

KAJIAN YURIDIS DAN SEJARAH TERHADAP PENGELOLAAN PUNGUTAN PERIKANAN DI ZEEI

(Juridical Study And History Of Collection Fisheries Management In ZEEI)

Oleh :

Abdul Kohar Mudzakir

Staf Pengajar PS Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, FPIK, UNDIP

ABSTRACT

Utilization on Indonesian Eksklusiv Economic Zone (ZEEI) is the authority for the management of Indonesia and the government has done in the presence of fisheries levies against ships both from domestic and foreign ship provided the vessel has a strength of over 30 GT or 90 PK. The purpose of this paper include: analyzing the regulations and laws related to fisheries levies, to analyze the implementation of fisheries levies that have been conducted so far, and to analyze fisheries policy on charges for time to come. The approach taken in this study are historical approaches to the regulations governing the collection of fisheries. The utilization of fish resources in ZEEI need to be developed by increasing the diversity of each of its subsystems to the rules of the search results are divided into 3 periods, ie before the establishment of the Law No. 5 of 1983 on the Exclusive Economic Zone Indonesia, period between the year 1983 to 1999 and the periods of 1999-Present. Of the three periods have characteristics of each, which appear in line with the conditions faced at that time, while from the resulting peraturan there are 25 rules in the form of laws, government regulations, presidential decisions, and ministerial decisions, but still many rules, among which one with the others "seem to overlap."

Key Words : ZEEI, Yudicial, History, Management

ABSTRAK

Pemanfaatan pada Zone Ekonomi Eksklusiv Indonesia (ZEEI) merupakan wewenang pengelolaan bagi Indonesia dan telah dilakukan oleh pemerintah dengan adanya pungutan perikanan terhadap kapal-kapal baik dari dalam negeri maupun kapal asing dengan ketentuan kapal tersebut mempunyai kekuatan diatas 30 GT atau 90 PK. Tujuan penulisan makalah ini antara lain: menganalisis peraturan dan perundangan yang terkait dengan pungutan perikanan, menganalisis terhadap pelaksanaan pungutan perikanan yang telah dilaksanakan selama ini, dan menganalisis kebijakan terhadap pungutan perikanan untuk waktu yang akan datang. Pendekatan yang dilakukan dalam studi ini adalah pendekatan yang bersifat historis terhadap peraturan-peraturan yang mengatur pungutan perikanan. Pemanfaatan sumberdaya ikan di ZEEI perlu dikembangkan dengan meningkatkan keragaman dari setiap subsistem yang dimilikinya Dari hasil penelusuran terhadap peraturan tersebut terbagi dalam 3 periode, yaitu sebelum penetapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 Tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, Periode antara Tahun 1983 sampai 1999 dan Peride Tahun 1999-Sekarang. Dari ketiga periode tersebut memiliki ciri-ciri masing-masing, yang muncul sejalan dengan kondisi yang dihadapi saat itu, sedangkan dari peraturan yang dihasilkan ada 25 peraturan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, maupun keputusan menteri, akan tetapi masih banyak aturan tersebut antara yang satu dengan yang lainnya "terkesan saling tumpang tindih".

Kata Kunci : ZEEI, Hukum, Sejarah, Pengelolaan

PENDAHULUAN

Dengan wilayah lautan seluas 5,8 juta km² atau 3/4 dari total wilayah Indonesia merupakan lautan dan sekitar 17.506 pulau yang dikelilingi oleh 81.000 km garis pantai dan posisi geopolitis, memiliki arti yang penting bagi bangsa Indonesia, terutama terhadap orientasi pembangunan yang akan dijalankan. Pada masa orde baru orientasi pembangunan lebih diarahkan ke darat, sehingga pembangunan lebih ditujukan pada daratan, sementara wilayah lautan kurang

dipertimbangkan, maka kita mengetahui wilayah lautan terkadang sebagai "keranjang sampah" atau tempat buangan dari limbah industri yang ada didarat, dan di beberapa daerah pesisir lingkungan perairan telah mengalami pencemaran yang cukup parah, seperti di wilayah pesisir DKI Jakarta, Surabaya, Semarang dan daerah yang langsung berbatasan dengan laut.

