalah negara yang berdasarkan hukum, maka setiap pungutan yang dilakukan oleh daerah harus didasarkan peraturan (dalam hal ini peraturan daerah). Sejak di berlakukannya Undang-undang otonomi daerah, Pemerintah Daerah propinsi Jawa Tengah telah mengeluarkan beberapa Perda, termasuk di dalamnya adalah Perda-perda yang dijadikan dasar pemasukan daerah, seperti Perda tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.

Perda merupakan kebijakan Pemerintah Daerah, untuk itu harus digunakan kebijakan publik yang baik. Menurut Syamsi kebijakan yang tepat adalah kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat umum, namun tanpa mengorbankan wewenang yang dimiliki pemerintah, yakni kebijakan dalam keseimbangan yang optimal.¹⁰

Retribusi adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah secara langsung dan nyata kepada pembayar. Retribusi merupakan pembayaran dari wajib retribusi kepada pemerintah karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah bagi wajib retribusi secara perorangan atau dapat diartikan sebagai pemungutan pembayaran pemakaian karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang diberikan oleh pemerintah. Dapat ditarik kesimpulan bahwa retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan jasa balik langsung

¹⁰ Ibnu syamsi, *Pokok-Pokok Kebijaksanaan, Perencanaan, pengograman dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 79.

yang dapat ditunjuk. Guna menetapkan kebijaksanaan umum tentang prinsip dan sasaran dalam menetapkan tarif retribusi maka retribusi dapat digolongkan dalam tiga golongan yaitu :¹¹

1. Retribusi Jasa Umum
2. Retribusi Jasa Usaha
3. Retribusi Perizinan Tertentu

Obyek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi, yang antara lain :

1. jasa umum, antara lain pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan;
2. jasa usaha, antara lain penyewaan aset yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, dan lain-lain;
3. perizinan tertentu, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak dipungut Retribusi karena fungsi perizinan adalah untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Namun untuk melaksanakan fungsi tersebut pemerintah daerah masih kekurangan biaya, oleh karena itu terhadap beberapa perizinan tertentu masih dipungut Retribusi. Perizinan yang dapat dipungut Retribusi antara lain izin mendirikan bangunan.

¹¹ Muqodim, *Perpajakan (buku 1)*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 116

Pengetian Retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan kepada Negara bagi penduduknya secara perorangan.¹² Retribusi juga dapat diartikan sebagai berikut : “pemungutan sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah”¹³

Sedangkan pengertian Retribusi daerah telah dirumuskan dalam ketentuan pasal 1 ayat 26 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu :

pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan

Sesuai pengertian retribusi daerah di atas, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya pengertian retribusi daerah adalah iuran wajib penduduk kepada daerah, sedangkan kontra prestasinya diperoleh secara langsung wajib retribusi dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu. Adapaun obyek retribusi seperti tercantum dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 :

obyek Retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut Retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut

¹² Amin Widjaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal. 16

¹³ *Jurnal Administrasi Pendapatan Daerah*, Dirjen PUOD Depdagri, Jakarta, 1993, hal. 6

pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi. Jasa tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.

Mengenai tata cara pemungutan dan pengelolaan Retribusi daerah diatur dalam peraturan pemerintah nomor 20 tahun 1997 tentang Retribusi daerah.

Berbagai macam jenis retribusi dapat disesuaikan berdasarkan potensi daerah yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut. Rohmat Soemitro mengemukakan berbagai jenis retribusi yang antara lain : Retribusi Bis, Retribusi Peron, Retribusi Angkutan non Bus, Retribusi Kios dan sumbangan listrik, Retribusi parkir bus kota, Retribusi parkir kendaraan bermotor.¹⁴ J. Wajong juga memberikan beberapa contoh retribusi daerah yang antara lain : Retribusi Pasar, Retribusi Pembantaian Hewan, Retribusi Tempat Pemandian, Retribusi Rumah Sakit, Retribusi Air Minum, Retribusi Pelelangan Ikan, Retribusi Pekuburan.¹⁵

Menurut Hadi Setia Tunggal yang dinamakan Retribusi daerah adalah pungutan yang dibayar oleh siapa saja karena telah mengenyam jasa dari pemerintah daerah dan pembayarannya jarang diangsur.¹⁶

Disamping itu sifat pemungutan Retribusi daerah dapat dipaksakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk, hal ini sejalan dengan rumusan Retribusi yang dikemukakan oleh R. Santoso Brotodihardjo, yaitu :

¹⁴ Rohmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum pajak*, Eresco, Bandung, 1992, hal. 23

¹⁵ Wajong J, *Administrasi Keuangan Daerah*, Galia Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 17

¹⁶ Hadi Setia Tunggal, *Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU no. 18 tahun 1997 beserta peraturan pelaksanaannya)*, Havarindo, Jakarta, 1999, hal. 3

aturan kepada Negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum.¹⁷

Di satu pihak, pungutan oleh daerah dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, namun di lain pihak pungutan-pungutan tersebut membebani masyarakat. Untuk itu di usahakan agar diseimbangkan, biar tidak memberatkan.

Dalam hal pungutan dirasakan terlalu memberatkan masyarakat maka dapat menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan pada daerah yang bersangkutan, baik berupa pembangunan dengan biaya tinggi maupun relokasi kegiatan usaha lain dan tidak efektifnya pungutan tersebut.

Peraturan daerah merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Setiap kebijakan yang menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah di tetapkan oleh peraturan daerah.

Peraturan daerah dan masyarakat merupakan dua sisi yang berkaitan erat satu sama lain dan saling mempengaruhi. Memahami hukum dalam masyarakat berarti hukum lebih dilihat sebagai pola-pola perilaku sosial yang berkembang, eksis sebagai variabel sosial empiris. Di sini hukum dilihat sebagai suatu fenomena sosial budaya yang riil dan fungsional dalam masyarakat.

Memahami dan meneliti hukum dalam konteks sosialnya, maka fokusnya lebih menyangkut pada persoalan bekerjanya hukum dalam

¹⁷ Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998, hal.

masyarakat. Dalam hal ini hukum tidaklah di konsepsikan sebagai suatu gagasan normatif yang otonom, tetapi sebagai suatu pranata yang berfungsi sosial, dan lebih bersifat empiris, oleh karena itu dalam langkah-langkah penelitiannya harus mendapat bantuan dari ilmu-ilmu sosial lain terutama sosiologi hukum baik dari aspek metode maupun teori-teori yang mendukung penelitian tersebut.

Terdapat paling sedikit 3 (tiga) perspektif dari fungsi hukum di dalam masyarakat :

1. Perspektif kontrol sosial dari hukum
2. Perspektif sosial engineering
3. Perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum.¹⁸

Suatu peraturan daerah di katakan efektif apabila peraturan daerah tersebut dalam pelaksanaannya dapat mencapai tujuannya. Apakah suatu ketentuan hukum berhasil mencapai tujuannya biasanya di ukur dari pengaruh suatu kaidah hukum berhasil mengatur sikap atau perilaku seseorang sehingga sesuai dengan tujuannya. Perilaku yang sesuai dengan tujuan disebut positif, sedangkan yang menjauhi tujuan adalah negatif.¹⁹

Menurut Soerjono Soekanto, perlu di bedakan antara tujuan langsung dengan tidak langsung. Tujuan langsung berarti perilaku yang di kehendaki oleh kaidah hukum, sedangkan tujuan tidak langsung merupakan asa. Tujuan langsung terlihat dari apa yang harus di lakukan atau apa yang

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung, Semarang, 1996, hal. 10.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1992, hal. 7.

tidak harus dilakukan sebagaimana dimuat dalam suatu peraturan, sedang tujuan tidak langsung terletak pada harapan mengenai apa yang harus dilakukan apabila seseorang mentaati kaidah hukum tersebut.²⁰

Namun kadangkala implementasi dari peraturan daerah tidak menjadi efektif, menurut Soerjono Soekanto ada beberapa faktor yang mempengaruhi hukum itu tidak efektif :

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukumnya.
3. Faktor fasilitasnya.
4. Faktor masyarakatnya.
5. Faktor budaya hukumnya.²¹

Menurut Friedman²² efektifitas suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh tiga hal utama, yaitu substansi, struktur dan kultur. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Struktur mencakup wadah maupun bentuk dari sistem tersebut yang mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal. Hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. Budaya hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari berlakunya hukum, nilai-nilai tersebut merupakan konsepsi-

²⁰ *Ibid*, hal. 7-8.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Bandung, 2001, hal. 10.

²² Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*, Ronsel Sage Foundation, New York, 1975, hal. 76.

konsepsi abstrak mengenai apa yang baik sehingga dipatuhi dan apa yang di anggap tidak baik harus di jauhi.

Apabila di bandingkan kedua pendapat di atas maka diketahui kedua pendapat tersebut sama. Karena substansi sebagaimana dimaksud oleh Friedman sama dengan peraturan menurut Soerjono Soekanto, selanjunya stuktur itu sama dengan faktor penegak hukum dan fasilitasnya dan budaya sebagaimana dimaksud Friedman dirinci menjadi faktor masyarakat dan budaya hukum menurut Suerjono Soekanto.

Di kabupaten Demak (kecamatan Wedung) banyak sekali nelayan dan bakul tidak ikut pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan, sehingga Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dikecamatan tersebut tidak menjadi efektif. Untuk itu di dalam penelitian ini diusahakan pemberdayaan nelayan.

Pemberdayaan²³ adalah gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya "power" dan menekankan keberpihakan kepada "the powerless". Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu. Dengan kata lain manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur normatif, struktural dan substansial. Sehingga menempatkan pemberdayaan sebagai bagian dari membangun eksistensi peibadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.

²³ Prijono, Onny S. Pranarka AMW, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, 1996, hal. 44.

Oskley dan Marsden²⁴ menjelaskan bahwa pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, disebut kecenderungan primer yaitu proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat. Kedua, kecenderungan sekunder, yaitu menekankan proses stimulasi biar pribadi mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Sebagaimana telah diketahui bahwa hukum adalah perilaku masyarakat, maka dalam pemberdayaan hukum nampak jelas kalau Peraturan Daerah Retribusi Tempat Pelelangan Ikan tidak mempunyai kemampuan sebagai tata perilaku masyarakat, sehingga perlu diupayakan agar menjadi mampu menjadi tata perilaku masyarakat.

Ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum dalam masyarakat, yaitu: sebagai sarana kontrol sosial dan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial.²⁵

Jika hukum di perspektifkan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sebagaimana konsep *social engineering* maka harus diimbangi melalui proses pemberdayaan terhadap hukum itu sendiri sebab tanpa ada adanya pemberdayaan hukum maka tidak akan dapat berharap banyak terhadap hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*.

Menurut Esmi Warassih²⁶ bahwa proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan

²⁴ Oskley dan Marsden, *Approches in Participation in Rural Development*, Genewa, ILO, hal. 56.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bharata, Jakarta, 1973, hal. 58.

sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil dan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.

Pemberdayaan hukum akan bertitik tolak pada proses pembentukan hukumnya dan proses penegakan hukumnya, kedua hal tersebut saling berkaitan satu sama lain, sebab proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggungjawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel.

Dalam proses pembentukan hukum tersebut maka partisipasi masyarakat luas perlu untuk mendapatkan perhatian dan ditingkatkan sebagai bagian penting dalam usaha untuk proses sosialisasi hukum dengan merata sebagai bagian dari pembentukan hukum.

Sedangkan penegakan hukum pada hakekatnya berkaitan dengan suatu upaya penegakan ide-ide dan konsep-konsep sehingga menjadi kenyataan. Ide-ide yang di maksud menyangkut tentang keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan sosial, demikian di nyatakan Gustav Radbuch.²⁴

²⁶ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Per4soalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Undip, Semarang 14 April 2001, hal 10.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan keteraturan Menemukan ketidak-teraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fak Hukum Undip Semarang, 15 Desember 2000, hal 15.

Penegakan hukum pada dasarnya suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan itu. Perlunya pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula mengenai pembuatan hukum, kini sudah mulai agak jelas. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan menentukan bagaimana penegakan hukum itu di jalankan.²⁵

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian tesis ini adalah ingin menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terkait dengan implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dan pemberdayaan masyarakat nelayan seperti yang telah dikemukakan di muka.

Bertitik dari permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian dalam tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah dan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menyebabkan nelayan dan bakul tidak ikut dalam pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan.
2. Untuk mengetahui bagaimana pemberdayaan hukum dan nelayan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan kesejahteraan nelayan.

²⁵ *Ibid*, hal 24.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut di atas, maka penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut :

a. Secara Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis dalam khasanah keilmuan dibidang ilmu hukum, khususnya Perda yang berkaitan dengan retribusi Tempat Pelelangan Ikan. Di samping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penelitian sejenis secara lebih mendalam dan dalam ruang lingkup yang lebih luas.

b. Secara khusus

Diharapkan dapat pula dipergunakan sebagai bahan masukan bagi perumusan kebijakan pembuatan Perda khususnya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina, serta mengembangkan ilmu pengetahuan,²⁶ Menurut Sutrisno Hadi, penelitian atau *research* merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan, menguji kebenaran suatu pengetahuan, di mana usaha tersebut dilakukan dengan metode-metode ilmiah.²⁷ Menurut

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hal 3.

²⁷ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1993, hal 4.

Soerjono Soekanto di dalam bukunya Bambang Waluyo mengatakan, penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang di lakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.²⁸

Riset atau penelitian merupakan kegiatan sistematis yang di maksudkan untuk menambah pengetahuan yang baru atas pengetahuan yang sudah ada atau dengan cara yang dapat dikomunikasikan dan dapat dinilai kembali. Jadi, penelitian merupakan upaya untuk menambah dan memperluas pengetahuan yang selain untuk juga termasuk pengumpulan keterangan baru yang bersifat memperkuat teori-teori yang ada atau bahkan juga yang menyangkut teori-teori yang sudah ada.²⁹

Istilah metodologi berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke” namun demikian bila metodologi ini tentang penelitian hukum, maka mempunyai arti sebagai berikut :

1. logika dari penelitian ilmiah.
2. studi terhadap prosedur dan teknik penelitian.
3. suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian.³⁰

Jadi pengertian metode penelitian dalam penelitian hukum ini adalah cara kerja atau teknik yang digunakan seorang peneliti untuk menemukan, menganalisa dan menguji kebenaran suatu penelitian ilmiah yang dilakukan secara sistematis.

²⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika Jakarta, 1991, hal 2.

²⁹ Irawan Suhartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang kesejahteraan Sosial dalam Ilmu Sosial*, Remaja Rosda Karya Bandung, 1999, hal. 1-2.

³⁰ Soerjono soekanto, *Op. Cit.*, hal 5.

Sesuai dengan watak, karakter dan metode yang dipergunakan, penelitian hukum dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum normatif digunakan untuk penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian penemuan hukum *in concreto*, penelitian hukum dogma dan doktrin, penelitian sistemik hukum dan penelitian sinkronisasi hukum.³¹

1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yang bersifat normatif dan empiris (yuridis dan sosiologis). Penggunaan dengan pendekatan metode ini dimaksudkan untuk memahami hubungan dan keterkaitan antara aspek-aspek hukum dengan realitas empirik didalam masyarakat. Dalam hubungan ini, karakteristik khusus dari analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku sosial, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial lainnya.³²

Sedangkan metode kualitatif di pergunakan untuk menghasilkan data deskriptif-normatif mengenai para nelayan dan bakul yang tidak ikut dalam pelelangan di tempat pelelangan ikan. Melalui penelitian ini akan dapat di lakukan perekaman yang lebih cermat terhadap fenomena sosial tertentu dengan cara menghimpun konsep dan fakta, dan metode kualitatif ini

³¹ Soetandyo Wignjosebroto, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi dalam Masyarakat Indonesia*, Tahun Ke 1 No. 2, 1974, hal. 89-98.

³² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal.; 34.

diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik obyek maupun subyek yang akan diteliti, dengan demikian metode ini dapat menjangkau dua hal sekaligus yaitu dunia obyektif dan subyektif.

2. Paradigma

Istilah paradigma pertama kali dikenalkan oleh Thomas Kuhn, kemudian dipopulerkan oleh Robert Friedrichs. Paradigma adalah suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subyek matter*) dari suatu cabang ilmu.³³ Selanjutnya secara umum Robert Friedrichs mengartikan paradigma sebagai suatu pandangan yang mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subyek matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a dicipline has of IES subyek matter*)³⁴

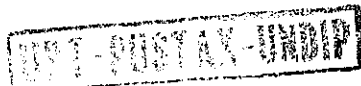
Menurut Denzin dan Guba (dalam Salim) paradigma diartikan sebagai Frame yang secara yakin dan mendasar diakui kebenarannya melalui ontologi, epistemologi dan aksiologi tertentu.³⁵

Paradigma ini memegang peranan penting dan dijadikan suatu pedoman untuk menentukan pokok persoalan serta arah model analisis dasar yang akan digunakan. Paradigma yang dimaksudkan di sini adalah merupakan suatu jendela dimana penulis akan memahami dan menafsirkan secara obyektif berdasarkan kerangka acuan, konsep-konsep, asumsi-asumsi

³³ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (disadur oleh Alimandan), Rajawali, Jakarta, 1992, hal.. 4.

³⁴ Lili Rasyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1992 hal. 71.

³⁵ Agus Salim (Peny.), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin-Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001, hal. 35-38.



dan kategori-kategori tertentu. Suatu penulisan walaupun mengkaji suatu fenomena yang sama namun menggunakan paradigma yang berbeda maka hasil akan beda. Penggunaan paradigma diharapkan dapat mengungkapkan dimensi dan esensi dari aspek sosial kultural yang mempengaruhi bekerjanya hukum, sehingga hukum tidak dilihat semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari konsep-konsep dan aturan-aturan normatif, sebab realitas hukum sesungguhnya sebagai perwujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat ia menjadi bagiannya.³⁶

Paradigma yang dipakai dalam penelitian ini adalah paradigma definisi sosial, karena dalam penelitian ini yang diteliti adalah tindakan masyarakat nelayan yang tidak melelangkan hasil tangkapannya ditempat pelelangan ikan, teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah fenomenologi (bagaimana kehidupan masyarakat terbentuk).³⁷

3. Penentuan Lokasi Penelitian.

Lokasi penelitian dengan cara *purposive sampling*, pendekatan *purposive sampling* ini dilakukan karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya,³⁸ untuk itu peneliti menentukan lokasi penelitian di kabupaten Demak, Kecamatan Wedung Alasan penelitian di daerah ini karena banyak nelayan dan Bakul yang tidak ikut dalam pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan, bahkan transaksi diluar.

³⁶ Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 64.

³⁷ George Rizer, *Op.cit.*, hal. 43-49

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*, hal. 51.

4. Jenis dan Sumber Data.

Jenis dan sumber data yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah terdiri dari dua macam data (primer dan sekunder). Data primer di peroleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu perilaku masyarakat, sedangkan data sekunder dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian, yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.³⁹

Ronny Hanitjo Soemitro⁴⁰ membagi jenis dan sumber data atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari masyarakat langsung, sedangkan data sekunder yaitu data yang di peroleh dari bahan kepustakaan.

Untuk mendapatkan data primer di lapangan digunakan teknik *purposive sampling* juga,⁴¹ alasan di gunakannya teknik ini adalah karena populasi** dalam penelitian ini mempunyai karakteristik yang tidak sama, di samping itu dengan menggunakan teknik ini di harapkan sampel yang di ambil dapat menjaga sifat representatifnya populasi.

Sampel diambilkan dari unsur-unsur populasi yang terdiri dari :

- a. Bagian hukum sekretariat daerah propinsi Jawa Tengah, karena bagian hukum inilah yang merancang peraturan daerah secara teknis maupun materil, terutama yang berkaitan dengan retribusi tempat pelelangan ikan.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 10.

⁴⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.Cit.*, hal. 52.

⁴¹ *Ibid.*

** Yang dimaksud dengan poplasi adalah semua anggota masyarakat yang mempunyai kaitan langsung dengan retribusi tempat pelelangan ikan.

- b. Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, dijadikan sampel karena akan memberikaan informasi pemungutan retribusi daerah dan perkembangan pendapatan daerah di Propinsi Jawa Tengah.
- c. Nelayan dan bakul dijadikan sampel karena nelayan dan bakul merupakan pelaku di lapangan dengan adanya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.

5. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan di lapangan dan rekaman *tape recorder*.⁴²

6. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan jalan observasi secara langsung terhadap gejala sosial yang ada pada komunitas nelayan Wedung, data yang dipergunakan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui wawancara untuk data primer dan untuk data sekunder digunakan teknik studi dokumenter.

7. Analisis Data

Dalam mengenal data akan digunakan data analisis kualitatif yaitu dari data yang telah dikumpulkan dan telah dicek keabsahannya dan dinyatakan valid lalu diproses mengikuti langkah-langkah yang bersifat umum, yakni :

⁴² S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal. 99.