Menurut Dahuri (2002) ada beberapa alasan yang mendasari untuk lebih memperkuat pembangunan berbasis

sumberdaya perikanan dan kelautan yang dijadikan sebagai arus utama pembangunan nasional, baik secara ekonomi, politik, sosial dan budaya. *Pertama*, melimpahnya sumberdaya kelautan dan perikanan yang dimiliki, dengan sejumlah keunggulan komparatif sekaligus kompetitif yang tinggi. *Kedua*, keterkaitan yang kuat, baik keterkaitan ke belakang maupun ke depan (*backward and forward linkage*) antara industri berbasis kelautan dan perikanan dengan industri dan aktivitas ekonomi lainnya. Dengan mengembangkan industri berbasis sumberdaya kelautan dan perikanan berarti juga akan mendorong aktivitas ekonomi di sektor lainnya, termasuk usaha transportasi, komunikasi, perdagangan, pengolahan, dan jasa-jasa lainnya. *Ketiga*, sumberdaya kelautan dan perikanan merupakan sumberdaya yang senantiasa dapat diperbaharui (*renewable resources*), sehingga keunggulan komparatif dan kompetitif ini dapat bertahan panjang asal diikuti dengan pengelolaan yang arif dan bijaksana. *Keempat*, dari aspek politik, dengan kondisi geopolitis yang ada, maka stabilitas politik dalam negeri dan luar negeri dapat dicapai, jika kita memiliki jaminan keamanan dan pertahanan dalam menjaga kedaulatan perairan. Permasalahan kedaulatan ini menjadi penting akhir-akhir ini karena adanya gangguan terhadap wilayah kedaulatan Indonesia, sehingga dengan masuknya pihak asing yang akan melakukan kegiatan yang ilegal, seperti perusakan terhadap ekosistem perairan dengan melakukan pengeboman, pencurian sumberdaya ikan, penyelundupan, sehingga negara dirugikan, maka pertahanan dan keamanan wilayah kedaulatan tersebut sangat diperlukan. *Kelima*, dari sisi sosial dan budaya, menjadikan pembangunan berbasis sumberdaya kelautan dan perikanan sebagai arus utama pembangunan bangsa merupakan penemuan kembali (*reinventing*) aspek kehidupan yang pernah dominan dalam budaya dan tradisi kita sebagai bangsa bahari. Sejarah mencatat bahwa pusat-pusat ekonomi dan peradaban yang pernah ada di wilayah Nusantara, selama berabad-abad telah menjadikan sumberdaya kelautan dan perikanan sebagai basis pertumbuhannya dalam mencapai kemakmuran dan kemajuan dalam peradabannya. Pada saat itu, laut telah menjadi media hubungan nasional dan internasional, serta menjadi suatu kawasan

penting, baik secara politik, ekonomi dan militer. Bahkan, sampai sekarang masih terlihat sisa-sisa budaya berbasis bahari ini pada beberapa suku laut yang berdiam disekitar pesisir Indonesia.

Sumber daya ikan laut diperairan Indonesia yang sedemikian besar dan potensial tersebut dan didukung dengan permintaan pasar dunia yang besar terhadap konsumsi ikan, akan mengundang kapal-kapal asing untuk ikut mengeksploitasi sumberdaya yang ada. Kondisi ini tidak bisa dicegah karena Indonesia telah ikut menandatangani “Deklarasi Bogor” pada tanggal 10 Nopember 1994 yang mencanangkan tentang era perdagangan bebas pada tahun 2020.

Salah satu yang perlu dipertimbangkan adalah bagaimana pemanfaatan pada Zone Ekonomi Eksklusif yang merupakan wewenang bagi daerah pengelolaan bagi Indonesia. Selama ini telah dilakukan oleh pemerintah adalah dengan adanya pungutan perikanan terhadap kapal-kapal baik dari dalam negeri maupun kapal asing dengan ketentuan kapal tersebut mempunyai kekuatan diatas 30 GT atau 90 PK. Dari beberapa studi yang ada, selama ini masih perlu dikaji lebih dalam bagaimana manfaat yang akan didapatkan dari adanya pungutan tersebut, apakah telah memiliki fungsi yang benar dan jelas terhadap upaya pengelolaan sumberdaya perikanan, atau justru adanya pungutan perikanan tersebut mempunyai dampak negatif terhadap upaya pengelolaan dan pemanfaatan secara berkelanjutan.

Upaya apapun yang dilakukan dalam kerangka pengelolaan sumberdaya dan lingkungan perairan sulit dapat berjalan secara efektif tanpa melibatkan para pelaku kegiatan atau pemanfaat sumber-sumber daya tersebut dan lingkungannya. Pemanfaatan sumberdaya perikanan secara bertanggung jawab (PSPB) berkaitan erat dengan pengertian mengenai ‘pemanfaatan secara berkelanjutan’.

Komponen kunci, yakni pemanfaat, dapat berfungsi dan berperan secara aktif dalam keseluruhan proses dan mekanisme pemanfaatan sumberdaya dan lingkungan perairan. Peran aktif ini memungkinkan tiap-tiap sub-komponen kunci untuk dapat mengurangi, menambah, serta mengatur aktivitasnya masing-masing. Jika potensi tersebut dimanfaatkan secara benar dan tepat dalam suatu sistem dimana tiap-tiap komponen berperan secara aktif dan

bertanggung jawab, maka dapatlah kondisi tersebut dikatakan sebagai suatu sistem pemanfaatan secara bertanggung jawab (*'responsible utilization'*) (Ghofar 2001).

Secara garis besar di dalam *'Code of Conduct for Responsible Fisheries'* (CCRF) dimuat prinsip-prinsip dan standard yang perlu diterapkan dalam konservasi, pengelolaan dan pembangunan semua jenis perikanan. Bidang-bidang yang tercakup antara lain: penangkapan ikan, *processing* dan perdagangan ikan serta produk perikanan lainnya, budidaya perairan, penelitian perikanan dan integrasi perikanan ke dalam pengelolaan wilayah pesisir (Article 1.3.). *Code of Conduct* bersifat relatif spesifik, dan merupakan garis-garis besar yang mengenai pelaksanaan kegiatan perikanan.

Dalam Article 6 (6.1. - 6.4.) disebutkan prinsip-prinsip berikut:

1. Negara dan pemanfaat sumberdaya hayati perairan harus selalu menjaga ekosistem perairan;
2. Pengelolaan perikanan harus mendorong terjaganya kualitas, keanekaragaman serta ketersediaan sumber-sumber dalam jumlah yang mencukupi untuk masa sekarang dan generasi mendatang, dalam konteks pemenuhan kebutuhan makanan bagi manusia, pengurangan kemiskinan dan pembangunan yang berkelanjutan;
3. Negara berkewajiban mencegah terjadinya over-fishing dan kapasitas penangkapan yang berlebihan, serta mengimplementasikan peraturan sehingga tingkat upaya-penangkapan seimbang dengan kapasitas produksi dari sumberdaya dalam rangka pemanfaatannya secara berkelanjutan;
4. Keputusan-keputusan yang mengenai konservasi dan pengelolaan perikanan haruslah berdasarkan bukti-bukti dan informasi terbaik (*best scientific evidence*) yang tersedia, disamping juga perlu mempertimbangkan pengetahuan tradisional mengenai sumberdaya dan habitatnya, serta faktor-faktor lingkungan, sosial dan ekonomi yang relevan.