1. Reduksi data, data yang diperoleh dalam lapangan ditulis dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci. Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya.
2. Display data, data yang telah terkumpul dan telah direduksi dibuatkan berbagai macam tabel atau bagan yang dilakukan secara naratif.
3. Kesimpulan atau verifikasi, data yang telah terkumpul, direduksi dan didisplay lalu dicari maknanya, ini dimaksudkan untuk mencari pola, tema hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul hipotesis dan sebagainya kemudian disimpulkan.⁴³
8. Teknik Pengecekan Keabsahan data

Dalam mengecek keabsahan data menggunakan teknik *Triangulasi*. Menurut S. Nasution *Triangulasi* adalah data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga, dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data ini untuk mencegah bahaya-bahaya subyektif.⁴⁴

Sanapiah Faisal mengatakan *Triangulasi* merupakan suatu cara menentukan standar kredibilitas suatu data penelitian kualitatif. *Triangulasi* adalah pengecekan kebenaran data yang diperoleh melalui suatu metode

⁴³ Miles B Mattew, Michael B Huberman, *Analisis data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*, UI pres, Jakarta 1992, hal 18-20.

⁴⁴ S. Nasution, *Op.Cit.*, hal. 10.

penelitian dan dari suatu sumber juga dapat dicek dengan data yang diperoleh melalui sumber yang lain juga⁴⁵

Menurut J.Lexy Moleong *Triangulasi* adalah teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembanding terhadap data itu. Teknik *triangulasi* yang banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lain. Sumber-sumber lain itu dilakukan dengan cara :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya secara pribadi .
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, berpendidikan menengah.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.⁴⁶

⁴⁵ Sanapiah Faisal, *Penelitian kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990, hal. 31.

⁴⁶ J. Lexy Moleong, *Metode penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999 hal . 78-179.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh dan telah dianalisis kemudian dibuat suatu laporan akhir dengan sistematika penulisannya sebagai berikut, Di mana setelah diuraikan bab I maka selanjutnya dikemukakan :

Bab II : Retribusi, pemberdayaan dan Pola Bagi Hasil. Dalam bab ini ada pengertian umum dan peristilahan; kebijakan publik (*public policy*), retribusi, dasar hukum retribusi dan pemberdayaan. Setelah itu ada pemberdayaan masyarakat yang berisi tentang pemberdayaan hukum dan kelembagaan, kemudian pemberdayaan masyarakat nelayan yang berisi tentang modal, pemasaran dan pola bagi hasil.

Bab III: Deskripsi masyarakat nelayan Wedung, yang berisi tentang geografi dan demografi, pemukiman dan lingkungan, tingkat kesejahteraan, karakteristik usaha penangkapan ikan dan pola bagi hasil, serta profil kehidupan masyarakat nelayan dan pendidikannya.

Bab IV:Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, Pemberdayaan Masyarakat Nelayan dan pola bagi hasil, yang berisi tentang Perda retribusi tempat pelelangan ikan (retribusi tempat pelelangan ikan, implementasi perda retribusi tempat pelelangan ikan bagi nelayan, serta faktor-faktor yang menyebabkan nelayan tidak ikut dalam pelelangan ikan), pemberdayaan hukum dan masyarakat nelayan yang berisi pemberdayaan hukum masyarakat nelayan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan (modal, bagi hasil dan manajemen).

Bab V: Merupakan bab penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran atau rekomendasi yang akan ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait sehingga penelitian ini dapat bermanfaat sebagaimana yang diharapkan.

BAB II

RETRIBUSI, PEMBERDAYAAN DAN POLA BAGI HASIL

A. Pengertian Umum dan Peristilahan

1. Kebijakan (*Policy*)

Peraturan Daerah (Perda) merupakan produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah (gubernur/bupati/waikota) bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai payung hukum dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah di daerah, baik di daerah propinsi, kabupaten maupun kota. Diharapkan melalui payung hukum ini, kebijakan pemerintah daerah akan lebih berpihak pada kepentingan masyarakat luas sehingga mutu kehidupan masyarakat menjadi lebih baik.

Perda juga merupakan instrumen (sarana/alat) kebijakan publik karena pada dasarnya peraturan daerah adalah suatu keputusan yang mempunyai tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat (*public interest*). Orientasinya adalah kepentingan publik, sehingga pada tataran konseptual kebijakan publik harus memiliki keberpihakan yang kuat terhadap kepentingan masyarakat dan berorientasi pada pelayanan kepentingan tersebut.¹ Pemerintah sebagai lembaga yang berwenang untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan kebijakan publik harus selalu memperhatikan kepentingan masyarakat.

¹ Fadillah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 20.

Penggunaan istilah kebijakan atau kebijaksanaan adalah merupakan terjemahan dari *policy* yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan atau kebijaksanaan diartikan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan.²

Menurut Hugh Heclo kebijakan (*policy*) adalah suatu arah kegiatan yang tertuju pada tercapainya beberapa tujuan. Selanjutnya menurut dia suatu kebijaksanaan akan lebih cocok dilihat sebagai suatu arah tindakan atau tidak dilakukannya suatu tindakan daripada sekedar sebagai suatu keputusan yang spesifik. Sedangkan Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt memberikan definisi kebijakan dengan suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuatnya maupun oleh mereka yang harus mematuhi.³

Sementara itu, dalam mendefinisikan kebijakan publik Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik dengan apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah untuk memilih untuk berbuat atau tidak berbuat.⁴

Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-

² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hal. 131.

³ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal. 3.

⁴ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ, 1978, hal. 3.

kesempatannya yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu.⁵

Bambang Sunggono dalam bukunya hukum dan kebijaksanaan publik menyebutkan bahwa kebijaksanaan publik tidaklah hanya cetusan, pikiran atau pendapat dari pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi harus mencerminkan opini publik dengan porsi yang sama yang tercermin dalam kebijaksanaan publik, setiap kebijaksanaan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*)⁶

Penggunaan istilah kebijaksanaan (*policy*) masih ditemui adanya keragaman. Beberapa ahli mengemukakan pendapat tentang kebijaksanaan antara lain:

1. Kleijn: kebijaksanaan sebagai tindakan secara sadar dan sistematis dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran yang dijalankan selangkah demi selangkah.
2. Kuypers: kebijaksanaan sebagai suatu susunan dari : a) tujuan-tujuan yang dipilih oleh administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok, b) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya dan c) saat-saat yang mereka pilih.

⁵ Soenarko SD, *Public Policy Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2001, hal. 42.

⁶ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 11.

3. Priend: kebijaksanaan dan hakekatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat dimasa yang akan datang.
4. James E. Anderson: kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁷

Sementara Irfan Islami dalam bukunya prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara juga menggunakan istilah kebijaksanaan yang diartikan bermacam-macam. Harold D Lasswel dan Abraham Kaplan memberi arti kebijaksanaan sebagai "*a projected program of goals, values, and practices*" (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).⁸

Dari definisi-definisi di atas dapat diambil suatu pemahaman bahwa kebijakan/kebijaksanaan publik adalah merupakan suatu keputusan yang diputuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang untuk mewujudkan kepentingan rakyat.

Penulis lebih sependapat dengan apa yang dikatakan oleh Carl J. Friedrich karena Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh pemerintah dalam suatu lingkungan Pemda Propinsi Jawa Tengah yang diharapkan dapat

⁷ *Ibid.*, hal 13-14.

⁸ Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 18.

memenuhi pencapaian tujuan yaitu dengan adanya pemasukan bagi daerah dan kesejahteraan bagi nelayan.

Kebijaksanaan pemerintah secara praktis dapat diperinci dalam beberapa kategori antara lain : *policy demand* (tuntutan kebijaksanaan), *policy decisions* (keputusan-keputusan kebijaksanaan), *policy statement* (pernyataan kebijaksanaan), *policy output* (keluaran kebijaksanaan), *policy out comes* (hasil akhir kebijaksanaan).

Tuntutan kebijaksanaan tuntutan atau desakan yang ditujuakan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap suatu persoalan.

Keputusan kebijaksanaan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan, atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara. Termasuk di dalamnya adalah membuat keputusan-keputusan untuk menciptakan ketentuan-ketentuan dasar atau menafsirkan terhadap undang-undang.

Pernyataan kebijaksanaan adalah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijaksanaan negara. Termasuk dalam hal ini adalah Ketetapan-Ketetapan MPR, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah.

Keluaran kebijaksanaan adalah merupakan wujud dari kebijaksanaan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena

menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan untuk merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan. Secara singkat keluaran kebijaksanaan ini adalah menyangkut apa yang telah dikerjakan pemerintah.

Hasil akhir kebijaksanaan adalah akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai suatu konsekuensi dari tindakan atau tidak dilakukannya suatu tindakan oleh pemerintah dalam masalah tertentu.⁹

Ada beberapa teori yang berkaitan dengan proses pengambilan kebijaksanaan pemerintah antara lain:

a. Teori Inkremental (*Incremental Theory*)

Teori inkremental diperkenalkan oleh Charles E. Lindblom dalam karyanya *The Science of Muddling Through* yang memandang kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya mengubahnya atau memodifikasinya sedikit-sedikit yang disesuaikan dengan kepentingan saat ini. Dalam hal ini karena para pembuat keputusan dipandang sebagai *administrative man* yang mempunyai keterbatasan-keterbatasan tentang waktu, pengetahuan, kecakapan, biaya, sistem dan sebagainya sehingga tidak mampu menganalisa semua nilai-nilai serta tujuan yang ada dalam masyarakat. Keseluruhan alternatif-

⁹ Solichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hal. 7-10.

alternatif kebijaksanaan beserta konsekuensi-konsekuensinya, menilai rasio biaya dan keuntungan secara detail dan seterusnya.

Keputusan dengan model *Incremental* sangat menekankan pada perumusan kebijaksanaan secara berkelanjutan yang dibuat tidak sekali untuk semua (*once and for all*) tetapi secara terus-menerus, dirumuskan kembali dalam suatu rangkaian proses *incremental*.¹⁰

Model *incremental* lebih cocok diterapkan pada negara-negara berkembang (sedang membangun) yang masih mengalami banyak kekurangan tenaga ahli dan dana serta memerlukan waktu yang cepat untuk mengejar ketertinggalan-ketertinggalan dalam perkembangan dan pembangunan sebagaimana dinyatakan Ralp Huitt (dalam Henry), "*what is most feasible is incremental*"¹¹ (apa yang paling memungkinkan untuk berhasil adalah inkremental).

b. Teori Kelompok

Menurut David B. Truman dalam bukunya *The Governmental Process* menyebutkan bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu dengan kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingan kepada pemerintah.

¹⁰ Irfan Islami, *Op. Cit.*, hal. 58-70.

¹¹ Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Baglewood Cliffs, Prestice Hall Inc, New Jersey, 1980, hal. 304.

Pengertian kelompok kepentingan adalah suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok lain di dalam masyarakat, kelompok kepentingan itu akan mempunyai arti politis kalau kelompok kepentingan itu mengajukan tuntutan terhadap pemerintah. Dalam teori kelompok kebijaksanaan pemerintah merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Upaya untuk menjaga perimbangan tersebut maka peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut dengan membuat aturan-aturan yang harus dipatuhi oleh kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Oleh sebab itu menjadi tugas sistem politik untuk mengadakan peraturan guna jalannya persaingan dan perjuangan antara kelompok masyarakat itu, menetapkan suatu kompromi antara kepentingan-kepentingan kelompok itu, mewujudkan kompromi tersebut dalam bentuk kebijakan pemerintah dan memaksakan berlakunya kebijakan itu pada semua pihak.

c. Teori Substantif dan Prosedural (*Procedural and Substantive Theory*)

Salah satu kategori model kebijaksanaan publik menurut James E. Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* adalah kategori *substantive policies* atau *procedural policies*. Hal yang menjadi tekanan dari *substantive policy* adalah adanya pokok masalah (*subject matter*) kebijaksanaan, sementara *procedural policy* merupakan

kebijaksanaan tentang siapa atau pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijaksanaan publik serta cara bagaimana kebijaksanaan publik tersebut diimplementasikan.¹²

d. Teori Kelembagaan

Teori ini adalah peranan lembaga pemerintah, yang didasarkan pada tiga ciri pokok. Pertama, hanya pemerintahlah yang dapat memberi kekuatan hukum pada setiap kebijakan yang diambil. Kedua, hanya pemerintahlah yang mempunyai kewenangan dan kekuatan untuk memberlakukan suatu kebijakan kepada seluruh rakyat. Ketiga, pemerintahlah yang dapat memaksakan berlakunya kebijakan pada masyarakat.¹³

Menurut penulis, teori untuk membahas kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah teori *incremental* dan kelembagaan, karena pembuatan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan ini meneruskan kebijakan-kebijakan pemerintah dahulu. Demikian halnya dalam implementasi kebijaksanaan tersebut tetap melibatkan unsur-unsur yang terlibat dalam merumuskan Perda tersebut, sehingga diharapkan dapat secara optimal di laksanakan di lapangan. Begitu juga pembuatan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan disyahkan oleh lembaga yang berwenang.

¹² Irfan Islami, *Op.Cit*, hal. 103.

¹³ Soenarko SD, *Op.Cit.*, hal. 209.

2. Retribusi

Retribusi menurut R. Santoso Brotodihardjo, yaitu:

iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum.¹⁴

Menurut Amin Widjaya Tunggal retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan kepada negara bagi penduduknya secara perorangan.¹⁵

Sedangkan di dalam jurnal Administrasi Pendapatan Daerah retribusi juga dapat diartikan sebagai berikut: Pemungutan sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang di buat oleh pemerintah.¹⁶

Berbagai macam jenis retribusi dapat disesuaikan berdasarkan potensi daerah yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut. Rochmat Soemitro mengemukakan berbagai jenis Retribusi antara lain : Retribusi Bus, Retribusi Peron, Retribusi Angkutan non Bus, Retribusi, Retribusi Parkir Bus kota, Retribusi Parkir Kendaraan Bermotor.¹⁷ Menurut J. Wajong juga memberikan beberapa contoh

¹⁴ Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998, hal. 17.

¹⁵ Amin Widjaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal. 16.

¹⁶ Jurnal Administrasi Pendapatan Daerah, Dirjen PUOD Depdagri, Jakarta, 1993, hal. 6.

¹⁷ Rochmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1992, hal. 23.

Retribusi daerah yang antara lain : Retribusi Pasar, Retribusi pembantaian Hewan, Retribusi Tempat Pemandian, Retribusi Rumah sakit, Retribusi Air Minum, Retribusi Pelelangan Ikan, Retribusi Pekuburan.¹⁸

Untuk mendapatkan pemasukan bagi daerahnya biasanya pemerintah daerah membuat suatu peraturan daerah yang berisi tentang retribusi-retribusi daerah.

Menurut Hadi Setia Tunggal yang dinamakan retribusi daerah adalah pungutan yang dibayar oleh siapa saja karena telah mengenyam jasa dari pemerintah daerah dan pembayarannya jarang diangsur.¹⁹

Menurut Erly Suandy, retribusi daerah adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah.²⁰

Sedangkan pengertian retribusi daerah telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat 26 UU No. 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan UU No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu:

Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan dan atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan.

Sesuai pengertian retribusi diatas, dapat diketahui bahwa pada hakekatnya pengertian retribusi daerah adalah iuran wajib penduduk kepada daerah, sedangkan kontra prestasinya diperoleh secara langsung wajib retribusi dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.

¹⁸ Wajong J, *Administrasi Keuangan Daerah*, Galia Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 17

¹⁹ Hadi Setia Tunggal, *Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Undang-undang No. 18 Tahun 1997 Beserta Peraturan Pelaksanaannya)*, Havarindo, Jakarta, 1999, hal. 3.

²⁰ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal. 144.

Adapun obyek retribusi seperti tercantum dalam penjelasan Pasal 18 UU No. 18 tahun 1997 adalah:

obyek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi. Jasa tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang di berlakukan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat di nikmati oleh orang pribadi atau badan.

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Karena pada dasarnya dapat pula disederhanakan oleh sektor swasta.

Retribusi Perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan pengaturan, pengendalian dan pengawasan atau kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.²¹

Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan peraturan pemerintah dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha dan perijinan tertentu;

²¹ Muqodim, *Perpajakan Buku I*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal.116.

- b. jasa yang bersangkutan wewenang pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- c. jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
- d. jasa tersebut layak dikenakan retribusi;
- e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
- f. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial;
- g. Pemungutan retribusi dimungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah :

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;

- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

Retribusi Jasa Usaha ditetapkan dengan peraturan Pemerintah dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perijinan Tertentu;
- b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya di sediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah.

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar grosir dan atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Persinggahan/Penginapan/vila;
- g. Retribusi Penyedotan Kakus;
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal;
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;
- k. Retribusi Penyerapan di Atas air;
- l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;

m. Retribusi Penjualan Produksi Daerah.

Retribusi Perizinan Tertentu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan Pemerintah yang di serahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi;
- b. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum;
- c. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dari biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari perizinan tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah :

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b. Retribusi Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c. Retribusi Izin Gangguan;
- d. Retribusi Izin Trayek.²²

Dari pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa retribusi adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah secara langsung dan nyata kepada pembayar. Retribusi merupakan pembayaran dari wajib retribusi kepada pemerintah karena adanya jasa-jasa tertentu yang diberikan pemerintah bagi wajib retribusi secara perorangan atau dapat diartikan

²² Mardiasmo, *Perpajakan*, PT. Andi, Yogyakarta, 2002, hal. 100-102.

sebagai pemungutan pembayaran, pemakaian karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan karena jasa yang diberikan pemerintah yang berdasarkan pada peraturan umum yang diberikan oleh pemerintah.

Setelah melihat kesimpulan pengertian-pengertian retribusi diatas maka penulis lebih cenderung sependapat dengan penngertiannya R. Santoso Brotodihardjo, karena Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dapat di paksakan kepada nelayan dan bakul atas fasilitas yang telah diberikan oleh pemerintah dan telah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kalau melihat isi dari Retribusi Tempat Pelelangan Ikan menunjukkan bawa retribusi ini masuk dalam kategori retribusi jasa usaha karena tempat pelelangan disediakan pemerintah untuk komersial yakni adanya transaksi hasil tangkapan laut di Tempat Pelelangan Ikan antara nelayan dan bakul yang difasilitasi oleh pemerintah.

Ada teori yang berkaitan dengan retribusi yaitu: Teori Kriteria Efektivitas Retribusi.²³ Untuk menilai potensi pendapatan daerah yang dapat dikenai retribusi, ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi:

1. penilaian kecukupan dan elastisitas;
2. penilaian keadilan;
3. penilaian kemampuan administrasi;
4. Penilaian kesepakatan politis.²⁴

²³ Kesid Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal.53.

²⁴ *Ibid.*, hal.54-58.

3. Dasar Hukum Retribusi

Keleluasaan daerah dalam menggali potensi sumber pendapatan itu bisa melalui retribusi yang dikenakan terhadap pemanfaatn kekayaan daerah oleh masyarakat. Dan dalam pembuatan retribusi ini mempunyai dasar-dasar hukum. Sebagaimana kita ketahui bahwa dasar hukum pemungutan retribusi daerah saat dahulu dilandasi pada Undang-undang Nomor 12 Darurat Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Undang-undang ini dirasa tidak sesuai lagi dengan kondisi sekarang ini sehingga pemerintah pada tanggal 23 Mei 1997 telah mengesahkan Undang-undanmg Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ada beberapa hal yang melandasi pemikiran diajukannya Undang-undang tersebut:

1. Undang-undang No.18 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan penyederhanaan dari berbagai pungutan daerah.
2. Memperkuat landasan penerimaan daerah khususnya daerah tingkat II baik dari segi pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak rasional dan efisien.

Sedangkan dasar pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yaitu:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah;
- b. Pemerintah No. 45 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah;
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 171 tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 172 tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak Yang Menyelenggarakan Pembukuan Dan Tata Cara Pembukuan;
- e. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 174 tahun 1997 tentang Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah;
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 175 tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan diBidang Retribusi Daerah;
- g. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 10 tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I Dan Tingkat II tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

UPT - PUSTAKA - UNDP

4. Pemberdayaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mempunyai arti kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak, punya kekuatan dan tenaga.²⁵

Menurut Peter Salim pemberdayaan menggunakan istilah “*empower*” yang mempunyai arti memberi kuasa dan mengizinkan.²⁶ Menurut Miriam Webster’s kata pemberdayaan diartikan dengan “*to give official authority or legal power to*” / “*to promote the self – actualy*” : memberikan kewenangan atau kekuatan hukum kepada / mempromosikan aktualisasi diri.²⁷

Menurut Longman pemberdayaan diartikan sebagai “*empower*” yang berarti “*to give someone the power or legal / rights to do something*” yang artinya memberikan seseorang kekuatan atau hukum (hak untuk melakukan sesuatu).²⁸

Sedangkan menurut Clarence L. Bernhart and Robert K. Bernhart mengartikan pemberdayaan dengan “*empower*” yang berarti “*to give power or authority to*” yang artinya memberikan kekuatan atau kewenangan kepada. Mereka juga mengartikan pemberdayaan dengan “*empowerment*” yaitu “*the act of empowering or state of being*

²⁵ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Depdikbud (P3B), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hal. 212.

²⁶ Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1997, hal. 598-599.

²⁷ Miriam Webster, *Collegiate Dictionary*, Miriam Webster In Corporated Springfield, USA, 1998, hal. 378 .