Prinsip-prinsip tersebut di atas dapat diadopsi ke dalam suatu kerangka pemanfaatan sumberdaya dan lingkungan perairan secara lebih luas, termasuk pemanfaatan ekosistem perairan untuk transportasi dan pembuangan limbah, dengan tetap mempertimbangkan faktor-faktor

spesifik di tiap wilayah. Disamping itu, pengelolaan yang efektif adalah yang tidak saja mendapatkan dukungan profesi dan fasilitas yang memadai, akan tetapi juga memiliki akar dalam masyarakat yang terlibat, sehingga diperlukan suatu pola pengelolaan bersama (*co-management, community-based management*) (FAO 1993).

Secara umum seluruh komponen yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan perlu dijaga fungsinya masing-masing (dan merupakan tanggung jawab semua pihak) supaya mampu menciptakan sinergi dan tidak berjalan sendiri-sendiri atau bahkan membiarkan masing-masing berjalan tanpa kendali.

Dengan demikian upaya untuk pengaturan dalam ijin usaha penangkapan kapal ikan di ZEEI dengan cara pungutan perikanan menjadi salah satu cara untuk mendapatkan Penerimaan Negera Bukan Pajak (PNBP) yang akan digunakan sebagai upaya untuk pengelolaan sumberdaya perikanan, akan tetapi upaya ini juga harus ditunjang dengan adanya peraturan dan perundangan-perundangan yang memberikan kepastian hukum, baik bagi pengusaha perikanan dalam negeri maupun asing, juga bagi nelayan sebagai pihak yang selama ini kurang diuntungkan terhadap peraturan tersebut. Dari hal tersebut diharapkan peraturan berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku, dari makalah yang berjudul "Kajian Yuridis Dan Sejarah Terhadap Pengelolaan Pungutan Perikanan Di Zeei, akan mencoba menganalisis peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan pungutan perikanan, dengan mencoba membagi periodisasi yang bertumpu pada Undang-Undang No.5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, masa sebelum berlakunya undang-undang tersebut, setelah berlakunya dan pada saat terbentuknya Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, yang berubah nama menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan sampai sekarang, dengan tinjauan secara kritis, analisis, dan yurisdiksi. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 31 tahun 2004, tentang Perikanan sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang No. 9 tahun 1985, penulis akan mencoba, bagaimana nantinya peraturan dibawahnya (yaitu Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri) yang akan mengacu Undang-Undang No. 31 tahun

2004, khususnya berkaitan dengan pungutan perikanan disesuaikan dengan kondisi yang ada saat ini.

Dalam penulisan makalah ini memiliki tujuan antara lain :

1. Menganalisis peraturan dan perundangan yang terkait dengan pungutan perikanan.
2. Menganalisis terhadap pelaksanaan pungutan perikanan yang telah dilaksanakan selama ini.
3. Menganalisis kebijakan terhadap pungutan perikanan untuk waktu yang akan datang.

KAJIAN TEORI

Pengelolaan Sumberdaya Perikanan di ZEEI

Menurut Fauzi (2004), secara umum sumberdaya alam dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok. *Pertama*, kelompok stok, yaitu sumberdaya yang memiliki cadangan terbatas sehingga eksploitasi terhadap sumberdaya tersebut akan menghabiskan cadangan sumberdaya, sehingga apabila dihabiskan sekarang mungkin dimasa mendatang tidak akan tersisa karena tidak dapat diperbaharui (*nonrenewable*), atau terhabiskan (*exhaustible*) yang termasuk sumberdaya ini antara lain; sumberdaya mineral, logam, minyak, dan gas bumi.

Kedua, kelompok sumberdaya “flor” (alur), dimana jumlah kuantitas fisik dari sumberdaya berubah sepanjang waktu. Beberapa jumlah yang kita manfaatkan sekarang, bisa mempengaruhi atau bisa juga tidak mempengaruhi ketersediaan sumberdaya dimasa mendatang, dengan kata lain sumberdaya yang bisa diperbaharui (*renewable*). Regenerasi pada kelompok sumberdaya flor ini ada yang tergantung pada proses biologi dan ada yang tidak, seperti ikan dan sumberdaya hutan, regerasinya tergantung proses biologi, maupun yang tidak secara biologi seperti energ surya, gelombang, pasang surut, angin, dan udara.

Pada sisi lain sumberdaya alam (*natural resources*) adalah segala sesuatu yang berada dibawah atau diatas bumi, termasuk tanah itu sendiri (Suparmoko, 1997). Dengan kata lain, sumberdaya alam adalah sesuatu yang masih terdapat didalam maupun diluar bumi yang sifatnya masih potensial dan belum dilibatkan dalam proses produksi. Pengertian ini berbeda dengan barang sumberdaya (*resources*

commodity), karena merupakan sumberdaya alam yang sudah diambil dari dalam atau atas bumi dan siap dipergunakan atau dikombinasikan dengan faktor produksi lainnya untuk menghasilkan produk baru yang dapat dimanfaatkan baik oleh konsumen maupun produsen.

Sumberdaya alam mempunyai hubungan yang sangat erat dengan pertumbuhan ekonomi yang terjadi di suatu Negara (khususnya negara sedang berkembang), dimana semakin tinggi pertumbuhan ekonominya, akan mengakibatkan persediaan sumberdaya alam yang tersedia akan semakin berkurang. Hal ini karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan selalu menuntut adanya barang sumberdaya dalam jumlah yang tinggi pula, dan barang sumberdaya ini diambil dari persediaan sumberdaya alam yang ada. Dengan demikian, terdapat hubungan yang “positif” antara jumlah barang sumberdaya dengan pertumbuhan ekonomi, disamping juga hubungan yang “negative” antara persediaan sumberdaya alam dengan pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, apabila dilakukan tidak secara berhati-hati akan dapat menguras persediaan sumberdaya alam yang ada. Kondisi ini pada gilirannya nanti akan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi lebih lanjut. Oleh karena itu, pemanfaatan sumberdaya alam dalam rangka pembangunan harus dilakukan secara bijaksana, dengan selalu mempertimbangkan sisi positif dan negatifnya.

Menurut Fauzi (2004), perikanan sebagai salah satu sektor ekonomi merupakan salah satu aktivitas yang memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan suatu bangsa. Sebagai salah satu sumberdaya yang dapat diperbaharui (*renewable*), pengelolaan sumberdaya ini memerlukan pendekatan yang bersifat menyeluruh dan hati-hati. Pertanyaannya bagaimana sebaiknya mengelola sumberdaya ini telah menjadi topik yang hangat dibidang pengelolaan sumberdaya ikan.

Pada mulanya, pengelolaan sumberdaya ikan banyak didasarkan pada faktor biologis semata, dengan pendekatan yang disebut *Maximum Sustainable Yield (MSY)* (tangkapan maksimum lestari). Inti pendekatan ini adalah bahwa setiap spesies ikan memiliki kemampuan untuk berproduksi yang melebihi kapasitas produksi (*surplus*), sehingga apabila

surplus ini dipanen (tidak lebih dan tidak kurang), maka stok ikan akan mampu bertahan secara berkesimbangan (*sustainable*).

Menurut Nikijuluw (2002), apapun cara atau pendekatan yang dilakukan manusia dalam memanfaatkan sumberdaya perikanan, jika pemanfaatan itu dilakukan secara berlebihan, pada akhirnya sumberdaya itu akan mengalami tekanan secara ekologi dan selanjutnya menurun kualitasnya. Pengelolaan, penataan, atau dalam terminologi yang lebih umum manajemen sumberdaya perikanan patut dilakukan supaya pembangunan perikanan dapat dilaksanakan dengan baik dan tujuan pembangunan dapat tercapai.