²⁸ Longman, *Longman Dictionary Of English Language and Culture*, Longman Group UK Limited, Harlow, 1992, hal.419 .

empowered” yang berarti tindakan untuk memberikan kekuasaan atau negara menjadikan yang lemah menjadi berdaya.²⁹

Sedangkan menurut Onny S. Pranarka pemberdayaan adalah³⁰ gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya “*power*” dan menekankan keberpihakan kepada “*the powerless*”. Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu. Dengan kata lain manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur normatif, struktural dan substansial. Sehingga menempatkan pemberdayaan sebagai bagian dari membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.

Sedangkan menurut Sadu Wasistiono, pemberdayaan adalah upaya membuat orang, kelompok atau masyarakat menjadi lebih berdaya, sehingga mampu mengurus kepentingannya sendiri secara mandiri.³¹

Menurut penulis pengertian pemberdayaan diatas yang lebih sesuai dengan tulisan ini adalah menurut Clarence karena masyarakat Nelayan adalah masyarakat yang lemah, miskin dan tak berdaya, untuk itu diberikan kekuasaan atau kekuatan biar lebih berdaya dan menjadi kuat.

Jadi, inti pemberdayaan adalah menciptakan kemandirian, baik dari individu, kelompok maupun masyarakat. Pemberdayaan orang, kelompok maupun masyarakat dapat dilakukan dengan cara:

²⁹ Clarence L. Bernhart and Robert K. Berhart (ed.), *The World Book Dictionary*, Volume 1, A-K, World Book Inc., Chicago, 1988, hal. 629 .

³⁰Prijono, onny S. Pranarka, AMW. *Pemberdayaan, Konstruksi Kebijakan dan Implementasinya*, CSIS. 1996, hal. 44

³¹Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, CV. Fokus Media, Bandung, 2003, hal. 60.

1. memberi kebebasan yang lebih luas mengambil tindakan-tindakan tertentu;
2. memberi kesempatan yang lebih besar untuk melakukan sesuatu;
3. memberi akses yang lebih luas, baik berupa akses pengambilan keputusan, akses dukungan pembiayaan maupun akses-akses lainnya yang diperlukan untuk membangun kemandirian;
4. membangun karakter yang mengarah pada kemandirian.³²

B. Pemberdayaan Masyarakat

1. Model Pemberdayaan

a. Model Pemberdayaan Hukum

Jika hukum diperspektifkan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sebagaimana konsep *social engineering* maka harus diimbangi melalui proses pemberdayaan hukum terhadap hukum itu sendiri sebab tanpa adanya pemberdayaan hukum maka tidak akan dapat berharap banyak terhadap hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana *social engineering*.

Menurut Esmi warassih³³ bahwa proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar

³² *Ibid.*

³³ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Pada UNDIP Semarang 14 April 2001. hal. 28.

lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil dan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.

Pemberdayaan hukum akan bertitik tolak pada proses pembentukan hukumnya dan penegakan hukumnya, kedua hal tersebut saling berkaitan satu sama lain, sebab proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggungjawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel.

Dalam proses pembentukan hukum tersebut maka partisipasi masyarakat luas perlu untuk mendapatkan perhatian dan ditingkatkan sebagai bagian penting dalam usaha untuk proses sosialisasi hukum dengan merata sebagai bagian dari proses pembentukan hukum.

Penegakan hukum pada dasarnya suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat hukum yang di rumuskan dalam perundang-undangan. Perlunya pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula mengenai proses pembuatan hukum.

Dalam pemberdayaan hukum ini ada teori yang sesuai dengan pembahasan ini yaitu teori budaya hukum dan penegakan hukum. Dalam

kajian hukum pada umumnya dan perkembangan kajian hukum di negara kita pada khususnya, konsep tentang budaya hukum merupakan konsep baru. Untuk pertama kali konsep ini di perkenalkan oleh Lawrence M. Friedman pada tahun 1969, lalu dikembangkan oleh Daniel S. Lev. Di Indonesia konsep ini dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bersamaan dengan usaha pengembangan studi hukum dalam masyarakat.³⁴

Menurut Lawrence M. Friedman, setiap sistem hukum yang sedang beroperasi dalam masyarakat selalu mengandung tiga komponen yaitu : a). struktur hukum, b). substansi hukum, c). kultur hukum.³⁵

Struktur hukum merupakan kerangka dari suatu sistem hukum misalnya pengorganisasian kelembagaannya, batas-batas kewenangan, jalinan kerjasama antar aparat hukum. Substansi hukum berupa kaidah-kaidah yang dituangkan dalam wujud norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum pola-pola perilaku yang dapat diamati dikalangan penegak hukum yang dikehendaki oleh sistem hukum yang bersangkutan. Substansi hukum dibedakan menjadi kaidah substansial dan kaidah prosedural.

Kaidah substansial mengacu pada pernyataan tentang apa yang harus diperbuat anggota-anggota masyarakat dengan penegak hukum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh sistem hukum yang berlaku. Kaidah prosedural mengacu pada kaidah-kaidah yang diperuntukkan bagi

³⁴ Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986, hal. 85 .

³⁵ Lawrence M. Friedman, *Law And Society*, Perintice Hall, New York, 1977, hal.6-

para pemegang peran dari sistem hukum yang bersangkutan. Kultur hukum/ budaya hukum berupa pemikiran-pemikiran, sikap-sikap, kehendak, harapan-harapan dan pendapat di kalangan masyarakat dan penegak hukum terutama yang dapat mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan. Dengan demikian, apa yang dimaksud dengan budaya hukum tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang sesuai dan dapat diterima dalam kerangka budaya masyarakat.³⁶

Konsep mengenai budaya hukum ini, oleh Soerjono Soekanto dikatakan sebagai ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum sebagaimana yang diperbincangkan orang, karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Jadi disamping kesadaran hukum masih banyak lagi aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum ini.³⁷

Daniel S. Lev melihat bahwa meski budaya hukum merupakan konsep yang relatif baru, namun cara praktis untuk memahaminya dapat disimak dari lebih kurang 2 (dua) indikator, yaitu dengan melihat pada :

1. nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah merupakan dasar kultural dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan "sistem pemberian tempat"

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung, Semarang, 1989, hal. 10.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hal. 153.

kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam sejarah suatu masyarakat;

2. asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan lain-lain sebagainya. Asumsi tersebut terdapat dalam pandangan idiologi mengenai ekonomi, politik dan sosial yang terus berubah-ubah serta berbanding lurus dengan perubahan masyarakat, dengan kemungkinan secara kultural bersifat khusus atau justeru sebaliknya. Manifestasi pandangan - pandangan tersebut dapat berupa pengertian - pengertian yang saling berlawanan seperti : kebebasan pribadi dan otoritas, pemilikan pribadi dan pemilikan umum yang masing-masing berlomba agar menjadi dominan.³⁸

Masalah budaya hukum tidak bisa terlepas dari masalah penegakan hukum oleh karena masalah penegakan hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum dari masyarakat yang bersangkutan. Untuk dapat berfungsinya hukum dalam masyarakat, salah satu hal yang sangat berpengaruh adalah tentang adanya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum dalam konteks ini adalah kesadaran hukum untuk

³⁸ Pembahasan yang relatif lengkap tentang budaya hukum dari Daniel S. Lev dijelaskan dalam "*Lembaga Peradilan Dan Budaya Hukum Di Indonesia*", baca dalam A.G. Peters (Ed), *Hukum Dan Perkembangan Sosial (Buku Teks Sosiologi Hukum)*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, 1988, hal. 192.

bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Pada mulanya masalah kesadaran hukum timbul di dalam proses penerapan hukum positif tertulis. Dalam kerangka proses tersebut timbul masalah karena adanya ketidaksesuaian antara dasar keabsahan hukum dengan kenyataan dipatuhi atau tidak dipatuhi hukum positif tertulis tersebut. Merupakan suatu keadaan yang dicita-citakan atau dikehendaki agar ada suatu keserasian proporsional antara pengendali sosial oleh penguasa, kesadaran anggota masyarakat dan kenyataan dipatuhinya hukum positif tertulis.³⁹

Dari keterangan di atas menjadi jelas bahwa hukum merupakan kongkretisasi dari sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat. Keadaan yang dicita-citakan adalah kesesuaian antara hukum dan sistem nilai tersebut.

Dengan demikian nyatalah bahwa masalah kesadaran hukum sebenarnya merupakan masalah nilai-nilai. Sehingga kesadaran hukum adalah konsep-konsep abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang dianggap sepantasnya.

Adapun indikator-indikator dari masalah kesadaran hukum menurut B. Kutschinsky adalah :

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*)

³⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 145.

- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*law acquaintance*)
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*)
- d. Pola-pola tingkah laku hukum (*legal behavior*)⁴⁰

Masalah kepatuhan hukum menyangkut proses internasionalisasi dari hukum. Proses internasionalisasi dimulai pada saat seseorang menghadapi pola tingkah laku baru sebagaimana yang diharapkan oleh hukum pada suatu situasi tertentu. Kepatuhan individual pada hakekatnya merupakan hasil proses internalisasi yang disebabkan oleh pengaruh sosial yang memberikan dampak pada kognisi seseorang, sikap-sikap dan pola tingkah laku orang itu yang bersumber pada orang-orang lain di dalam kelompok itu.

Menurut Herbert C. Kelman, masalah kepatuhan merupakan suatu derajat yang secara kualitatif dapat dibedakan dalam tiga tahapan proses, yaitu :

1. *Compliance*
2. *Identification*
3. *Internalization*

Compliance merupakan kepatuhan yang didasarkan pada harapan untuk memperoleh imbalan dan sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari hukum yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan tahap ini tidak

⁴⁰ Kutschinsky, Dalam Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 159.

didasarkan keyakinan pada tujuan peraturan hukum, tetapi lebih didasarkan pada pengendalian pemegang kekuasaan.

Identification terjadi apabila kepatuhan terhadap peraturan hukum dilakukan bukan karena isi yang terkandung di dalam peraturan hukum itu, tetapi agar keanggautaan di dalam kelompok terjamin dan agar hubungan baik dengan pemegang kekuasaan di dalam kelompok tetap terpelihara.

Pada *Internalization* seseorang mematuhi peraturan hukum karena secara intrinsik kepatuhan itu menghasilkan imbalan, dimana isi peraturan hukum itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya sejak semula. Kekuatan proses internalisasi terletak pada keyakinan orang tadi pada tujuan dari peraturan hukum itu lebih dari sikapnya terhadap kelompok atau terhadap pemegang kekuasaan.⁴¹

Esmi Warassih dalam pidato pengukuhanannya sebagai guru besar Undip tahun 2001 mengatakan, bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu pembentukan aturan-aturan hukum harus berpedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat.⁴²

Sedangkan teori penegakan hukum di kemukakan oleh Soerjono Soeksnto⁴³, Menurutnya ada 5 faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :

⁴¹ Herbert C. Kelman dalam Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal.230.

⁴² Esmi Warassih, *Op. Cit.*, hal. 6

⁴³ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Bandung, 3001, hal. 10.

1. Faktor Hukum.
2. Faktor Penegak Hukum.
3. Faktor Fasilitas.
4. Faktor Masyarakat.
5. Faktor Budaya Hukum.

Menurut penulis, teori budaya hukum dari Lawrence M. Friedman dan teori penegakan hukum dari Soerjono Soekanto itu sama. Substansi sebagaimana dimaksud Friedman sama dengan peraturan menurut Soerjono Soekanto, selanjutnya struktur itu sama dengan penegak hukum dan fasilitasnya, serta budaya sebagaimana yang dimaksud Friedman dirinci menjadi masyarakat dan budaya hukum menurut Soerjono Soekanto. Jadi, hemat penulis kedua teori ini bisa digabung menjadi satu dalam menganalisis permasalahan dalam tesis ini.

Di gunakan teori ini karena dalam praktek yang ada, implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan tidak efektif karena faktor-faktor yang telah disebutkan di atas.

b. Model Pemberdayaan Kelembagaan

Pemerintahan Daerah yang baik (*good local governance*) memfokuskan kepada struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memperhatikan proses kontrol internal. Di samping itu, praktek dan kebijakan pemerintahan daerah mengikuti hukum dan peraturan prundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yang berlaku. Dengan kondissi

demikian tidak dapat dipungkiri tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) berasal dari pemerintahan daerah yang mengatur dirinya (*self-governing area*) sebagai elemen yang menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Berdasarkan pemahaman tersebut semua kelembagaan daerah harus bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan prinsip-prinsip penyelenggaran pemerintahan yang baik (*good local governance*) adalah:

1. *Participation*

Setiap warga negara berhak bersuara dalam pembuatan kebijakan publik, baik secara langsung maupun melalui *intermediasi institusi legitimasi* yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun dasar kebebasan *berasosiasi* berbicara serta berpartisipasi secara *konstruktif*.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat di pahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*

Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. *Consensus and Orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. *Equity*

Semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraannya.

7. *Effectiveness and Efficiency*

Penciptaan proses dan lembaga sebaik mungkin disesuaikan dengan yang digariskan melalui pendayagunaan sumber-sumber yang tersedia.

8. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, dimana keputusan tersebut untuk kepentingan *internal* atau *eksternal* organisasi.

9. *Strategic Vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai *perspektif good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.⁴⁴

B. Pemberdayaan Masyarakat Nelayan

Masyarakat nelayan pada umumnya adalah masyarakat yang miskin, kemiskinan yang membelit kehidupan masyarakat nelayan disebabkan oleh beberapa faktor yang kompleks, bukan hanya keterbatasan sumber daya manusianya, atau teknologi alat tangkap yang digunakan, tetapi karena belum adanya akses yang dimiliki, bahkan juga disebabkan oleh dampak negatif dari modernisasi perikanan.

Kemiskinan yang menyelimuti kehidupan masyarakat nelayan, pada dasarnya mengandung banyak fenomena yang kompleks, meliputi aspek ekonomi, politik, teknologi, sosial budaya dan sebagainya, yang semua ini akan berpengaruh terhadap program dan strategi yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat nelayan. Permasalahan tersebut merupakan dorongan bagi pemerintah untuk mengatur hubungan ekonomi yang terkait dengan sektor ini. Meskipun diakui bahwa pengaturan oleh negara, disamping sebagai perwujudan dari kewenangan negara, juga adanya komitmen bagi pemerintah untuk melaksanakan kontrol politik

⁴⁴ Syaukani H.R, *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, LKIS Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2003, hal. 22-23.

terhadap semua lapisan masyarakat, dan kenyataannya bahwa masyarakat nelayan merupakan masyarakat termiskin.

Apalagi saat krisis moneter sekarang ini, yang berimbas pada kenaikan harga bahan pokok dan BBM yang notabene merupakan bahan bakar dalam menjalankan perahu motor, dengan pendapatan yang pas-pasan tetapi dengan biaya hidup dan produksi yang meningkat, sehingga kehidupan mereka menjadi kritis dan bahkan bahan bakar mesin mereka diganti dengan mtuyak tanah dicampur oli bekas.

Dampak krisis moneter tersebut masih terasa hingga saat ini, bahkan para pengamat ekonomi dan politik mengasumsikan bahwa keadaan semacam ini akan terus berlanjut, tidak akan berakhir manakala pemerintah belum mampu mengembalikan kepercayaan baik kepada masyarakat maupun dunia internasional. Berdasarkan sementara Biro Pusat statistik bulan juli 1998 tingkat kemiskinan sudah mencapai 39,1 %. Semua pengamat meyakini bahwa kemiskinan memang meningkat tajam. Angka resmi terakhir yang dikeluarkan Biro Pusat Statistik sebesar 49,5 juta jiwa, hasil sensus ini dilaksanakan pada bulan desember 1998. Sedangkan menurut Keputusan Mendagri No. 152/1998 tanggal 31 Desember 1998 hasil identifikasi berdasarkan data profil pada tahun 1991/1992 menyatakan bahwa 4.675 desa merupakan desa pantai dimana 90 % nya merupakan desa tertinggal. Sebagian besar penduduk didesa

pantai bermata pencarian nelayan yang hidupnya dalam kondisi yang kurang menguntungkan.⁴⁵

Melihat kondisi masyarakat nelayan yang sangat miskin dan penuh dengan ketidakberdayaannya, maka diupayakan pemberdayaan masyarakat nelayan, sebagaimana diharapkan dalam arah kebijaksanaan pembangunan dibidang kelautan dan perikanan yang dapat dilihat dalam GBHN Bab IV, B5, dan G.I d, adalah sebagai berikut:

1. mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan disetiap daerah terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil, serta kerajinan rakyat.
2. mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat, terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agrobisnis, industri kecil, kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi.

Penempatan bidang kelautan dan perikanan sebagai salah satu arah kebijaksanaan pembangunan, serta nelayan sebagai salah satu kelompok sasaran utama dalam kerangka pembangunan nasional

⁴⁵ Basri Hasanudin, *Naskah Pidato Menko Kesra dan Taskin Pada Acara Loka Karya Nasional Pemberdayaan Nelayan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Tanggal 1 Maret di Hotel Natur Surabaya, hal. 8.

sebagaimana tersebut di atas, pada dasarnya mengandung makna bahwa nelayan merupakan kelompok masyarakat yang harus ditingkatkan kesejahteraannya. Untuk itu diusahakan pemberdayaan masyarakat nelayan melalui :

1. Modal

Bahwa masyarakat nelayan itu terdiri dari juragan darat dan nelayan buruh, dimana juragan darat merupakan pemilik modal yang besar sehingga dia mampu mengakses dibidang perikanan dan kelautan seperti bisa membeli perahu serta peralatan tangkap ikan. Sedangkan nelayan buruh merupakan komunitas yang tidak mempunyai akses dalam perikanan dan kelautan walaupun kelompok ini yang berkecimpung dalam perikanan dan kelautan.

Modal merupakan faktor terpenting dan menonjol dalam struktur ekonomi dan fenomena kemiskinan nelayan. Bila mengikuti pemikiran yang memandang nelayan sebagai faktor produksi maka faktor tersebut harus tersedia. Untuk itu bisa dikatakan bahwa faktor produksi adalah tenaga kerja, kapal dan pengelolaan. Bila nelayan bisa berperan ganda sebagai pekerja dan manager maka pendapatan nelayan bisa bersumber dari kedua peran itu, akan tetapi bila kedua peran tersebut terpisah untuk orang berbeda maka, walaupun bisnis perikanan tersebut

berskala besar dan memiliki produksi dan produktivitas yang tinggi, hal ini tidak bisa menjamin tingginya pendapatan nelayan.

Namun sangat disayangkan kedua peran tersebut terpisahkan, nelayan sebagai pekerja dan kapal maupun pemasaran dilakukan oleh juragan darat. Dominasi sekelompok kecil anggota masyarakat nelayan (pemilik modal/juragan darat) atas sumber mata pencaharian dibidang kelautan dan perikanan akan menciptakan garis sosial yang jelas antara mereka yang menguasai akses pada pemanfaatan sumber daya laut dengan mereka yang tidak memiliki akses.

Seharusnya nelayan sebagai masyarakat yang miskin mendapatkan modal dari bank maupun pemerintah, tetapi pada kenyataannya juragan daratlah yang mendapatkan modal tersebut, sehingga menyebabkan masyarakat nelayan menjadi lebih tidak berdaya.

Lembaga keuangan perbankan juga tidak mau menanggung resiko apabila memberikan pinjaman modal kepada nelayan, karena pekerjaan nelayan pendapatannya tidak tentu dan mereka tidak mempunyai agunan. Ketika para nelayan wan prestasi lembaga perbankan tidak bisa untuk menyita barang agunan.

Oleh karena lembaga resmi seperti bank tidak memberikan kepada nelayan untuk mendapatkan pinjaman modal

untuk pengadaan alat tangkap ikan (karena ketiadaan agunan) maka jalan yang ditempuh biasanya lari ketengkulak/juragan darat selaku pemilik modal yang bersedia meminjamkan modalnya kepada nelayan, dan ternyata mereka adalah para pedagang ikan yang tentu saja mengharapkan keuntungan dari peminjaman uang yang diberikan. Keuntungan tersebut adalah berharap agar para nelayan untuk menjual ikan hasil tangkapannya kepada pemberi modal.