Lebih lanjut Menurut Nikijuluw (2002), dari pengalaman beberapa negara dalam menjalankan manajemen sumberdaya perikanan, hal penting yang perlu ditekankan adalah setiap negara memiliki tujuan tertentu. Tujuan-tujuan itu menurut Pinkerton (1988) dalam Nikijuluw (2002), tidak dapat dicapai secara otomatis, tetapi dapat dicapai melalui beberapa kegiatan yang intinya merupakan komponen manajemen sumberdaya perikanan. Kegiatan-kegiatan tersebut adalah:

1. Pengumpulan data dan analisis.
2. Penetapan cara-cara pemanfaatan sumberdaya perikanan, meliputi perijinan, waktu serta lokasi penangkapan.
3. Penetapan alokasi penangkapan ikan, antar nelayan, nelayan kecil dengan nelayan besar, atau antar nelayan yang berbeda alat tangkap.
4. Perlindungan terhadap sumberdaya ikan yang telah mengalami tekanan ekologis.
5. Penegakan hukum dan perundang-undangan tentang pengelolaan sumberdaya perikanan.
6. Pengembangan dan perencanaan pengelolaan sumberdaya perikanan dalam jangka panjang yang ditempuh melalui evaluasi terhadap program kerja.
7. Pengambilan keputusan manajemen sumberdaya perikanan dalam arti yang sempit yaitu ikan, maupun pengertian yang luas yaitu sumberdaya ikan beserta seluruh aspeknya.

Ada beberapa alternatif manajemen (pengelolaan) yang dapat dilakukan dalam mengelola sumberdaya perikanan agar tujuan pengelolaan dan pembangunan perikanan dapat dicapai. Gulland (1977) dalam Nikijuluw (2002), mengajukan enam pendekatan, yaitu :

1. Pembatasan alat tangkap ikan,
2. Penutupan daerah penangkapan ikan,
3. Penutupan musim penangkapan ikan,
4. Pemberlakuan kuota penangkapan ikan yang dialokasikan menurut alat tangkap, kelompok nelayan, atau daerah penangkapan ikan,
5. Pembatasan ukuran ikan yang menjadi sasaran operasi penangkapan ikan, dan,
6. Penetapan jumlah kapal serta jumlah hasil tangkapan yang diperbolehkan untuk setiap kapal.

Pendekatan yang berbeda ditawarkan oleh Panayotou, yang tidak hanya melihat dari sisi bioteknis, tetapi lebih pada pendekatan sosial ekonomi dalam mengelola sumberdaya perikanan, lebih lanjut Panayotou (1982) dalam Nikijuluw (2002) mengajukan pendekatan sosial ekonomi antara lain;

1. Pengelolaan sumberdaya perikanan dengan penetapan pajak,
2. Subsidi,
3. Pembatasan impor, serta
4. Promosi ekspor.

Salah satu cara penetapan pajak, adalah dengan adanya pungutan perikanan, yaitu pungutan Negara atas Hak Pengusahaan dan/atau pemanfaatan sumberdaya ikan yang harus dibayar kepada pemerintah oleh perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha perikanan atau oleh perusahaan perikanan asing yang melakukan usaha penangkapan ikan (Peraturan Pemerintah Nomor. 62, tahun 2002 dan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 22/MEN/2004). Pungutan ini merupakan sesuatu yang dibayar oleh pengguna dan pemanfaat sumberdaya perikanan, sehingga orang atau lembaga baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang akan mengeksploitasi sumberdaya perikanan harus mengeluarkan biaya, sebagai salah satu upaya untuk menjaga kelestarian sumberdaya ikan.

Pungutan Perikanan yang dikenakan bagi perusahaan perikanan Indonesia selama ini antara lain ; Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP); dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP), sedangkan Pungutan Perikanan yang dikenakan bagi perusahaan perikanan asing adalah Pungutan Perikanan Asing (PPA).