Berdasarkan kondisi tersebut, para nelayan tidak memiliki akses terhadap lembaga keuangan. Sebenarnya pemerintah pernah mencoba untuk memberdayakan masyarakat nelayan dengan program pengentasan kemiskinan dengan Program Peningkatan Pendapatan Petani kecil dan Nelayan (P4K), proyek tersebut merupakan program pemerintah yang dipolakan sebagai usaha untuk pengentasan kemiskinan melalui pola pikir dan perilaku usaha rakyat atau keluarga miskin di pedesaan, serta penyediaan dukungan dana melalui kredit tanpa agunan. Proyek P4K tersebut memberi tekanan pada usaha peningkatan pendapatan kelompok melalui berbagai bidang usaha bersama yang dilakukan oleh petani dan nelayan

berpendapatan kecil. Namun usaha ini gagal bila memasuki area ekonomi.⁴⁶

2. Pola Bagi Hasil

Nelayan pada umumnya menggunakan pola bagi hasil dari pada upah harian sebagaimana buruh-buruh pada umumnya. Berdasarkan pengamatan, kecenderungan memilih pola bagi hasil dalam menentukan imbalan kerja merupakan suatu kesepakatan antara pemilik perahu dan nelayan, dimana mereka sama-sama diuntungkan. Bila laut sedang berpihak pada nelayan maka hasil tangkapannya banyak dan pendapatannya juga banyak, jika laut sedang tidak berpihak pada nelayan maka hasil tangkapannya menjadi sedikit bahkan tidak jarang tidak mendapatkan hasil sama sekali. Bagi pemilik perahu pola bagi hasil ini juga menguntungkan mereka karena mereka tidak terlalu pusing untuk memikirkan upah mereka, jika hasil tangkapannya banyak mereka juga pendapatannya banyak, jika hasil sedikit penghasilan mereka juga sedikit bahkan kalau nelayan tidak membawa hasil pemilik kapal akan membelikan solar untuk keberangkatan melaut esok paginya. Jadi pola bagi hasil ini saling menguntungkan bagi mereka, namun bila diamati pola bagi hasil dengan prosentase 50 % bagi nelayan dan 50 % bagi

⁴⁶ Tim Crescent, *Menuju Masyarakat Mandiri Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal. 91-93.

pemilik perahu itu lebih menguntungkan pemilik perahu, karena 50 % bagi nelayan itu akan dibagi lagi dengan teman nelayan lainnya yang satu perahu, sedangkan 50 % bagi pemilik perahu itu merupakan hasil bersih, akan tetapi pola bagi hasil seperti ini sudah disepakati dan sudah ada sejak zaman dahulu.

Meskipun ketimpangan pendapatan antara pemilik perahu dengan nelayan sangat menonjol, akan tetapi mereka tidak menginginkan perubahan aturan bagi hasil yang sudah berlaku, alasan klasik yang paling dominan adalah bahwa pola bagi hasil yang diterapkan sudah melekat pada masyarakat nelayan dan sudah puluhan tahun diterapkan, bahkan sudah menyerupai hukum kebiasaan.

Ketimpangan itu terjadi karena perahu serta alat penangkapan ikannya dimiliki oleh perorangan, sehingga nelayan tidak bisa berbuat banyak dalam hal pola bagi hasil ini. Namun, bila perahu dan alat penangkapannya dimiliki secara bersama-sama maka pola bagi hasil ini akan menjadi lain.

Apabila dalam sistem pemilikan individu dengan sistem bagi hasil yang berkembang dikalangan masyarakat nelayan mendorong adanya akumulasi modal pada kelompok kecil tertentu (juragan darat) dan ketidak merataan distribusi pendapatan, maka kepemilikan kolektif terhadap sarana produksi memberi kemungkinan yang lebih besar terjadinya pemerataan

distribusi pendapatan, sebab kepemilikan kolektif menunjuk pada pembagian hak-hak atas sumber daya dimana beberapa pemilik mempunyai hak yang sama untuk mempergunakan sumber daya tersebut termasuk menikmati hasilnya.⁴⁷

Untuk memberdayakan masyarakat nelayan dalam hal pola bagi hasil ini adalah mengurangi ketergantungan dengan pemilik perahu, dengan jalan memiliki perahu serta alat penangkapan ikannya secara bersama-sama, sehingga pembagian merata dan tidak ada kesenjangan pendapatan.

3. Manajemen Pemasaran

Nelayan pada umumnya tidak punya akses pasar (manajemen pemasaran), mereka tidak tahu harga ikan di pasaran, bahkan ketika mereka mendapatkan ikan yang melimpah mereka menjual murah pada tengkulak, karena kalau sampai tidak terjual akan menjadi busuk.

Philip Kotler mengartikan pemasaran sebagai *“marketing is the set of human activities directed at facilitating and consummating exchanges”*, yang artinya pemasaran adalah serangkaian kegiatan manusia yang ditujukan untuk memperlancar serta menyempurnakan pertukaran.⁴⁸

⁴⁷ Masyhuri, *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Mengatasi Krisis Ekonomi Telaah Terhadap Sebuah Pendekatan*, PEP, LIPI, Jakarta, 1999, hal. 78.

⁴⁸ Surachman Sumawihardja, Suwandi Suparlan, Soeherty, *Intisari Manajemen pemasaran*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1991, hal. 4.

Definisi tersebut mengandung arti yang dapat dijelaskan seperti berikut ini:

1. Adanya kegiatan Manusia

Memang hanya manusia yang biasa melakukan pertukaran, sedangkan binatang tidak mungkin. Misalnya: kita tidak pernah melihat seekor anjing yang menukarkan tulang yang sedang dimakan dengan apa yang sedang dimakan oleh anjing lainnya. Lain halnya dengan kegiatan produksi dan konjungsi yang biasa dilakukan oleh manusia tetapi bisa juga dilakukan oleh binatang.

2. Untuk memperlancar serta menyempurnakan pertukaran

Di dalam pengertian pertukaran sebenarnya terkandung dua makna, yaitu:

- a. Transaksi yang menunjukkan adanya satu kali pertukaran tanpa adanya pengaruh apa-apa yang menyebabkan hubungan yang lebih lama.
- b. Hubungan-hubungan pertukaran, yaitu: menunjukkan adanya hubungan yang terus-menerus di dalam pertukaran.

Sedangkan pemasaran selalu menyangkut kedua masalah tersebut, yaitu baik transaksi maupun hubungan pertukaran.

4. Apa yang di pertukarkan.
5. Adanya pembeli dan penjual.

Manajemen pemasaran dapat diartikan sebagai suatu *action science* yang merupakan prinsip-prinsip untuk meningkatkan efektivitas pertukaran. Manajemen pemasaran didefinisikan sebagai suatu analisis, perencanaan, pelaksanaan serta kontrol terhadap program-program yang dirancang dalam hubungannya dengan pertukaran-pertukaran yang diinginkan konsumen yang dituju untuk memperoleh keuntungan pribadi maupun bersama. Hal ini terutama terletak pada penerapan serta koordinasi produk, harga, promosi dan tempat guna memperoleh hasil yang efektif.⁴⁹

Definisi tersebut mengandung makna bahwa manajemen pemasaran:

1. Sebagai suatu proses manajemen yang meliputi analisis, perencanaan, pelaksanaan dan kontrol.
2. Sebagai suatu kegiatan yang mempunyai untuk melahirkan pertukaran yang diinginkan.
3. Sebagai suatu kegiatan yang dapat dilakukan oleh pembeli dan penjual.

⁴⁹ *Ibid.* hal. 6.

4. Sebagai suatu kegiatan yang dapat dilakukan, baik yang bertujuan untuk keuntungan pribadi maupun bersama.
5. Sebagai suatu kegiatan yang difokuskan kepada penerapan dan koordinasi produk, harga, promosi dan tempat untuk mencapai hasil yang efektif.

Sedangkan tugas manajemen pemasaran adalah mengembangkan dan memasarkan produk serta melaksanakan strategi-strategi pemasaran untuk melayani kebutuhan konsumen dengan tujuan memperoleh keuntungan.

Untuk memberdayakan masyarakat nelayan yang tidak mengetahui manajemen pemasaran adalah dengan memberikan informasi harga-harga ikan yang sesuai dengan pasar, guna mencegah pembelian ikan dengan harga murah. Disamping itu biasanya keluarga nelayan mempunyai usaha pengeringan ikan untuk dijadikan ikan asin, trasi, krupuk udang/ikan dan petis. Untuk itu pemerintah dalam hal ini memberikan informasi pangsa pasar yang dituju, biar pendapatan keluarga nelayan menjadi bertambah.

UPT-PUSTAK-UNDIP

BAB III

DESKRIPSI MASYARAKAT WEDUNG

A. Geografi dan Demografi

Wedung merupakan salah satu wilayah Kecamatan di Kabupaten Demak, Propinsi Jawa Tengah. Jarak tempuh menuju laut dari Tempat Pelelangan Ikan adalah 30 menit dengan jarak \pm 5 km. Untuk keperluan tersebut Pemerintah telah menyediakan Tempat Pelelangan Ikan yang terletak di Desa Buko Kecamatan Wedung.

Jumlah keseluruhan penduduk wilayah Kecamatan Wedung sampai dengan tahun 2001 sebesar 76.921 jiwa, yang terdiri dari laki – laki 38.017 jiwa dan perempuan 38.942 jiwa, sebagaimana terlihat pada tabel tentang jumlah penduduk sebagai berikut:

Tabel 3.1 : Jumlah penduduk Kecamatan Wedung

No.	Jenis Kelamin	Jumlah
1.	Laki – laki	38.017
2.	Perempuan	38.942

Sumber : Monografi Kecamatan Wedung (Laporan Kependudukan) 2001

Dari seluruh jumlah penduduk Kecamatan Wedung, penduduk yang bermata pencaharian sebagai nelayan menempati posisi kedua setelah petani. Lihat data pada tabel 3.2 dibawah ini:

Tabel 3.2
Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencapaian

No.	Penduduk Menurut Mata Pencapaian	Jumlah Penduduk
1.	Petani	32.689 Orang
2.	Nelayan	6.259 Orang
3.	Pengusaha Sedang / Besar	- Orang
4.	Pengrajin / industri kecil	65 Orang
5.	Buruh Tani	13.907 Orang
6.	Buruh Industri	824 Orang
7.	Buruh Bangunan	597 Orang
8.	Buruh Perlambangan	- Orang
9.	Perkebunan besar kecil	- Orang
10.	Pedagang	2.217 Orang
11.	Pengangkutan	392 Orang
12.	Pegawai Negeri Sipil	369 Orang
13.	ABRI	- Orang
14.	Pensiunan (PNS / ABRI)	89 Orang
15.	Peternak	96443 Orang

Sumber : Monografi Kecamatan Wedung Tahun 2001

B. Pemukiman dan Lingkungan

Bila kita memasuki Kecamatan Wedung, maka kita akan melihat suatu pemukiman yang sangat mewah dan juga sederhana. Rumah-rumah

mewah rata-rata dimiliki oleh orang-orang kaya yang mempunyai mata pencaharian seperti pedagang, pengusaha. Bila melihat rumah-rumah yang sederhana adalah rumah para nelayan, sebenarnya kalau diamati sebenarnya penghasilan mereka sedikit dan tidak tetap akan tetapi karena mereka mempunyai anak yang bekerja diluar kota yang mau membantu pembangunan rumah orang tua mereka, sehingga rumah para nelayan kelihatan sederhana dan bagus-bagus.

Memasuki daerah sekitar Tempat Pelelangan Ikan akan nampak rumah-rumah mewah yang nota bene dimiliki oleh para juragan yang mempunyai bisnis dibidang jual beli ikan di Tempat Pelelangan Ikan dan mengaksesnya keluar kota (rata-rata ke pasar patok/ Kobong Semarang). Namun pemukiman disekitarnya pada umumnya terkumpul rumah-rumah nelayan dari golongan miskin.

Jadi, ketika memasuki Kecamatan Wedung gambaran kemiskinan masyarakat nelayan tidak begitu tampak, yang nampak adalah penduduk dikawasan ini mempunyai tingkat kesejahteraan yang tinggi. Hal ini juga disebabkan banyaknya para nelayan yang bertempat tinggal didesa yang berlainan.

C. Tingkat Kesejahteraan

Secara umum masyarakat nelayan Wedung dapat dibagi menjadi tiga kelompok berdasarkan strata ekonomi, yaitu kelompok kaya, sedang, dan miskin.

Untuk golongan nelayan kaya adalah pengusaha, juragan darat dan juragan laut, kelompok sedang pegawai dan pedagang, kelompok miskin adalah pandhiga dan nelayan tradisional. Didesa Mandung, orang kaya seperti Pak Adnan itu mempunyai banyak sekali perahu cantrang dan perahu dogol, disamping itu dia juga punya bisnis jual beli ikan di Tempat Pelelangan Ikan kemudian mengaksesnya ke Pasar Kobong Semarang.

Akan tetapi untuk kesejahteraan masyarakat miskin penghasilannya sangat pas-pasan sekali, mereka hidup bergantung pada hasil tangkapannya, jika hasil tangkapannya banyak maka penghasilannya banyak, bila hasil tangkapannya sedikit maka pendapatannya sedikit dan bahkan pula terjadi mereka pulang tanpa membawa hasil.

D. Karakteristik Usaha Penangkapan Ikan dan Pola Bagi Hasil

Usaha penangkapan ikan nelayan agar memperoleh hasil yang optimal dengan mutu yang lebih baik sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya:

faktor lingkungan, faktor teknis, faktor sumber daya manusia, dan faktor sarana dan prasarana. Faktor teknis berkaitan dengan teknologi penangkapan (jenis perahu dan alat tangkap) yang dimiliki dan digunakan oleh nelayan untuk melaut. Faktor sumber daya manusia berkaitan dengan nelayan atau penduduk yang terlibat dalam usaha disektor penangkapan ikan, sedangkan faktor sarana dan prasarana adalah berkaitan dengan jasa-jasa lingkungan, seperti Tempat Pelelangan Ikan, pabrik-pabrik pengalengan serta prasarana lain-lain yang dapat dimanfaatkan dalam menunjang usaha-usaha nelayan.¹

¹ Ortolano, L, *Envriomental planning and decision making*, John' Wiley and Sons, Toronto, dalam Zamawis Ismail (Eds). *Sumber Daya Perikanan dan Organisasi Penangkapan Ikan : Kasus dua Daerah Penelitian*, PEP-LIPI, Jakarta, 1994, hal. 18.

Oleh karena itu akan diuraikan karakteristik usaha penangkapan ikan dilingkungan masyarakat nelayan Wedung dilihat dari ketiga faktor tersebut diatas.

a. Jenis Perahu dan Alat Tangkap

Jenis perahu yang menjadi ciri khas dari nelayan Wedung adalah perahu cantrang berukuran panjang 8-10 meter dan lebar 4-5 meter yang dilengkapi tiga mesin berkekuatan 13 PK-17 PK. Satu mesin untuk melajukan perahu dan dua mesin untuk menarik jaring yang telah dilepas kelaut.

Jenis perahu yang kedua adalah perahu dogol dan arat yang mempunyai jaring trawl dan pukot harimau dan mayoritas masyarakat nelayan Wedung menggunakan kedua perahu ini dengan tipe jaring diatas.

Sebenarnya untuk perahu cantrang dengan jaringnya yang besar itu bisa menangkap ikan sampai berton-ton, tetapi ciri dari jaring cangkrang ini hanyalah ikan sedang dan besar, sehingga ikan-ikan kecil tidak ikut tertangkap dan tidak merusak lingkungan laut.

Sedangkan untuk kedua perahu dogol dan arat dengan jaring trawl dan pukot harimaunya itu bisa menangkap semua ikan baik kecil, sedang dan besar tetapi jaring ini merusak lingkungan laut karena terumbu karang yang nota bene

tempat sarang ikan itu ikut hancur oleh jaring trawl dan pukut harimau ini, yang pada akhirnya ikan tidak mempunyai sarang lagi dan pergi ketempat lain, begitu pula ikan – ikan kecil yang tertangkap setelah diangkut keatas ternyata tidak laku dijual dan dibuang begitu saja.

Pada saat diadakan penelitian ini, kehidupan masyarakat nelayan Wedung sangat menyedihkan sekali karena sudah beberapa bulan ini ketika melaut tidak mendapatkan hasil apapun, ini dikarenakan ikan-ikan sudah tidak dapat ditangkap lagi dan juga karena ombak yang besar, sehingga mereka tidak bisa mendapatkan hasil tangkapan dan tidak bisa mendapatkan uang, konsekuensinya mereka harus *nombok* terus untuk membeli solar dan pada saat ini harga solar semakin naik sehingga mereka tidak mampu untuk membeli solar dan bahan bakar mesinnya diganti dengan minyak tanah dicampur oli bekas, mereka sebenarnya mengetahui sebenarnya itu bukan bahan bakarnya dan suatu saat akan merusak mesin mereka, namun karena situasi dan kondisi yang menyebabkan mereka melakukan hal tersebut. Karena para nelayan sering pulang melaut tanpa membawa hasil, yang pada akhirnya perekonomian masyarakat Wedung menjadi kacau karena roda perekonomian Kecamatan Wedung ditunjang oleh masyarakat nelayan.

b. Sumber Daya Manusia

sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penentu untuk mencapai hasil yang maksimal suatu kegiatan usaha. Secara teoritis kunci keberhasilan pembangunan banyak ditentukan oleh tingkat pendidikan manusianya, artinya sumber daya manusia yang terdidik dapat mengentaskan penduduk dari kemiskinan dan keterbelakangan baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Dari berbagai penelitian terungkap bahwa ada korelasi positif antara pendapatan dan tingkat pendidikan, artinya makin tinggi pengetahuan / pendidikan seseorang maka kecenderungannya makin bagus kegiatan usahanya sehingga makin tinggi pula pendapatannya.

Kalau diamati lebih lanjut memang tingkat pendidikan masyarakat nelayan Wedung sangat rendah, sehingga menyebabkan pola pikir mereka kurang maju bahkan sulit untuk mengembangkan kegiatan usaha mereka. Bahkan kadangkala terjadi percekocokan diantara mereka itu diselesaikan dengan kekerasan tanpa melalui perundingan dahulu. Seperti kasus pembakaran mobil bakul dari luar Kecamatan Wedung dan perusakan rumah bakul yang dianggap merugikan mereka.

c. Sarana dan Prasarana

Untuk menunjang kelancaran para nelayan dalam melaksanakan usaha dibidang perikanan, pemerintah telah menyediakan sarana dan prasarana berupa Tempat Pelelangan Ikan yang dikelola oleh KUD Wedung. Fasilitas yang dimiliki oleh Tempat Pelelangan Ikan antara lain berupa : Gedung Tempat Pelelangan Ikan, Kantor, Koperasi Unit Desa (KUD). Sedangkan prasarana yang dimiliki oleh Tempat Pelelangan Ikan Wedung tidak punya sama sekali bahkan jalan menuju ke Tempat Pelelangan Ikan sudah rusak, dan oleh pihak KUD telah diusulkan kepada pemerintah untuk memperbaiki jalan tersebut ternyata sampai sekarang tidak terealisasi.

Sebenarnya ditempat pelelangan ikan Wedung dulu punya pabrik teri nasi, akan tetapi telah dibakar oleh para nelayan karena dianggap merugikan para nelayan dengan membeli teri nasi tangkapan mereka dengan harga yang murah.

Nelayan Wedung pada umumnya, khususnya nelayan buruh lebih memilih sistem bagi hasil dari upah harian sebagaimana buruh-buruh pada umumnya. Berdasarkan wawancara beberapa nelayan di Wedung, ada kecenderungan para nelayan memilih sistem bagi hasil dalam menentukan

imbalan kerja yang mereka lakukan. Salah seorang nelayan mengatakan mereka setuju dengan sistem bagi hasil, karena kalau sistem upah pendapatannya segitu saja, bila sistem bagi hasil walaupun kadang-kadang tidak mendapatkan apa-apa, tetapi kalau kebetulan ada rezeki yang banyak maka pendapatannya akan banyak pula, dari situ mereka bisa membayar hutang dan untuk biaya anak-anak sekolah. Sistem bagi hasil ini sudah menjadi kebiasaan sejak dulu, nelayan jarang yang digaji secara tetap oleh juragan darat, distribusi hasilnya dilakukan sesuai porsi dari hasil tangkapan perahu. Dikalangan para juragan darat berdasarkan wawancara terhadap mereka, sistem bagi hasil dapat menghindarkan mereka dari kerugian, dan dapat mendorong semangat para nelayan. Bagi mereka sistem bagi hasil dianggap sistem yang cocok untuk sektor usaha yang pendapatannya tidak teratur. Para juragan darat kalau menggunakan sistem upah mereka akan mengeluarkan anggaran yang sudah pasti, bila terjadi musim paceklik para juragan darat akan merugi karena perahunya tidak mendapatkan hasil sama sekali tetapi mereka tetap menggaji para nelayan. Namun kadang kala ada nelayan yang bermain curang, yakni mereka mendapatkan hasil banyak tetapi bilang sama juragan daratnya mendapatkan

hasil yang sedikit ini dikarenakan kontrol dari juragan darat tidak ada.

Pola umum bagi hasil tangkapan ikan nelayan Wedung adalah sebagai berikut : pendapatan kotor dari hasil penjualan ditempat pelelangan ikan dikurangi konsumsi, bahan bakar dan lain-lainnya, setelah itu pendapatan bersih dibagi dengan porsi juragan darat 50% dan para nelayan 50%.

Meskipun ketimpangan pendapatan antara juragan darat dengan nelayan sangat menyolok, ternyata sebagian besar nelayan tidak menginginkan perubahan aturan bagi hasil yang sudah berlaku karena pola bagi hasil yang diterapkan sudah melekat pada mereka dan bahkan menyerupai hukum kebiasaan khas masyarakat nelayan di Indonesia khususnya di Wedung.

E. Profil Kehidupan Keluarga Nelayan dan Pendidikan

Dengan mengamati pola-pola penguasaan aset produksi (modal, alat tangkap, manajemen pemasaran dan sistem bagi hasil yang ada pada nelayan) orang akan mudah mengidentifikasi adanya lapisan sosial/stratifikasi sosial dalam kehidupan masyarakat nelayan. Masyarakat nelayan khususnya keluarga nelayan Wedung, pada umumnya tidak mengetahui pendapatan secara pasti tiap bulannya. Bila ditanya

pendapatannya per hari atau per bulan, pada umumnya menjawab tidak tentu, tergantung ada tidaknya rezeki. Bila kebetulan diberi rezeki Tuhan (Allah) sekali melaut bisa mendapatkan ikan yang cukup banyak, tetapi bila sedang tidak diberi rezeki oleh Tuhan, beberapa kali melaut tidak mendapatkan untung bahkan selalu rugi. Disamping itu kebiasaan keluarga nelayan wedung bila mendapatkan hasil yang banyak maka mereka biasanya menghabiskan uangnya dalam jangka satu sampai tiga hari, mereka tidak menabung. Bila mereka beberapa kali melaut tidak pernah mendapatkan hasil maka mereka berhutang sehingga bisa dikatakan mereka gali lubang tutup lubang.

Melihat besarnya potensi sumber daya laut dan perikanan yang tersedia, sulit dikatakan bahwa kemiskinan yang melanda sebagian besar masyarakat nelayan merupakan kemiskinan alamiah. Karena itu diduga keras bahwa kemiskina nelayan lebih disebabkan oleh faktor-faktor yang lain dan dipastikan bukan karena sumber daya alam. Faktor-faktor tersebut antara lain :

- Modal

Bagi masyarakat nelayan kecil mereka tidak mempunyai modal, mereka bekerja pada juragan darat yang memberikan modal mereka perahu beserta peralatannya. Pemerintah tidak pernah memberikan bantuan modal sehingga mereka tergantung kepada juragan darat.

Bahkan ketika mereka akan mengajukan pinjaman modal ke bank, pihak bank akan menolak karena para nelayan pendapatannya tidak tentu dan mereka tidak mempunyai agunan yang dipersyaratkan oleh pihak bank.²

- Sistem Bagi Hasil

Nelayan Wedung pada umumnya, khususnya nelayan buruh lebih memilih sistem bagi hasil dari upah harian sebagaimana buruh-buruh pada umumnya. Berdasarkan wawancara beberapa nelayan di Wedung, ada kecenderungan para nelayan memilih sistem bagi hasil dalam menentukan imbalan kerja yang mereka lakukan. Salah seorang nelayan mengatakan mereka setuju dengan sistem bagi hasil, karena kalau sistem upah pendapatannya segitu saja, bila sistem bagi hasil walaupun kadang – kadang tidak mendapatkan apa-apa, tetapi kalau kebetulan ada rezeki yang banyak maka pendapatannya akan banyak pula, dari situ mereka bisa membayar hutang dan untuk biaya anak – anak sekolah. Sistem bagi hasil ini sudah menjadi kebiasaan sejak dulu, nelayan jarang yang digaji secara tetap oleh juragan darat, distribusi hasilnya dilakukan sesuai porsi dari hasil tangkapan perahu. Dikalangan para juragan darat berdasarkan wawancara

terhadap mereka, sistem bagi hasil dapat menghindarkan mereka dari kerugian, dan dapat mendorong semangat para nelayan. Bagi mereka sistem bagi hasil dianggap sistem yang cocok untuk sektor usaha yang pendapatannya tidak teratur. Para juragan darat kalau menggunakan sistem upah mereka akan mengeluarkan anggaran yang sudah pasti, bila terjadi musim paceklik para juragan darat akan merugi karena perahunya tidak mendapatkan hasil sama sekali tetapi mereka tetap menggaji para nelayan. Namun kadang kala ada nelayan yang bermain curang, yakni mereka mendapatkan hasil banyak tetapi bilang sama juragan daratnya mendapatkan hasil yang sedikit ini dikarenakan kontrol dari juragan darat tidak ada.

Pola umum bagi hasil tangkapan ikan nelayan Wedung adalah sebagai berikut : pendapatan kotor dari hasil penjualan ditempat pelelangan ikan dikurangi konsumsi, bahan bakar, dan lain – lainnya, setelah itu pendapatan bersih dibagi dengan porsi juragan darat 50% dan para nelayan 50%.

Meskipun ketimpangan pendapatan antara juragan darat dengan nelayan sangat menyolok, ternyata sebagian besar nelayan tidak menginginkan perubahan aturan bagi hasil yang sudah berlaku karena pola bagi hasil yang

diterapkan sudah melekat pada mereka dan bahkan menyeruapai hukum kebiasaan khas masyarakat nelayan di Indonesia khususnya di Wedung.

- Pemasaran

Nelayan Wedung tidak mempunyai pemasaran, dikarenakan mereka tidak mempunyai akses modal bahkan jarang bepergian keluar kota sehingga menyebabkan akses pemasaran hanya dapat dimiliki oleh para pemilik modal dalam hal ini adalah para bakul yang ikut dalam pelelangan mereka tahu harga dan arah pemasarannya kemana.

Dibidang pendidikan, sebagian besar penduduknya berpendidikan SLTP, yakni 16. 235 Jiwa, dan jumlah yang tamat SD adalah 8.170 Jiwa. Setelah diadakan penelitian rata – rata penduduk yang bermata pencaharian nelayan adalah tamat Sekolah Dasar dan buta huruf.

Data jumlah penduduk berdasarkan pendidikan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 3.3

Jumlah Penduduk Berdasar Pendidikan Kecamatan Wedung

Status Pendidikan	Jumlah (Orang)
a. Belum Sekolah	17.853
b. Tamat SD / sederajat	8.170
c. Tamat SLTP / sederajat	16.235
d. Tamat SLTA	12.746
e. Tamat Akademi / sederajat	273
f. Tamat Perguruan	98
g. Buta Huruf	1.528
Jumlah	76.921

Sumber : Monografi Kecamatan Wedung tahun 2001

Kalau melihat tabel di atas terdapat sejumlah penduduk yang belum pernah mengenyam pendidikan bahkan masih ada yang buta huruf. Kalau melihat pendidikan nelayan Wedung, mereka masih banyak yang buta huruf, hanya tamat Sekolah Dasar dan sedikit yang tamatan SMU. Jadi, kelihatan sekali kalau masyarakat nelayan Wedung sumber daya manusianya kurang.

BAB IV

PERDA RETRIBUSI TEMPAT PELELANGAN IKAN, PEMBERDAYAAN MASYARAKAT NELAYAN DAN POLA BAGI HASIL

A. Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan

Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan implementasi dari pasal 58 ayat 10 Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 Jo Pasal 82 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, yang berbunyi "Pajak dan Retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-undang", hal ini ditujukan untuk penggalan dana di daerah guna pemberdayaan penyelenggaraan otonomi daerah baik dibidang pemerintahan maupun dibidang pembangunan.

Menindaklanjuti dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 yang secara efektif berlaku sejak tanggal 23 Mei 1997, maka secara umum Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah melakukan langkah-langkah teknis antara lain :

1. Mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Retribusi Daerah terutama bagi Peraturan Daerah yang masih berlaku 5 atau 3 tahun terhitung sejak tanggal 23 Mei 1997 dengan menyesuaikan Undang-undang Nomor 18 tahun 1997.

2. Tidak melakukan perubahan atas peraturan daerah yang berlakunya satu tahun sejak Undang-undang Nomor 18 tahun 1997.

1. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan

Khusus Daerah Propinsi Jawa Tengah, untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, maka membuat suatu Peraturan Daerah mengenai Retribusi Tempat Pelelangan Ikan yang secara kronologisnya adalah sebagai berikut :

- a. Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan Di Jawa Tengah, sebagian dicabut dan diubah oleh;
- b. Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan, yang selanjutnya diubah oleh;
- c. Perda Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2000 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Sebelum Perda Retribusi diimplementasikan itu melalui beberapa proses, yaitu:

a) Tahap Persiapan

- 1) Prakarsa Penyusunan Perda

(a) Raperda diajukan oleh Kepala Daerah

1. Raperda yang diajukan oleh Kepala Daerah pemrakarsanya adalah Perangkat Daerah sesuai bidang tugasnya.
2. Pemrakarsa wajib meminta persetujuan lebih dulu kepada Kepala Daerah dengan menyertakan penjelasan selengkapnya melalui konsepsi pengaturan yang meliputi :
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan
 - c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur
 - d. jangkauan dan arah pengaturan.
3. Dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi Raperda yang berasal dari Sekretariat Daerah, dapat di koordinasikan dengan Dinas/Lembaga Teknis Daerah
4. Dalam hal pemrakarsa adalah Dinas/Lembaga Teknis Daerah, maka dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Raperda, Pimpinan Dinas / Lembaga Teknis Daerah wajib

mengkonsultasikan dahulu konsepsi Raperda tersebut dengan Unit Kerja.

5. Penyusunan Rancangan Akademik

- a. pemrakarsa apabila dipandang perlu dapat terlebih dahulu menyusun Rancangan Akademik mengenai Raperda yang diusulkan.
- b. Penyusunan Rancangan Akademik dilakukan dengan mengikut sertakan Perguruan Tinggi atau pihak lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.
- c. Rancangan Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam Rapat Konsultasi.
- d. Kepala Daerah menugaskan Unit Kerja untuk secara fungsional bertindak sebagai penyelenggara rapat Konsultasi yang bersifat permanen.

6. Pemantapan Konsepsi

- a. Upaya pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi Raperda diarahkan pada keselarasan konsepsi tersebut dengan idiologi negara, kebijakan nasional, aspirasi masyarakat, nilai moral dan agama, norma

adat serta peraturan perundangan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Raperda.

- b. Apabila pengharmonisan pembulatan dan pemantapan konsepsi tidak dapat dihasilkan dalam Rapat Koordinasi, Pemrakarsa melaporkannya disertai penjelasan mengenai perbedaan pendapat kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan keputusan.
- c. Keputusan yang diberikan oleh Kepala Daerah, sekaligus merupakan yang disetujui atau tidaknya terhadap prakarsa penyusunan Raperda.
- d. Persetujuan Kepala Daerah terhadap penyusunan Raperda diberikan secara tertulis oleh Sekretariat Daerah kepada Pemrakarsa.

7. Tahap Perancangan

- a. Pembentukan Tim Asistensi
 1. Berdasarkan persetujuan Kepala Daerah membentuk Tim Asistensi.
 2. Permintaan keanggotaan Tim Asistensi, dilakukan oleh Sekretariat Daerah

kepada Pimpinan Perangkat Daerah terkait dengan materi yang diatur dalam waktu 7 hari kerja setelah diterimanya surat Sekretariat Daerah mengenai persetujuan Pemrakarsa.

3. Permintaan keanggotaan Tim Asistensi disertai salinan usul prakarsa yang telah memperoleh persetujuan Kepala Daerah, konsepsi yang akan dituangkan dalam Raperda tersebut dan hal - hal lain yang dapat memberi gambaran mengenai materi yang akan diatur.
4. Pimpinan Perangkat Daerah menugaskan stafnya yang membidangi hukum dan perundang-undangan dan atau pejabat dilingkungannya, yang secara teknis menguasai permasalahan yang akan diatur dalam Raperda.
5. Penyampaian nama personil dilakukan selambat - lambatnya 7 hari kerja setelah tanggal penerimaan surat permintaan.
6. Keputusan pembentukan Tim Asistensi ditetapkan paling lambat 21 hari kerja

sejak tanggal diterimanya surat Sekretaris Daerah mengenai pemberitahuan persetujuan pemrakarsa.

7. Kepala Unit Kerja secara fungsional bertindak sebagai sekretaris Tim Asistensi.
8. Tim Asistensi menitikberatkan pembahasan pada permasalahan / materi yang bersifat prinsip seperti kelengkapan obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan
9. Kegiatan perancangan secara teknis dilakukan oleh Unit Kerja.
10. Hasil perumusan, selanjutnya disampaikan kepada tim Asistensi untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang disepakati.
11. Ketua Tim asistensi secara berkala melaporkan perkembangan penyusunan Raperda dan permasalahan yang dihadapi kepada Kepala Daerah.

12. Tim Asistensi menyampaikan hasil perumusan akhir Raperda kepada Gubernur dengan disertai penjelasan.

b) Konsultasi Raperda

1. Raperda apabila dipandang perlu dapat dikonsultasikan kepada Departemen Dalam Negeri dan Departemen terkait lainnya.
2. Khusus untuk Raperda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah perlu dikonsultasikan pula pada Menteri Keuangan.

c) Persetujuan Raperda

1. Apabila Raperda tersebut telah memperoleh kesepakatan, Sekretaris Daerah mengajukan Raperda tersebut kepada Kepala Daerah.
2. Sekretaris Daerah melaporkan kepada Kepala Daerah dan sekaligus mempersiapkan nota penyampaian kepada DPRD.
3. Persetujuan penyusunan Raperda juga merupakan persetujuan bagi penyusunan

rancangabn keputusan Kepala Daerah yang diperlukan sebagai peraturan pelaksanaannya.

4. Penetapan keputusan Kepala Daerah diselesaikan paling lambat 1 (satu) tahun setelah pengundangan Peraturan Daerah yang bersangkutan.

(b) Raperda diajukan atas prakarsa DPRD, maka proses pengajuan raperda sesuai dengan tata tertib DPRD, yaitu :

1. Diajukan oleh sekurang-kurangnya oleh 5 orang anggota DPRD, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.
2. Usul prakarsa diajukan secara tertulis kepada pimpinan DPRD.
3. Dibahas dalam rapat paripurna musyawarah.
4. Disampaikan pada rapat paripurna DPRD, dengan acara :
 - a. Penjelasan pemrakarsa.
 - b. Pandangan Anggota dan Kepala Daerah terhadap Raperda.
 - c. Tanggapan pemrakarsa.

- d. Keputusan DPRD mengenai penerimaan/ penolakan Raperda.
- e. Pembahasan dalam komisi/ Gabungan komisi/ PANSUS.
- f. Rapat paripurna DPRD mengenai penetapan Raperda, dengan acara :
 1. Pengantar penetapan Raperda oleh pemrakarsa.
 2. Pandangan Fraksi.
 3. Tanggapan akhir Kepala Daerah.

b) Tahap Pembahasan

1) Penyampaian Raperda

- a. Dalam nota menyampaikan ditegaskan hal-hal yang dianggap perlu antara lain:
 1. Latar Belakang dan Tujuan Penyusunan Raperda.
 2. Sifat penyelesaian Raperda yang dikehendaki.
- b. Proses Pembahasan:
 1. Dalam pembahasan Raperda di DPRD mengacu pada peraturan tata tertib DPRD.
 2. Dalam pembahasan Raperda di DPRD, pejabat yang ditugasi mewakili Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan perkembangan

pembahasan Raperda tersebut kepada Kepala Daerah.

c. Proses Pembahasan Raperda Prakarsa DPRD oleh Eksekutif

1. Raperda yang berasal dari DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Kepala Daerah, selanjutnya Sekretaris Daerah menugaskan Unit Kerja untuk mengkoordinasikan pembahasannya berikut petunjuk-petunjuk Kepala Daerah mengenai Raperda yang bersangkutan dengan perangkat daerah lainnya yang terkait.
2. Unit Kerja yang ditugasi mengkoordinasikan pembahasan Raperda secepatnya membentuk Tim Asistensi untuk membahas dan menyiapkan pendapat, pertimbangan, serta penyempurnaan yang diperlukan
3. Tim Asistensi menyelesaikan selambat-lambatnya 21 hari kerja terhitung sejak tanggal pembentukannya, dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Unit Kerja yang mengkoordinasikan pembahasan Raperda tersebut.

4. Tim Asistensi bertugas membantu pejabat yang mewakili Kepala Daerah dalam pembahasan Raperda tersebut di DPRD.
5. Unit Kerja yang ditugasi untuk mengkoordinasikan pembahasan Raperda berkewajiban menyampaikan Raperda hasil pembahasan Tim Asistensi dengan disertai pendapat, pertimbangan serta surat penyempurnaan kepada Tim asistensi kepada Perangkat Daerah lainnya yang terkait.
6. Kepala Daerah kembali menyampaikan Raperda hasil Tim Asistensi Kepada DPRD dengan Nota penyampaian yang berisikan penerimaan untuk pembahasan lebih lanjut Raperda atau perlu dilakukannya penyempurnaan disertai alasan - alasannya.
7. Dalam hal menerima Raperda untuk dibahas lebih lanjut dalam Nota penyampaian yang disampaikan oleh Kepala Daerah atau yang mewakilinya sekaligus menyebutkan pejabat yang mewakilinya dalam pembahasan Raperda dimaksud.

c) Tahap Penetapan

1. Persetujuan Raperda dilaksanakan dalam rapat DPRD.
2. Setelah Raperda mendapatkan persetujuan DPRD dalam bentuk keputusan DPRD, Raperda selanjutnya ditetapkan menjadi Perda dan ditanda tangani oleh kepala Daerah serta dibubuhi cap jabatan.

d) Tahap Pengundangan

1. Perda yang telah ditanda tangani dan dicap jabatan sebanyak 6 (enam) eksemplar diserahkan kepada Sekretaris Daerah untuk:
 - a. Diundangkan dalam Lembaran Daerah selambat-lambatnya 7 hari sejak ditetapkannya Perda.
 - b. Dikirim kepada pemerintah paling lambat 15 hari setelah tanggal penetapan disertai dengan risalah rapat pembahasan Perda tersebut.
2. Setiap pengundangan produk hukum daerah dalam Lembaran Daerah diberi Tahun dan Nomor.
3. Tata cara pembuatan Lembaran Daerah adalah sebagai berikut :
 - a. Pada bagian atas ditulis dengan huruf kapital
LEMBARAN DAERAH PROPINSI JAWA
TENGAH.
 - b. Di bawah judul tersebut dimuat lambang daerah.

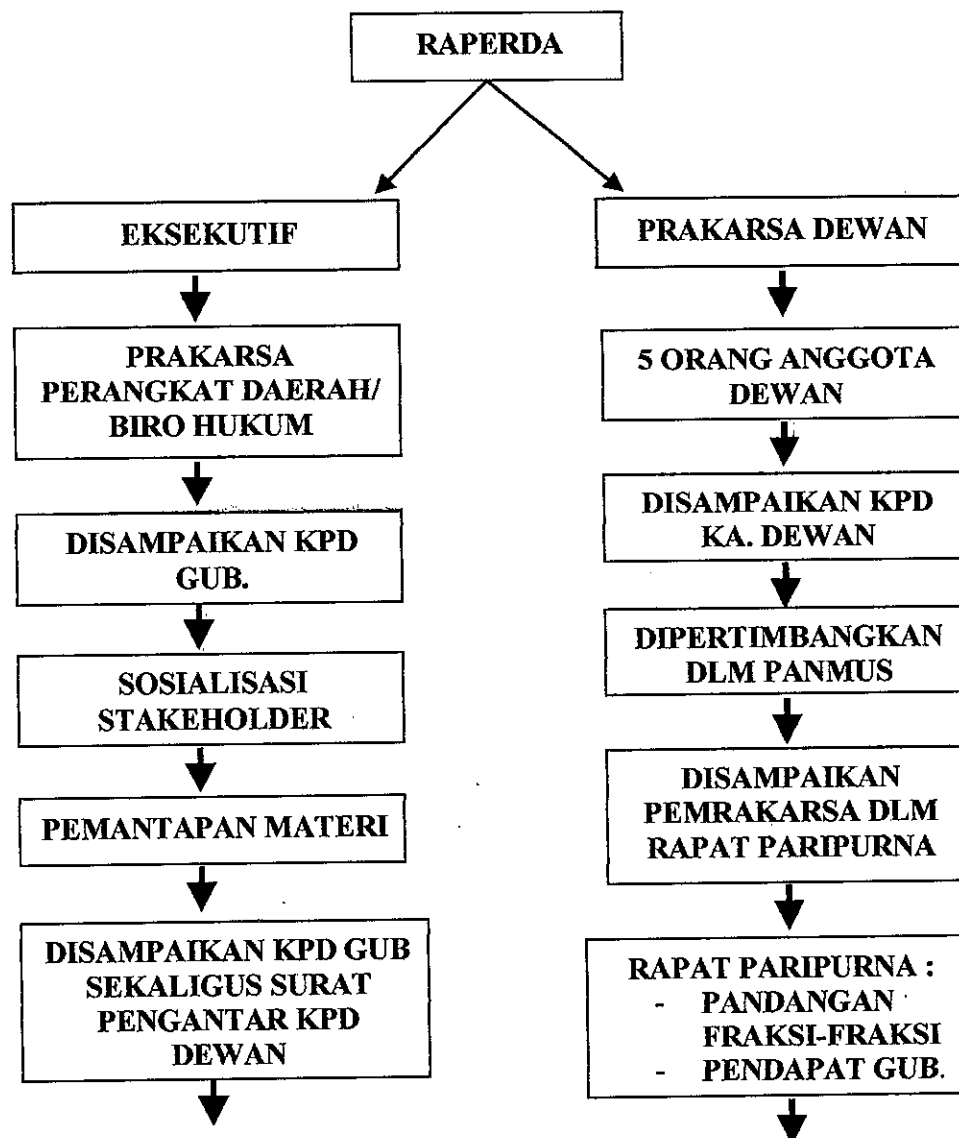
- c. Sebelah kiri bawah Lembaran Daerah dicantumkan lembaran daerah kemudian ditengah-tengah dicantumkan tahun pengundangan dan sebelah kanannya dicantumkan nomor dari Lembaran Daerah yang bersangkutan dan dibawahnya diberi garis tebal.
- d. 2 (dua) spasi setelah garis sebagaimana dimaksud huruf c dimuat secara lengkap isi produk hukum daerah yang bersangkutan dengan ketentuan cap dan tanda tangan Kepala Daerah diganti dengan sebutan ttd.
- e. Di bagian bawah kalimat tersebut dalam huruf d dicantumkan kalimat diundangkan diibukota Propinsi/Kabupaten/Kota, pada tanggal
- f. Disebelah bawah dicantumkan kata-kata Sekretaris Daerah dengan mencantumkan nama lengkap serta ruang tanda tangan diisi dengan sebutan ttd.

e) Tahap Sosialisasi

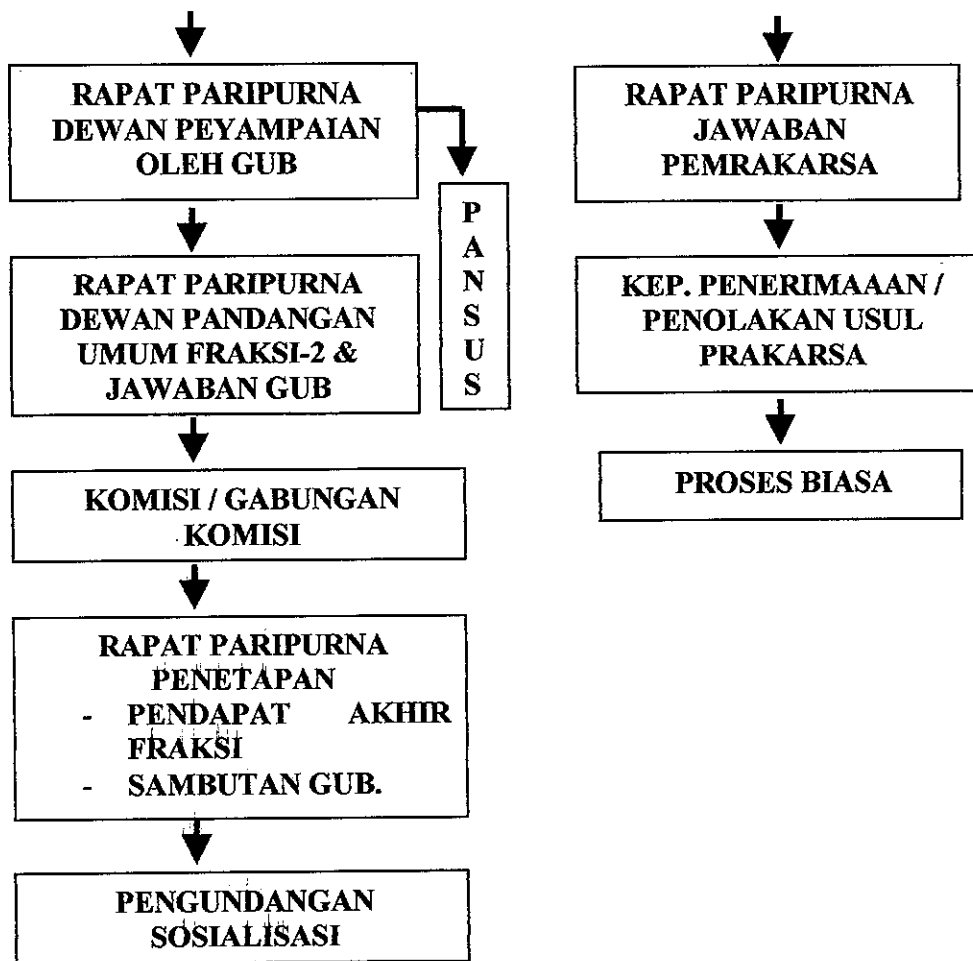
1. Pemrakarsa berkewajiban secepatnya menyebarluaskan jiwa, semangat dan substansi Perda tersebut kepada masyarakat.

2. Kegiatan penyebarluasan pemahaman dilakukan oleh bersama-sama Instansi terkait.¹

PROSES PENYUSUNAN PERDA



¹ Hasil wawancara dengan Bapak Sugeng, SH, Biro Hukum Setda Jawa Tengah, Tanggal 25 September 2003



Dalam Perda Nomor 3 Tahun 1999 beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pembayaran atau pelayanan penyediaan fasilitas Pasar Grosir berbagai jenis barang, termasuk pelelangan ikan, hasil bumi dan fasilitas pasar grosir dan pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan atau diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Adapun obyek Retribusi Pasar Grosir dan atau pertokoan adalah :

- a. Tempat Pelelangan Ikan
- b. Tempat Pelelangan Hasil Hutan
- c. Tempat Penjualan Hasil Kerajinan dianjungan Jawa Tengah
Taman Mini Indonesia Indah

Sedangkan subyek Retribusi adalah orang pribadi atau badan hukum yang menggunakan fasilitas Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Adapun struktur dan besarnya tarif dalam Retribusi Pelelangan Ikan adalah 5 % (persen) yang dibebankan kepada :

- Nelayan / Penjual Ikan 3 % (persen)
- Bakul / Pembeli Ikan 2 % (persen)

Adapun penggunaan Retribusi 5 % adalah sebagai berikut :

- 0,85 % untuk Pemda I
- 0,40 % untuk Pemda II
- 0,50 % untuk Tabungan Nelayan
- 0,25 % untuk Tabungan Bakul
- 0,50 % untuk Sosial / Kecelakaan Laut
- 0,45 % untuk Pengembangan KUD Mina
- 0,20 % untuk Asuransi Nelayan
- 0,50 % untuk Paceklik Nelayan
- 0,20 % untuk Pengembangan Puskud MB
- 0,15 % untuk Perawatan TPI
- 1,00 % untuk BPL

Dalam era otonomi daerah ketentuan tersebut diatas diubah lagi dan disesuaikan dengan kepentingan otonomi daerah melalui Perda Nomor 3 Tahun 2000 adalah sebagai berikut :

1. Struktur dan besarnya tarif, ditetapkan sebagai berikut :

Tempat Pelelangan Ikan sebesar 5 % dari harga lelang,
dibebankan pada :

- Nelayan / Penjual Ikan 3 %
- Bakul / Pembeli Ikan 2 %

2. Penggunaan Retribusi 5 %, sebagai berikut :

- a. 0,90 % Untuk Pemda I
- b. 0,95 % Untuk Pemda II
- c. 0,50 % untuk Tabungan Nelayan
- d. 0,25 % untuk Tabungan Bakul
- e. 0,45 % untuk Sosial / Kecelakaan Laut
- f. 0,30 % untuk Pengembangan KUD Mina
- g. 0,15 % untuk Asuransi Nelayan
- h. 0,50 % untuk Paceklik Nelayan
- i. 0,10 % untuk Pengembangan Puskud Mina Baruna
- j. 0,10 % untuk perawatan Pelelangan Ikan
- k. 0,80 % untuk BPL

2. Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan Bagi Nelayan

Setelah Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dibuat, maka Perda tersebut diimplementasikan, berhubung Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah berkenaan dengan ikan dan nelayan maka pengimplementasiannya kepada nelayan.

Sebelum Perda diimplementasikan maka akan dibahas dulu teori-teori yang berkenaan dengan kebijakan publik, yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

Pembuat Perda ini adalah merupakan pejabat-pejabat pemerintah yang berwenang dalam hal ini dan mempunyai kemampuan untuk membuat suatu peraturan. Disini ada suatu teori atau model yang dikenal dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah atau kebijaksanaan negara.

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah atau kebijakan negara adalah apapun yang di pilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, bila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu maka hal tersebut dianggap sama dengan melakukan sesuatu karena akan mempunyai pengaruh atau dampak yang sama.²

Hubungan antara kebijakan tersebut dengan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah pemerintah dalam hal ini Pemda Propinsi Jawa Tengah telah membuat produk kebijakan Perda Retribusi

² Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, bumi Negara*, Jakarta, 2000, hal. 18.

Tempat Pelelangan Ikan untuk diberlakukan kepada masyarakat luas, khususnya masyarakat nelayan dan bakul yang melakukan transaksi di Tempat Pelelangan Ikan, dalam hal ini maka pemerintah telah melakukan sesuatu, dan Perda ini mempunyai tujuan tertentu, yakni untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan kesejahteraan nelayan.

Nelayan dan bakul adalah sasaran atau obyek dari peraturan tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan yang wajib mematuhi serta melaksanakan kebijakan tersebut, maka pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan monitoring serta pengawasan agar kebijakan pemerintah bisa dilaksanakan dilapangan. Output dari kebijaksanaan pemerintah dalam Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan.

Namun, pada kenyataannya pemerintah tidak pernah memonitoring pelaksanaan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, sehingga nelayan dan bakul tidak mematuhi Perda tersebut dengan tidak ikut dalam pelelangan, karena antara pendapatan pemerintah lebih besar dari pada peningkatan kesejahteraan nelayan.

Disamping teori di atas ada dua teori yang lebih sesuai dalam membahas kebijakan pemerintah daerah Propinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (teori inkremental dan kelembagaan).

Teori Inkremental adalah sebuah teori kebijakan yang memandang kebijakan sebagai variasi terhadap kebijakan masa lalu. Bahwasanya kebijakan pemerintah yang ada sekarang merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah pada masa lalu yang disertai modifikasi (variasi-variasi) tertentu secara bertahap. Pembuat kebijakan tidak mesti mengadakan peninjauan kembali secara keseluruhan terhadap kebijakan, identifikasi sosial dan penelitian kembali terhadap kebijakan masa lalu. Namun sebaliknya, dengan terbatasnya waktu dan biaya mendorong pembuat kebijakan untuk tidak mengidentifikasi menyeluruh terhadap pola/model kebijakan lama dan alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensinya.

Melalui teori inkremental ini pembuat kebijakan dapat menerima keabsahan program-program berdasarkan kebijakan sebelumnya disebabkan kebijakan baru belum tentu lebih baik dari kebijakan lama.³

Mengenai Retribusi Perda Tempat Pelelangan Ikan ternyata merupakan penerusan dari kebijakan pemerintahan masa lalu. Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan pertama kali dibuat pada tahun 1984 (Perda No.1 tahun 1984) tentang Tempat Pelelangan Ikan. Namun setelah adanya otonomi daerah maka pemerintah Propinsi Jawa Tengah membuat Perda No.3 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan. Didalam Perda ini substansinya sama dengan Perda No. 1

³ Ibnu Syamsi, *Pokok-Pokok Kebijaksanaan, Perencanaan, Pemrograman, dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 63.

Tahun 1984, tetapi ada perubahan yang mendasar didalam substansinya mengenai pembagian Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, begitu juga substansinya obyeknya ditambah dengan adanya Tempat Pelelangan Hasil Hutan dan Tempat Penjualan Hasil Kerajinan di Anjungan Jawa Tengah Taman Mini Indonesia Indah. Setelah tahun 2000 Perda No. 3 Tahun 1999 dirubah lagi dengan Perda Propinsi Jawa Tengah No. 3 tahun 2000 tentang Perubahan atas Perda No. 3 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan. Perubahan substansi yang mendasar didalam Perda ini adalah tentang pembagian penggunaan Retribusi.

Dari pembahasan di atas dapat dilihat, bahwa Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah merupakan kebijakan-kebijakan pada masa lalu yang dimodifikasi sedemikian rupa untuk diimplementasikan kepada masyarakat.

Menurut penulis, pembuatan kebijakan baru yang berpijak pada kebijakan lama itu sangat menguntungkan, karena:

1. Adanya keterbatasan waktu dan biaya untuk mengkaji semua alternatif pola untuk membuat kebijakan baru;
2. Adanya ketidakpastian mengenai konsekuensi hasil yang hendak dicapai dari kebijakan baru;
3. Untuk membuat program model yang baru diperlukan biaya yang cukup besar baik itu berupa dana maupun sumber daya;

4. Secara politis, inkrementalis sangat bermanfaat karena persetujuan dalam pembuatan kebijakan lebih mudah tercapai; dan
5. Apabila tidak tercapai kesepakatan yang benar-benar baru, maka pemerintah dapat memberlakukan program-program lama dengan modifikasi dan variasi-variasi sesuai dengan dinamika perubahan.

Teori Kelembagaan ini memandang kebijakan sebagai aktivitas kelembagaan. struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan politik.

Teori ini menekankan bahwasanya kebijakan publik mesti dilembagakan dalam lembaga pemerintah (baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif) disebabkan hubungan antara pembuat kebijakan dengan pemutus kebijakan sangat erat.

Ciri-ciri kebijakan pemerintah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah ada tiga macam,⁴ yaitu pemerintah memberikan keabsahan terhadap kebijakan yang akan ditempuhnya sedangkan rakyat diharapkan kepatuhannya, hanya pemerintahlah yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk memberlakukan suatu kebijakan kepada rakyat, serta pemerintahlah yang dapat memaksakan berlakunya kebijakan pada masyarakat.

⁴ *Ibid.*, hal. 56.

Kalau melihat Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah merupakan produk dari Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah yang dilembagakan dengan adanya Perda-Perda yang disahkan melalui proses, pembahasan, penetapan, pengundangan dan sosialisasi, dimana diharapkan agar para nelayan dan bakul ikut dalam pelelangan ikan sehingga terkena retribusi guna meningkatkan pendapatan asli daerah dan kesejahteraan nelayan.

Agar Perda tersebut dipatuhi seharusnya masyarakat ikut berpartisipasi dalam pembuatan Perda tersebut, sehingga ketaatan dalam menerima dan berpartisipasi dalam terwujudnya kebijakan itu akan tinggi, terlebih lagi apabila ketaatan tersebut bersumber dari kesadaran dan rasa ikut bertanggungjawab terhadap terlaksananya kebijakan itu. Semakin tinggi tingkat partisipasinya maka semakin tinggi pula kesadaran untuk mentaati Perda tersebut.

Partisipasi yang dimaksud disini adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Perda.

Partisipasi disini juga diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam kegiatan politik yang mencakup kegiatan memilih pimpinan negara dan turut mempengaruhi kebijakan pemerintah. Partisipasi politik ini dilakukan oleh masyarakat secara pribadi maupun kolektif untuk mempengaruhi setiap pengambilan kebijakan publik. Partisipasi dapat pula dilakukan secara terorganisir

atau spontan, secara damai maupun melalui jalan kekerasan, legal atau illegal.⁵

Ada enam tingkat kesadaran tanggungjawab partisipasi :

1. Partisipasi dengan menerima apa adanya.
2. Partisipasi sukarela karena terbujuk oleh ganti rugi atau penghargaan dalam bentuk apapun.
3. Partisipasi yang timbul karena kesadaran.
4. Partisipasi dengan memberikan anjuran-anjuran dan mengajukan kritik-kritik untuk perbaikan suatu program.
5. Partisipasi dengan mengambil prakarsa.
6. Partisipasi dengan melaksanakan suatu program.⁶

3. Faktor-faktor Penyebab Nelayan dan Bakul Tidak Ikut Dalam Pelelangan Di Tempat Pelelangan Ikan

Setelah Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan ditetapkan, maka Perda tersebut diimplementasikan pada nelayan. Namun di lapangan ternyata banyak nelayan dan bakul yang tidak ikut dalam pelelangan, ini dikarenakan adanya beberapa faktor :

1. Faktor hukum
 - a. Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan jarang disosialisasikan.

⁵ Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.219.

⁶ Soenarko SD, *Op.Cit.*, hal.51.

- b. Perda tersebut obyeknya terlalu banyak, tidak hanya obyek Tempat Pelelangan Ikan saja, tetapi mencakup juga tentang Tempat Pelelangan Hasil Hutan serta Tempat Anjungan Kerajinan Jawa Tengah di Taman Mini Indonesia Indah, sehingga substansi dari Perda tersebut menjadi tidak jelas.
- c. Petugas Tempat Pelelangan Ikan tidak pernah melarang transaksi jual beli ikan di luar, sementara transaksi terjadi d depan Tempat Pelelangan Ikan.

2. Faktor Ekonomi

- a. Hasil tangkapan sedikit, kalau sampai dilelangkan pendapatan nelayan akan berkurang.
- b. Pelelangan berjualan lambat, sehingga hasil tangkapan menjadi tidak segar dan menyebabkan harga menjadi turun.
- c. Uang penjualan di tempat pelelangan ikan kadang kala dihutang, bahkan sampai beberapa hari baru dilunasi.
- d. Ada nelayan yang hutang pada bakul luar, sehingga mereka harus menjual hasil tangkapannya kepada bakul yang menghutangi.
- e. Bakul luar daerah yang punya modal besar tidak diperbolehkan mengikuti pelelangan, padahal kalau ada bakul besar yang masuk mereka banyak yang ikut

dalam pelelangan, karena uangnya bisa *cash* dan harga lebih tinggi.

- f. Nelayan masuk ke Tempat Pelelangan Ikan membayar makelar.
 - g. Di tempat pelelangan ikan tidak ada fasilitas yang memadai, misalnya basket nelayan membawa sendiri untuk mengangkat hasil tangkapannya ke tempat pelelangan ikan.
 - h. Para bakul yang tidak ikut dalam pelelangan kalah modal, sehingga kalau mereka ikut akan kalah dan mendapatkan hasil sedikit.
3. Faktor Sosial Budaya
- a. Para nelayan dan bakul tidak mengetahui adanya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan; padahal retribusi tersebut kembali kepada mereka, seperti dana paceklik dan dana saving.
 - b. Kesejahteraan nelayan sangat minim sekali, sehingga kalau mereka terkena Retribusi akan mengurangi pendapatan mereka.
 - c. Masyarakat nelayan menganggap ikan yang di dapatkan dari laut merupakan pemberian dari Tuhan, jadi untuk apa mereka membayar Retribusi.

- d. Pendapatan dari laut tidak pasti, sehingga mereka enggan membayar retribusi.
- e. Nelayan berpendidikan rendah, sehingga sumber daya manusianya kurang dan menjadikan kesadaran untuk taat pada hukum sangat rendah.

Maka untuk mengkajinya digunakan beberapa teori :

1. Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat

Menurut Soerjono Soekanto⁷, bekerjanya hukum dalam masyarakat itu dipengaruhi oleh beberapa faktor :

A. Faktor Hukum

Yang dinamakan hukum adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah.⁸ Dengan demikian, hukum mencakup :

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum disebagian wilayah negara.
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku disuatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya hukum tersebut, terdapat beberapa azas yang tujuannya adalah supaya hukum

⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 5.

⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundangan-undangan dan Yurisprudensi*, PT Alumni, Bandung, 1979, hal. 10.

tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, agar hukum tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif.

Azas-azas tersebut antara lain⁹ :

1. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut didalam Undang-undang tersebut, serta terjadi setelah Undang-undang itu dinyatakan berlaku.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun yang lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, Undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-undang baru. Yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut,

⁹ *Ibid*, hal. 14

akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.

5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat Undang-undang tersebut tidak sewenang-wenang atau Undang-undang tersebut menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain sebagai berikut :
 - a. Keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-undang.
 - b. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.

Kalau melihat Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan itu sendiri substansinya tidak pas karena di dalam Perda tersebut juga memuat (di jadikan satu) dengan Retribusi Tempat Pelelangan Hasil Hutan (TPHH) dan Retribusi Tempat Penjualan Hasil Kerajinan di Anjungan Jawa Tengah Taman Mini Indonesia Indah. Seharusnya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dipisahkan sendiri menjadi Perda karena berdampak luas bagi masyarakat.

Kalau dijadikan Perda tersendiri maka bisa memuat ketentuan-ketentuan yang lebih rinci

B. Faktor Penegak Hukum

Pelaksana Hukum adalah orang yang melaksanakan hukum, agar hukum itu ditegakkan, dari pelaksana hukum ini bisa diketahui bahwa aparat yang berkaitan dengan pemungutan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan belum bisa menjalankan tugasnya dengan baik, ini dikarenakan :

- a. Ketua Tempat Pelelangan Ikan tidak pernah mensosialisaikan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, bahkan tidak pernah melarang transaksi di luar Tempat Pelelangan Ikan, ini dikarenakan ketua Tempat Pelelangan Ikan Bukan orang asli daerah situ dan habis menjalankan tugasnya langsung pulang ke daerah asalnya, sehingga ketua ini tidak mengetahui kondisi dan permasalahan nelayan.
- b. pernah minta pada aparat Kepolisian setempat untuk melarang transaksi diluar Tempat Pelelangan Ikan, tetapi didalam Perda tersebut tidak ada sanksi hukumnya maka kepolisian sulit untuk mencegah transaksi tersebut.

C. Faktor Fasilitas

Kalau melihat faktor fasilitas (baik fasilitas aparat penegak hukum maupun Tempat Pelelangan Ikan di Kecamatan Wedung), maka bisa dilihat bahwa fasilitas yang ada di Tempat Pelelangan tidak memadai (tempat kelihatan kumuh, basket atau keranjang tidak ada, jalan menuju Tempat Pelelangan Ikan rusak). Gaji pegawai Tempat Pelelangan Ikan sedikit.

D. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Dari faktor masyarakat ini bisa diketahui patuh dan tidaknya terhadap hukum.

Untuk nelayan dan bakul di Kecamatan Wedung rata-rata berpendidikan rendah sehingga mereka tidak mengetahui isi tentang Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, disamping itu mereka adalah golongan ekonomi lemah sehingga mereka tidak taat pada Peraturan Daerah tersebut.

E. Faktor Budaya Hukum

Dari faktor budaya hukum inilah yang terpenting karena langsung bisa diketahui suatu peraturan efektif atau tidak. Kalau budaya hukum masyarakat itu patuh pada hukum maka peraturan itu menjadi efektif, namun jika peraturan itu tidak dipatuhi maka peraturan itu tidak efektif.

Melihat masyarakat nelayan dan bakul di Kecamatan Wedung yang banyak tidak taat pada Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan maka Perda tersebut menjadi tidak efektif.

2. Budaya Hukum¹⁰

Masalah budaya hukum tidak bisa terlepas dari masalah penegakan hukum oleh karena masalah penegakan hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum dari masyarakat yang bersangkutan. Untuk dapat berfungsinya hukum dalam masyarakat, salah satu hal yang sangat berpengaruh adalah tentang adanya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum dalam konteks ini adalah kesadaran hukum untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Pada mulanya masalah kesadaran hukum timbul di dalam proses penerapan hukum positif tertulis. Dalam kerangka proses tersebut timbul masalah karena adanya ketidaksesuaian antara

¹⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, hal. 9.

dasar keabsahan hukum dengan kenyataan dipatuhi atau tidak dipatuhi hukum positif tertulis tersebut. Merupakan suatu keadaan yang dicita-citakan atau dikehendaki agar ada suatu keserasian proporsional antara pengendali sosial oleh penguasa, kesadaran anggota masyarakat dan kenyataan dipatuhinya hukum positif tertulis.¹¹

Dari keterangan di atas menjadi jelas bahwa hukum merupakan kongkretisasi dari sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat. Keadaan yang dicita-citakan adalah kesesuaian antara hukum dan sistem nilai tersebut.

Dengan demikian nyatalah bahwa masalah kesadaran hukum sebenarnya merupakan masalah nilai-nilai. Sehingga kesadaran hukum adalah konsep-konsep abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang dianggap sepantasnya.

Masalah kepatuhan hukum menyangkut proses internasionalisasi dari hukum. Proses internasionalisasi dimulai pada saat seseorang menghadapi pola tingkah laku baru sebagaimana yang diharapkan oleh hukum pada suatu situasi tertentu. Kepatuhan individual pada hakekatnya merupakan hasil proses internalisasi yang disebabkan oleh pengaruh sosial yang memberikan dampak pada kognisi seseorang, sikap-sikap dan pola

¹¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 145.

tingkah laku orang itu yang bersumber pada orang-orang lain di dalam kelompok itu.

Esmi Warassih dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar Undip tahun 2001 mengatakan, bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu pembentukan aturan-aturan hukum harus berpedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat.¹²

Kalau melihat temuan-temuan yang ada dilapangan, maka budaya hukum masyarakat nelayan dan bakul kebanyakan tidak mematuhi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, mereka lebih senang melakukan transaksi diluar Tempat Pelelangan Ikan karena mereka tidak mempunyai kesadaran hukum (pengetahuan dan pemahaman tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan), tidak adanya penegakan hukum, serta faktor ekonomi yang lemah.

3. Kriteria Efektivitas Retribusi¹³

Untuk menilai potensi pendapatan daerah yang dapat dikenai Retribusi, ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi yaitu :

1. Penilaian kecukupan dan elastisitas

¹² Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum Dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan, FH Undip, 14 April 2001, hal. 6

¹³ Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, hal. 53-59.

Beberapa komentar terhadap Retribusi bahwa elastisitas Retribusi harus responsif kepada pertumbuhan penduduk dan pendapatan, selama hal ini umumnya dipengaruhi didalam pertumbuhan permintaan atau konsumsi akan suatu pelayanan. Akan tetapi responnya adalah tergantung kepada ketersediaan modal untuk memperluas pelayanan guna memenuhi pertumbuhan penduduk.

Retribusi-retribusi cenderung tidak responsif terhadap inflasi, mereka hampir selalu didasarkan kepada suatu tarif yang tetap dan suatu wewenang mengambil keputusan diperlukan untuk meningkatkan mereka apabila biaya-biaya naik.

Untuk masalah Retribusi tempat Pelelangan Ikan ini, masyarakat Nelayan dan Bakul tidak pernah diajak untuk berdiskusi dalam menetapkan retribusi Tempat Pelelangan Ikan, sehingga para nelayan dan bakul kadangkala melakukan unjuk rasa dalam menentang kebijakan pemerintah.¹⁴

2. Penilaian Keadilan

Retribusi adalah regresif secara tradisional. Ada tiga alasan. Pertama, dia jatuh pada konsumsi, yang

¹⁴ Suara Merdeka, *Perda No. 16 / 2002 diminta dibatalkan*, Rabu 09 April 2003

mungkin didikte oleh kebutuhan-kebutuhan dasar daripada tingkat pendapatan. Kedua, subsidi sering lebih menguntungkan group-group berpendapatan menengah dan tinggi dibandingkan dengan golongan miskin.

Untuk masalah Retribusi Tempat Pelelangan Ikan penetapan tarif 3 % untuk Nelayan dan 2 % untuk Bakul ini jelas tidak adil karena Nelayan yang seharusnya berpendapatan sedikit itu dikenai potongan yang sedikit pula, justru sebaliknya Bakul yang berpendapatan besar justru dikenai potongan Retribusi yang sangat kecil. Jadi Retribusi Tempat Pelelangan Ikan ini jelas-jelas menguntungkan para Bakul yang berpendapatan tinggi.

3. Penilaian Kemampuan Administrasi

Secara teoritis Retribusi mudah untuk ditaksir dan dipungut. Mereka mudah ditaksir karena pertanggungjawaban didasarkan atas tingkat konsumsi yang dapat diukur, mudah dipungut sebab penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar. Dalam praktek, ada tiga set kesulitan-kesulitan. Pertama, adalah masalah teknis, masalah pengontrolan pembiayaan. Kedua, menyangkut

keinginan politik untuk mengenakan sanksi. Ketiga adalah integritas, pertanggungjawaban Retribusi adalah berubah-ubah sesuai konsumsi.

Untuk masalah Retribusi Tempat Pelelangan Ikan Pemerintah dan pihak-pihak yang terkait tidak pernah melakukan pengontrolan, substansi Perda tidak ada sanksi hukumnya.

4. Penilaian Kesepakatan Politis

Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dapat menimbulkan permusuhan mengingat bahwa ikan adalah lebih merupakan pemberian Tuhan atau alam daripada Pemerintah. Akan tetapi sebagian besar Retribusi pada prinsipnya dapat diterima, sepanjang mereka langsung dikaitkan kepada suatu pelayanan dan konsumsi tertentu termasuk elemen pemilihan, Retribusi dapat dimengerti dan sesuai dengan keinginan yang layak.

Sebenarnya tujuan dari Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan adalah :

1. Memperlancar pelaksanaan penyelenggaraan lelang ikan.

Kalau melihat Tempat Pelelangan Ikan di Kecamatan Wedung itu dapat dilihat bahwa pelelangan berjalan

lancar, walaupun dengan sarana dan prasarana yang kurang lengkap atau tidak memadai.¹⁵

2. Mengusahakan stabilitas harga.

Harga pembelian hasil tangkapan para Nelayan relatif stabil bahkan lebih mahal dari harga luar, namun uang pembayarannya kadang dihutang.

3. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan Nelayan.

Dari substansi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan ada beberapa dana yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan para nelayan dan bakul, dana-dana tersebut adalah :

- Dana saving bagi nelayan dan bakul

Dana saving bagi nelayan ada yang mendapat dan ada yang tidak mendapat. Yang mendapat dana saving adalah para nelayan yang ikut dalam pelelangan dan nelayan yang tidak mendapat dana saving yang tidak ikut dalam pelelangan. Dana saving ini dikeluarkan setiap enam bulan sekali.

- Dana sosial atau kecelakaan laut

Menyikapi dana ini ternyata sangat sulit untuk mengeluarkannya, misalnya terjadi tabrakan antar perahu motor seharusnya motor itu mendapat dana

¹⁵ Hasil observasi di Tempat Pelelangan Ikan Kecamatan Wedung tanggal 06 Oktober 2003

sosial atau kecelakaan laut tetapi pada prakteknya sangat sulit untuk mendapatkannya. Setelah dikonfirmasi dengan Ketua KUD bukannya tidak mau mengeluarkan dana sosial atau kecelakaan laut tetapi dikarenakan dana yang tersimpan di KUD sedikit atau bahkan tidak ada.

- Dana asuransi nelayan

Seharusnya para Nelayan yang melaut itu mendapatkan asuransi tetapi dalam prakteknya para Nelayan tidak mempunyai kartu asuransi bahkan tidak pernah mendapatkan asuransi ketika terjadi kecelakaan.

- Dana paceklik nelayan

Pemberian dana paceklik untuk para nelayan anggota KUD melalui subsidi silang, ini dimaksudkan agar para nelayan mendapatkan dana paceklik yang layak. Biasanya dana paceklik ini dikeluarkan tiga bulan sekali pada waktu laut dalam keadaan sepi.¹⁶

4. Meningkatkan Pendapatan Daerah.

¹⁶ Suara Merdeka, jumat 12 September 2003, hal. 19.

Kalau melihat dari data Dipenda Pendapatan Asli Daerah Bagi Propinsi Jawa Tengah untuk Retribusi Tempat Pelelangan Ikan ini sangatlah besar.

Tabel 1
Hasil Pendapatan dari Setoran Retribusi Tempat Pelelangan Ikan Tahun 2000 s.d bulan Maret 2002

Bulan / Tahun	Jumlah Pendapatan (Rp)
1. Januari s.d Desember 2000	578.957.084.392,00
2. Januari s.d Desember 2001	716.779.258.155,00
3. Januari 2002	59.681.908.255,00
4. Februari 2002	38.163.642.860,00
5. Maret 2002	61.114.345.920,00
JUMLAH	1.454.696.139.582,00

Jumlah Retribusi yang diterima oleh Pemda Propinsi Jawa Tengah berdasarkan Perda No.3 tahun 2000 adalah sebagai berikut :

$$5 \% \times 0,90 \% \times \text{Rp. } 1.454.696.139.582,00 = \text{Rp. } 130.946.425.638,20^{17}$$

Tetapi bila melihat antara kesejahteraan nelayan dan Pendapatan Asli Daerah ternyata lebih banyak pemerintahnya daripada nelayan.

¹⁷ Dipenda, data diolah.

3. Paradigma definisi sosial dengan teorinya fenomenologi

Paradigma yang digunakan dalam penulisan ini adalah paradigma definisi sosial. Paradigma ini memandang manusia sebagai orang yang aktif, menciptakan kehidupannya sendiri, tidak memandang manusia sebagai individu yang statis dan terpaksa dalam bertindak. Fokus perhatian paradigma ini terletak pada bagaimana caranya manusia mengartikan kehidupannya atau bagaimana caranya mereka membentuk kehidupan sosial yang nyata. Tegasnya bertujuan terhadap penafsirannya, dan dengan itu menerangkan jalan perkembangannya dan akibat-akibatnya menurut sebab-sebabnya.¹⁸

Adapun teori yang digunakan yaitu teori fenomenologi dengan tokohnya *Alfred Schutz* sebagai salah seorang tokoh teori ini bertolak dari pandangan *Weber* pula dimana dia berpendirian bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti atau makna tertentu terhadap sesuatu tindakan sangat menentukan terhadap proses interaksi sosial, baik bagi aktor yang memberikan arti terhadap tindakannya sendiri maupun bagi pihak lain yang akan menerjemahkan dan memahaminya serta yang akan bereaksi atau bertindak sesuai dengan yang dimaksud oleh aktor.¹⁹

¹⁸ Max Weber dalam K. J. Fegier, *Realita Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hal. 171.

¹⁹ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, 1992, hal. 69-70.

Dalam masalah tindakan masyarakat nelayan dan bakul yang tidak mau ikut dalam pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan karena adanya alasan-alasan yang telah dikemukakan di atas, sehingga menyebabkan kehidupan masyarakat nelayan dan bakul itu menjadi terbentuk dengan tidak mentaati Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.

B. Pemberdayaan Hukum dan Masyarakat Nelayan

Pemberdayaan²⁰ (*empowerment*), adalah gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya “*power*” dan menekankan keberpihakan kepada “*The power less*”. Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan dan menjadikan yang lemah mempunyai kekuatan sehingga jadi berdaya dan menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu. Dengan kata lain manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur normatif, struktural dan substansial. Sehingga menempatkan pemberdayaan sebagai bagian dari membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, kecenderungan yang bersifat primer yaitu proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kekuatan kepada masyarakat dengan tujuan agar masyarakat menjadi lebih berdaya. Dua, kecenderungan yang bersifat sekunder, yaitu proses pemberdayaan yang menekankan pada

²⁰ Priyono, Onni S, Pranarka, AMW, *Pemberdayaan Konsep Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 44.

tindakan yang menstimulasi, mendorong/memotivasi masyarakat atau individu agar memiliki kemampuan atau keberdayaan dalam menjalani kehidupannya.²¹ Pemberdayaan masyarakat (*community and people and powerment*) berintikan suatu premis bahwa masyarakat yang menjadi “*The intended beneficiaries*” memiliki potensi untuk berkembang dan mandiri dalam menghadapi berbagai tantangan dan perubahan yang terjadi. Pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui proses perkembangan masyarakat (*community development*), yang bersandar pada dua paradigma pembangunan, yaitu :

1. Pengembangan masyarakat memandang positif arti perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang terencana yang terbangun diatas sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. *Virtue* yang menjadi tujuan adalah *improvement* atau peningkatan kapasitas masyarakat yang ditandai dengan peningkatan kebudayaan masyarakat. Proses perubahan harus didasarkan atas pengetahuan yang valid tentang realitas masyarakat sehingga senantiasa pas dengan sistem nilai dan tujuan perubahan yang dikehendaki bersama masyarakat.
2. Masyarakat dipahami melalui pemikiran yang berkembang dan dijadikan acuan dalam memandang hidup dan kehidupan, perubahan dan masa depan. Dalam pengertian

²¹*Ibid*, hal 56.

ini, realitas dipandang sebagai keadaan yang terbentuk oleh proses sosial dan budaya masyarakat. Proses perubahan yang diharapkan terjadi harus mampu mempertimbangkan berbagai pemikiran yang berkembang didalam masyarakat.²²

Ada lima misi utama kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, yang kelimanya memiliki keterkaitan dan tak terpisahkan. Jika salah satu misi itu ditinggalkan niscaya sulit untuk memperoleh hasil yang baik dan berkelanjutan. Kelima misi tersebut adalah :

1. Penyadaran.

Masyarakat perlu dibantu untuk merefleksikan dan memproyeksikan keadaan dirinya dengan peluang ancaman dan tantangan yang dihadapi.

2. Pengorganisasian.

Salah satu sumber kesalahan mendasar dalam pengembangan organisasi komunitas lokal adalah paternalisme dari para perencana. Kelembagaan lokal yang lemah dianggap sudah tidak perlu dibangun lagi tetapi harus diganti dengan lembaga yang lebih modern. Organisasi hakikinya berawal dari prakarsa masyarakat sehingga lebih memudahkan mereka dalam mengelola potensi sosial ekonomi yang dimiliki. Faktanya, organisasi

²² Muslimin Nasution, *Pemberdayaan Masyarakat : tujuan proses pengembangan masyarakat yang dibangun diatas realitas*, Jurnal studi pembangunan vol. 2 no.1, Pasca Sarjana ITB, Bandung, 1999, hal. 25.

modern seperti LKMD, PKK, Karang Taruna dan sebagainya tidak berjalan.

3. Kaderisasi pendamping.

Setiap program yang dijalankan dimaksudkan agar terus berlanjut, untuk itu setiap program perlu mempersiapkan kader-kader pendamping lokal yang pada saatnya nanti akan mengambil alih peran pendampingan setelah program berakhir.

4. Dukungan teknis.

Pemberdayaan masyarakat tidak mungkin dilakukan oleh institusi pemerintah saja. Keterlibatan lembaga non pemerintah yang menguasai sumber daya informasi, teknologi, ketrampilan yang sifatnya teknis sangat diperlukan.

5. Pengelolaan sistem.

Sekelompok masyarakat adalah sistem yang terkait dengan sistem yang lebih luas. Pengelolaan sistem memerlukan koordinasi dalam melakukan gerakan dan pentahapan kegiatan, mencakup fungsi penyadaran, pelatihan, pengorganisasian dan penyediaan sumber daya pendukung.²³

²³ Sajogyo, dkk, *Memacu Perekonomian Rakyat*, Aditya media, Jakarta, 1999, hal. 20-25.

Melalui gerakan pemberdayaan diharapkan terjadi suatu poses perubahan sosial yang memberi ruang bagi masyarakat marjinal untuk dapat mengangkat potensi, kesejahteraan dan aktualisasi diri sehingga dalam jangka panjang pada gilirannya mampu mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah agar pembangunan lebih berdimensi humanisme dan berkeadilan. Prinsip dasar dari pemberdayaan ekonomi rakyat yang benar adalah sejauh mungkin mengurangi intervensi pemerintah dan aparat pemerintah dan sebanyak mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sejak dari tahap perencanaan program sampai pelaksanaan dan evaluasi program. Artinya program pemberdayaan masyarakat yang sifatnya proyek mesti dihilangkan dan diganti dengan program yang dimunculkan oleh masyarakat sendiri.²⁴

1. Pemberdayaan Hukum dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan Peningkatan Kesejahteraan Nelayan

Berkaitan dengan hukum maka pemberdayaan hukum berhubungan erat dengan mekanisme bekerjanya hukum dalam masyarakat, dalam hal ini penegakan hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari sub-sub sistem atau komponen substansial, struktural dan kultural. Pemberdayaan hukum disini berkaitan dengan bagaimana cara menciptakan suatu keadaan atau kondisi agar hukum itu menjadi lebih berdaya dan efektif dalam rangka menciptakan supremasi hukum dalam

²⁴ Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Kapitalis Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya media, Jakarta, 1999, hal. 126.

masyarakat. Sehubungan dengan komponen substansi yaitu aturan perundang-undangan, dalam hal ini Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan masih tidak kondusif, dalam arti masih berpihak pada kepentingan Bakul/Pemerintah dan kurang memberikan perlindungan dan keberpihakan kepada pihak nelayan, sehingga apresiasi nelayan terhadap aturan hukum yang bersangkutan bersikap masa bodoh.

Untuk meningkatkan apresiasi masyarakat agar aturan hukum tersebut ditaati atau dipatuhi, maka pemberdayaan hukum dilakukan dengan cara meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Karena pada hakekatnya efektivitas hukum berkorelasi dengan tingkat kesadaran hukum masyarakat, tegasnya kesadaran terhadap hukum merupakan dasar bagi dilaksanakannya hukum itu, artinya semakin merata kesadaran hukum dalam masyarakat, semakin kecil pula kemungkinan untuk bertingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.

Karena kesadaran hukum itu sebagai alat kontrol agar hukum berlaku efektif nantinya dalam masyarakat, maka selain usaha tersebut diatas perlu adanya usaha-usaha lain kearah pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Pembinaan ini hendaknya berorientasi pada usaha -- usaha untuk menanamkan, memasyarakatkan dan melembagakan nilai - nilai yang mendasari peraturan hukum atau perundang-undangan. Untuk itu perhatian harus difokuskan pada sosialisasi aturan hukum atau perundang-undangan sehingga dapat diketahui oleh anggota masyarakat sebagai sasaran pengaturan hukum itu. Dalam rangka sosialisasi aturan

perundang-undangan ini komunikasi hukum mempunyai peranan yang penting.

Komunikasi hukum ialah menginformasikan hukum kepada pihak yang menjadi sasaran informasi tersebut, yaitu masyarakat baik langsung ataupun tidak langsung yang dapat berupa lambang, kode, bahasa, bicara, gerak dan sebagainya. Dengan harapan munculnya reaksi positif atau negatif melalui perubahan sikap dan perilaku dari pihak yang menerima informasi tersebut.²⁵

Hal penting yang perlu mendapat perhatian dalam sosialisasi peraturan perundang undangan ini ialah pemahaman materi hukum pada masyarakat. Derajat konkritisasi perumusan sangat menentukan efektifitas pelaksanaan hukum dalam masyarakat. Hal ini karena bahasa hukum mempunyai ciri khas tersendiri yaitu berusaha untuk memaksa melalui penggunaan bahasa yang rasional.

Dengan demikian masalah pembinaan kesadaran hukum bukanlah masalah yang sederhana, karena hanya mengetahui aturan perundang-undangan saja tidak cukup, diperlukan pemahaman, penghayatan dan pengamalan. Untuk itu diperlukan proses dan waktu.

2. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Nelayan

pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini lebih luas dari

²⁵ Hirani Martono, *Komunikasi Hukum dalam Pembangunan*, Majalah Masalah-Masalah Hukum no. 9 tahun 1993, FH. Undip, hal. 8.

hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut. Memberdayakan masyarakat berarti upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan atau keterbelakangan, dengan kata lain memberdayakan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.²⁶

Dalam rangka pemikiran itu, upaya pemberdayaan masyarakat haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana, kondisi atau iklim kondusif yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang terus-menerus. Secara teoritik setiap masyarakat memiliki potensi, kemampuan untuk berkembang menurut perkembangan-perkembangan berikutnya. Artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tidak berkembang atau tanpa daya, sebab kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya. Selanjutnya upaya itu harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki sehingga masyarakat menjadi berdaya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya, termasuk perangkat aturan-aturan hukumnya. Menanamkan budaya-budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, disiplin

²⁶ Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka cidesindo, Jakarta, 1996, hal. 142.

mentaati aturan, bertanggung jawab merupakan bagian pokok dari upaya pemberdayaan. Demikian pula pembaharuan dan pengintegrasian kedalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat didalamnya. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sangat penting dalam hal itu. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus yang menikmati atau sebaliknya yang menikmati harus menghasilkan.

Dalam rangka pemberdayaan ini, maka upaya yang sangat pokok adalah peningkatan akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti akses terhadap modal, akses terhadap manajemen pemasaran, akses terhadap sistem bagi hasil, agar kesenjangan antara yang kuat dengan yang lemah tidak begitu menyolok. Dalam proses pemberdayaan nelayan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah karena kurang berdaya menghadapi yang kuat. Oleh karena itu dalam konsep pemberdayaan masyarakat nelayan, pemihakan atas yang lemah amat mendasar sifatnya. Dalam rangka ini adanya peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah mutlak diperlukan. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah.

Di sini akan diketengahkan pemberdayaan nelayan. Dengan cara:

a. Modal

Bagi masyarakat nelayan kecil mereka tidak mempunyai modal, mereka bekerja pada juragan darat yang memberikan modal perahu beserta peralatannya. Pemerintah tidak pernah memberikan bantuan modal sehingga mereka tergantung kepada juragan darat.

Bahkan ketika mereka akan mengajukan pinjaman modal ke bank, pihak bank akan menolak karena para nelayan pendapatannya tidak tentu dan mereka tidak mempunyai agunan yang dipersyaratkan oleh pihak bank.²⁷

Untuk masalah modal ini pemerintah harus proaktif, guna meningkatkan pendapatan nelayan dan secara tidak langsung akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Kalau melihat kondisi lembaga keuangan (Bank), yang tidak mau memberi modal (pinjaman) itu wajar karena pekerjaan nelayan tidak tentu pendapatannya dan tergantung pada alam. Begitu juga persyaratan jaminan (agunan) tidak mungkin dipenuhi oleh nelayan karena nelayan merupakan golongan miskin.

²⁷ Wawasan. *Mampukah Jateng Kembangkan Perikanan*, Sabtu 10 Januari 2004, hal. 9.

Untuk mengatasi modal ini pemerintah tidak harus memberikan modal dalam bentuk uang tetapi bisa diupayakan dalam bentuk lain, seperti pemberian bantuan melalui jaring atau perahu yang bantuan itu pengembaliannya diangsur dan setelah lunas uang itu dibelikan barang lagi dan diputar lagi kepada nelayan berikutnya. Inilah akses pembukaan terhadap lembaga keuangan.²⁸

b. Pola Bagi Hasil

Nelayan Wedung pada umumnya, khususnya nelayan buruh lebih memilih sistem bagi hasil dari upah harian sebagaimana buruh-buruh pada umumnya. Berdasarkan wawancara beberapa nelayan di Wedung, ada kecenderungan para nelayan memilih sistem bagi hasil dalam menentukan imbalan kerja yang mereka lakukan. Salah seorang nelayan mengatakan mereka setuju dengan sistem bagi hasil, karena kalau sistem upah pendapatannya segitu saja, bila sistem bagi hasil walaupun kadang-kadang tidak mendapatkan apa-apa, tetapi kalau kebetulan ada rezeki yang banyak maka pendapatannya akan banyak pula, dari situ mereka bisa membayar hutang dan untuk biaya anak-anak sekolah. Sistem bagi hasil ini sudah menjadi

²⁸ Ary Wahyono, IG.P Antariksa, Masyhuri Imron, Ratna Indrawasih, Sudyono, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001, hal. 185.

kebiasaan sejak dulu, nelayan jarang yang digaji secara tetap oleh juragan darat, distribusi hasilnya dilakukan sesuai porsi dari hasil tangkapan perahu. Di kalangan para juragan darat berdasarkan wawancara terhadap mereka, sistem bagi hasil dapat menghindarkan mereka dari kerugian, dan dapat mendorong semangat para nelayan. Bagi mereka sistem bagi hasil dianggap sistem yang cocok untuk sektor usaha yang pendapatannya tidak teratur. Para juragan darat kalau menggunakan sistem upah mereka akan mengeluarkan anggaran yang sudah pasti, bila terjadi musim paceklik para juragan darat akan merugi karena perahunya tidak mendapatkan hasil sama sekali tetapi mereka tetap menggaji para nelayan. Namun kadang kala ada nelayan yang bermain curang, yakni mereka mendapatkan hasil banyak tetapi bilang sama juragan daratnya mendapatkan hasil yang sedikit ini dikarenakan kontrol dari juragan darat tidak ada.

Pola umum bagi hasil tangkapan ikan nelayan Wedung adalah sebagai berikut : pendapatan kotor dari hasil penjualan ditempat pelelangan ikan dikurangi konsumsi, bahan bakar, dan lain-lainnya, setelah itu pendapatan bersih dibagi dengan porsi juragan darat 50% dan para nelayan 50%. Porsi 50 % untuk nelayan ini dibagi

lagi oleh anggota nelayan dalam satu perahu, ini menunjukkan pendapatan para nelayan sangat kecil bila dibandingkan dengan juragan darat (pemilik perahu dan perlengkapannya).

Meskipun ketimpangan pendapatan antara juragan darat dengan nelayan sangat menyolok, ternyata sebagian besar nelayan tidak menginginkan perubahan aturan bagi hasil yang sudah berlaku karena pola bagi hasil yang diterapkan sudah melekat pada mereka dan bahkan menyeruapai hukum kebiasaan khas masyarakat nelayan di Indonesia khususnya di Wedung.

Tetapi bila diamati secara cermat pola bagi hasil semacam ini, sama-sama menguntungkan mereka, keuntungannya adalah:

- bagi nelayan:

- a. nelayan tidak memikirkan biaya perawatan maupun perbaikan perahu dan peralatannya;
- b. nelayan tidak memikirkan Bahan bakar Minyak, ketika mereka pulang tanpa membawa hasil;
- c. nelayan tidak dikenai target pendapatan.

- bagi juragan darat (pemilik perahu):

- a. mereka tidak mengeluarkan uang gaji tiap bulan;

- b. bila musim paceklik datang, mereka tidak menggaji nelayannya;
- c. mereka terima uang bersih dari hasil melaut nelayan perharimya.

pola bagi hasil ini bisa berubah apabila nelayan punya kesempatan untuk memiliki salah satu perlengkapan melaut, porsi pembagian nelayan akan meningkat dan secara langsung pendapatan nelayan akan meningkat pula. Tetapi penguasaan salah satu perlengkapan melaut berkaitan erat dengan modal.²⁹ Untuk itu pemerintah harus berupaya memberikan bantuan berupa salah satu perlengkapan melaut dengan tanpa agunan dan pengembaliannya dengan bunga yang rendah dan pengembalian dana itu digulirkan kembali kepada nelayan yang membutuhkan bantuan tersebut.

c. Manajemen Pemasaran

Nelayan Wedung tidak mempunyai pemasaran, dikarenakan mereka tidak mempunyai akses modal bahkan jarang bepergian keluar kota sehingga menyebabkan akses pemasaran hanya dapat dimiliki oleh para pemilik modal dalam hal ini adalah para bakul yang ikut dalam pelelangan mereka tahu harga dan arah pemasarannya kemana.

²⁹ Ibid; Hal. 191.

Untuk memberi tahu nelayan biar tahu harga adalah dengan cara sebelum diadakan pelelangan para petugas memberi pengumuman tentang harga ikan-ikan yang akan dilelang, ini dimaksudkan nelayan bisa mengontrol dan mengawasi proses lelang dan bias membandingkan dengan harga bakul luar, karena dari wawancara, observasi bisa diketahui Kalau kadangkala harga Tempat Pelelangan Ikan dengan harga bakul luar lebih mahal bakul luar.

Keluarga nelayan Wedung juga mempunyai usaha pengasinan ikan, kerupuk ikan dan lainnya, tetapi mereka tidak mempunyai pemasaran luar (pemasarannya hanya lokal saja). Untuk itu, pemerintah maupun swasta di upayakan membantu mereka dengan program kemitraan.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah disajikan diperoleh dari lapangan dipadukan dengan data kepustakaan kemudian dianalisis, maka pada bagian penutup tulisan ini dikemukakan beberapa simpulan sebagai akhir dari pembahasan tentang Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah dan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan. Selain itu dikemukakan pula beberapa saran dalam rangka optimalisasi hasil-hasil tulisan ini, guna meningkatkan pemberdayaan hukum dan masyarakat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan peningkatan kesejahteraan nelayan.

A. Simpulan

1. Implementasi Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan tidak efektif karena dilapangan (Kecamatan Wedung) banyak subyek hukum dari perda ini yang tidak mematuhi peraturan tersebut bahkan berani menjalankan transaksi di luar Tempat Pelelangan Ikan. Faktor-faktor yang menjadi penyebabnya adalah:

1. Faktor hukum

- a. Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan jarang sekali di sosialisasikan.

- b. Perda tersebut obyeknya terlalu banyak, tidak hanya obyek Tempat Pelelangan Ikan saja, tetapi mencakup juga tentang Tempat Pelelangan Hasil Hutan serta Tempat Anjungan Kerajinan Jawa Tengah di Taman Mini Indonesia Indah, sehingga substansi dari Perda tersebut menjadi tidak jelas.
- c. Para petugas Tempat Pelelangan Ikan tidak pernah melarang transaksi jual beli ikan di luar, padahal transaksi di depan Tempat Pelelangan Ikan.

2. Faktor Ekonomi

- a. Hasil tangkapan sedikit, sehingga Kalau sampai dilelangkan pendapatan nelayan akan berkurang
- b. Pelelangan lambat, sehingga hasil tangkapan menjadi tidak segar lagi dan ini menyebabkan harga menjadi turun.
- c. Uang penjualan di tempat pelelangan ikan kadang kala dihutang dulu, bahkan sampai beberapa hari baru dilunasi.
- d. Ada nelayan yang hutang pada bakul luar, sehingga mereka harus menjual hasil tangkapannya kepada bakul yang menghutangi.
- e. Bakul luar daerah yang punya modal besar tidak diperbolehkan mengikuti pelelangan, padahal Kalau ada bakul besar yang masuk mereka banyak yang ikut dalam pelelangan, karena uangnya bisa *cash* dan harga lebih tinggi.

- f. Masuk ke tempat pelelangan ikan terkena makelar, sehingga nelayan harus membayarnya dan pendapatannya berkurang.
- g. Di tempat pelelangan ikan tidak ada fasilitas yang memadai, misalnya basket (keranjang), nelayan membawa sendiri untuk mengangkat hasil tangkapannya ke tempat pelelangan ikan.
- h. Para bakul yang tidak ikut dalam pelelangan kalah modal, sehingga kalau mereka ikut akan kalah dan mendapatkan hasil sedikit.

3. Faktor Sosial Budaya

- a. Para Nelayan dan bakul tidak mengetahui adanya Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan; padahal retribusi tersebut kembali kepada mereka, seperti dana paceklik dan dana saving.
- b. Kesejahteraan nelayan sangat minim sekali, sehingga kalau mereka terkena Retribusi akan mengurangi pendapatan mereka.
- c. Masyarakat nelayan menganggap ikan yang didapatkan dari laut merupakan pemberian dari Tuhan, jadi untuk apa mereka membayar Retribusi.
- d. Pendapatan dari laut tidak pasti, sehingga mereka enggan membayar Retribusi.

- e. Pendidikan sangat rendah, sehingga sumber daya manusianya kurang dan menjadikan kesadaran untuk taat pada hukum sangat rendah.
2. pemberdayaan hukum dalam meningkatkan pendapatan asli daerah adalah melalui :
 - a. proses pembuatan hukum
 - b. proses penegakan hukum

Sedangkan pemberdayaan masyarakat nelayan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka adalah melalui akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti akses terhadap modal, akses terhadap manajemen pemasaran serta akses terhadap sistem pola bagi hasil.

B. Saran-saran

1. Diharapkan pemerintah daerah dalam membuat Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan mengajak partisipasi masyarakat (nelayan dan bakul) dalam proses pembuatan hukum dan pelaksanaan hukum. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan akan menjadi efektif.
2. Pemberdayaan hukum dan masyarakat nelayan agar selalu ditingkatkan supaya peraturan menjadi efektif, sehingga Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan/kesejahteraan nelayan meningkat pula.

C. Rekomendasi

Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah seharusnya merubah substansi dari Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dan melibatkan masyarakat nelayan dalam pembuatan Perda Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, ini dimaksudkan agar Perda tersebut sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat nelayan.

Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah seharusnya memberikan bantuan modal, manajemen pemasaran, agar masyarakat lebih berdaya dan lepas dari kemiskinan, Pemda tidak hanya memperhatikan Pendapatan Asli Daerah tetapi harus juga memperhatikan nasib nelayan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman (c.d) *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Pers, Jakarta, 1987 .
- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986.
- Abdul Wahab, Solichin., *Analisis Kebijakan-sanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan-sanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001
- A.G. Peters (Ed), *Hukum Dan Perkembangan Sosial (Buku Teks Sosiologi Hukum), Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, 1988.
- Bambang Prakosa, Kesid., *Pajak Dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bappenas, *Direktori Kegiatan Pengentasan Kemiskinsn Periode 1996-2001*, Bappenas, Jakarta, 2002
- Basri Hasanudin, *Naskah Pidato Menko Kesra dan Taskin Pada Acara Loka Karya Nasional Pemberdayaan Nelayan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Tanggal 1 Maret di Hotel Natur Surabaya
- B. Mattew, Miles., Michael B Huberman, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, UI Pres, Jakarta 1992.
- Brotodihardjo, Santoso., *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998.
- Benveniste, Guy., *Birokrasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996
- Faisal, Sanapiah., *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990.
- Hadi, Sutrisno., *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1993.
- Henry, Nicholas., *Public Administration and Public Affairs*, Baglewood Cliffs, Prestice Hall Inc, New Jersey, 1980.
- H.R, Syaukani., *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, LKIS Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2003

- , Gaffar, Affan, Rasyid, Ryass, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Harun, Hamrolie, *Menghitung Potensi Pajak dan Retribusi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 2003.
- , *Menetapkan Program Sosialisasi untuk Meningkatkan PAD*, BPFE, Yogyakarta, 2003.
- Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- J, Wajong., *Administrasi Keuangan Daerah*, Galia Indonesia, Jakarta, 1989.
- Kato, Jose Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998.
- Kartasasmita, Ginanjar., *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996.
- L, Ortolano., *Envriomental Planning and Decision Making*, John Wiley and Sons, Toronto, dalam Zamawis Ismail (Eds). *Sumber Daya Perikanan dan Organisasi Penangkapan Ikan : Kasus dua Daerah Penelitian*, PEP-LIPI, Jakarta, 1994.
- Longman, *Longman Dictionary Of English Language and Culture*, Longman Group UK Limited, Harlow, 1992.
- L. Bernhart Clarence and Robert K. Bernhart (ed.), *The World Book Dictionary*, Volume 1, A-K, World Book Inc., Chicago, 1988.
- Marsden, Okley dzn., *Aproches to Participation In Rural Development*, Genewa, ILO, 1984.
- MD, Mahfud., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, PT. Andi, Yogyakarta, 2002.
- M. Friedman, Lawrence., *The Legal System A Social Scince Perspective*, Ronsel Sage Foundation, New York, 1975
- Masyhuri, *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Mengatasi Krisis Ekonomi Telaah Terhadap Sebuah Pendekatan*, PEP, LIPI, Jakarta, 1999.

- Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Kapitalis Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Jakarta, 1999.
- Muqodim, *Perpajakan (buku 1)*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Moleong, J. Lexy., *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999.
- Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Onny S. Pranarka AMW, Prijono., *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, 1996.
- Osborne, David, Gaebler Ted., *Mewirauahakan Birokrasi*. Pustaka Binaman Presindo, Jakarta, 1996.
- Purbacaraka Purnadi dan Soekanto, Soerjono., *Perundangan-undangan dan Yurisprudensi*, PT Alumni, Bandung, 1979.
- Prosicing Work *Intervasional, Implementasi Desentralisasi fiskal Sebagai Upaya Memberdayakan Daerah dalam Membiayai Pembangunan Daerah*, FISIP, UNIKA Parahyangan, 2002.
- Putra, Fadillah., *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Rahardjo, Satjipto., *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fak Hukum Undip Semarang, 15 Desember 2000.
- ., *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- ., *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2000.
- ., *Masalah Penegakan Hukum Suatu tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1980.
- Rasyidi, Lili., *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1992.
- R. Dye, Thomas., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ, 1978

- Ritzer, George., *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (disadur oleh Alimandan), Rajawali, Jakarta, 1992 .
- Sajogyo, dkk, *Memacu Perekonomian Rakyat*, Aditya media, Jakarta, 1999.
- S. Tangkilisan, Hessel Nogi, *Implementasi Kebijakan Publik Transformasi Pikiran George Edwards*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik, Yogyakarta, 2003.
- Salim, Agus (Peny.), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin-Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.
- Salim, Peter., *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1997.
- Sapoetra, RG. Karta., *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987
- SD, Soenarko., *Public Policy Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2001.
- Syamsi, Ibnu., *Pokok-Pokok Kebijaksanaan, Perencanaan, Pengmograman dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986.
- Soemitro, Rohmat., *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1992.
- Soemitro, Ronny Hanitijo., *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung, Semarang, 1996.
- ., *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.
- ., *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung, Semarang, 1989.
- Soekanto, Soerjono., *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, CV Remaja Karya, Bandung, 1998.
- ., *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Bandung, 2001.
- ., *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bharata, Jakarta, 1973.
- ., *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984.

-----., *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

Suandy, Erly., *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000.

Suhartono, Irawan., *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Dalam Ilmu Sosial*, Remaja Rosda Karya Bandung, 1999.

Sumawihardja Surachman, Suwandi Suparlan, Soeherly, *Intisari Manajemen Pemasaran*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1991.

Sunggono, Bambang., *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

Tim Cresscent, *Menuju Masyarakat Mandiri Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Depdikbud (P3B), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 1996.

Tunggal, Amin Widjaya., *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.

Tunggal, Hadi Setia., *Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU no. 18 tahun 1997 beserta peraturan pelaksanaannya)*, Havarindo, Jakarta, 1999.

Waluyo, Bambang., *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika Jakarta, 1991.

Warassih, Esmi., *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum Pada Undip Semarang 14 April 2001.

Wasistiono, Sadu., *Kapita Selekta Manajemem Pemerintahan Daerah*, CV. Fokus Media, Bandung, 2003.

Weber, Max., dalam K. J Fegier., *Realita Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.

Webster, Miriam., *Collegiate Dictionary*, Miriam Webster In Corporated Springfield, USA, 1998,

Wignjosoebroto, Soetandyo., *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi dalam Masyarakat Indonesia*, Tahun Ke 1 No. 2, 1974.

Wijaya, A.W., *Titik Berat Otonomi Daerah TK II*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992

Wahyono, Ary; Antariksa, IG.P; Imron, Masyhari; Infrawasih, Ratna; Sudaryono., *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001.

Makalah/Jurnal/Koran :

Jurnal Administrasi Pendapatan Daerah, Dirjen PUOD Depdagri, Jakarta, 1993.

Hasil Rapat Koordinasi Laut dan Perikanan, Tahun 2000

Martono, Hirani., *Komunikasi Hukum Dalam Pembangunan*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, FH. Undip, No. 9 Tahun 1993.

Monografi Kecamatan Wedung (*Laporan Kependudukan*), Tahun 2001.

Nasution, Muslimin., *Pemberdayaan Masyarakat : tujuan proses pengembangan masyarakat yang dibangun diatas realitas*, Jurnal studi pembangunan vol. 2 No.1, Pasca Sarjana ITB, Bandung, 1999.

Suara Merdeka, *Perda No. 16 / 2002 diminta dibatalkan*, Rabu 09 April 2003.

Wawasan. *Mampukah Jateng Kembangkan Perikanan*, Sabtu 10 Januari 2004.

Undang-Undang & Peraturan-Peraturan :

Undang-Undang Dasar 1945.

Tap MPR No. IV/MPR/ 1999, tentang GBHN.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-undang No.18 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri dalam Negeri No. 171 tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 172 tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak Yang Menyelenggarakan Pembukuan Dan tata Cara Pembukuan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 174 tahun 1997 tentang Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 175 tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan Di Bidang retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KLP 18/MEN-/2002 tentang Rencana Strategis Pembangunan Kelautan dan Perikanan Tahun 2001-2004.

Instruksi dalam Negeri No. 10 tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I Dan Tingkat II tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan Di Jawa Tengah.

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau pertokoan.

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2000 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.