Langkah pemberian subsidi pada nelayan yang akan melakukan kegiatan penangkapan dapat dilakukan, yaitu dengan

memberikan imbalan atau kompensasi kepada nelayan agar tidak mengeksploitasi sumberdaya perikanan yang ada, dengan tujuan agar sumberdaya tersebut dapat pulih kembali, jika dirasa telah mengalami over fishing atau over eksploitasi pada suatu kawasan, sehingga dikawatirkan jika terus dilakukan penangkapan sumberdaya perikanan akan mengalami kepunahan. Dengan demikian, upaya pemberian subsidi kepada nelayan, merupakan langkah untuk memberikan kompensasi kepada nelayan, atas larangan melakukan penangkapan ikan, pada waktu dan daerah tertentu.

Pembatasan impor juga salah satu langkah yang ditempuh untuk mengurangi ikan yang akan masuk di suatu negara, sehingga dengan pembatasan impor ini diharapkan nelayan akan mendapatkan harga ikan yang lebih tinggi dan kesejahteraannya akan terangkat. Dengan lebih sejahteranya nelayan akan mengurangi upaya yang menyebabkan terjadinya penangkapan yang tidak ramah lingkungan, seperti dengan menggunakan sianida, pemboman, dan hal ini akan meningkatkan usaha pengelolaan sumberdaya ikan.

Menurut Monintja (1996), pemanfaatan sumberdaya ikan di ZEEI perlu dikembangkan dengan meningkatkan keragaman dari setiap subsistemnya, lebih lanjut Badan Agribisnis Deptan (1994) dalam Monintja (1996), menjelaskan permasalahan-permasalahan yang dihadapi perlu ditelusuri melalui sekuensi subsistem agribisnis perikanan, antara lain : (1) Subsistem pengadaan sarana produksi, (2) Subsistem proses produksi (usaha perikanan), (3) Subsistem pengolahan hasil perikanan/agroindustri, (4) Subsistem pemasaran, dan (5) Subsistem prasarana dan pembinaan.

ZEEI dan Sumber Devisa Bagi Pemerintah

Sejak tahun 2000 Pendapatan Negera Bukan Pajak (PNBP) dari sektor perikanan masuk sebagai perhitungan pendapatan negara dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sebagai penerimaan negara bukan pajak dari sumberdaya alam disamping minyak bumi, gas alam, pertambangan umum dan kehutanan. PNBP sektor perikanan berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP)

dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) serta pendapatan non sumberdaya lainnya.

Menurut data Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP 2002) jumlah kapal ikan pada tahun 2002 mencapai 218.691 unit. Dari jumlah itu yang tergolong kapal modern atau diatas 30 GT hanya 3.739 unit. Selebihnya berupa kapal yang masih dikayuh dengan tenaga manusia, dan kapal motor tempel. Diluar itu masih ada sekitar 4.000 kapal-kapal ikan berbendera asing yang modern dengan cara ilegal menangkap ikan dikawasan perairan Indonesia. Mereka umumnya berasal dari Thailand, Cina, Philipina dan lain-lain. Hasil tangkapan langsung dibawa keluar diperkirakan nilainya mencapai US\$ 1.200 juta per tahun (Info Baru 888PC 2003).

Produksi perikanan periode 1999-2002 mengalami peningkatan yang cukup baik yakni dari 4,89 juta ton pada tahun 1999 menjadi 5,52 juta ton pada tahun 2002 serta devisa yang disumbangkan dari ekspor hasil perikanan mencapai US\$1,94 miliar dengan volume ekspor sebesar 320.000 ton. Walaupun volume ekspornya menurun dibandingkan tahun 2000 yaitu sebesar 39,20%, tetapi nilai ekspornya mengalami kenaikan 16%. Hal itu didorong oleh kenaikan harga rata-rata produk perikanan yang cukup pesat yaitu sekitar 91%. Hal ini menunjukkan bahwa mutu produk perikanan Indonesia semakin baik. Dilihat dari neraca perdagangan hasil perikanan, dalam tahun 2002 masih terdapat surplus sebesar US\$1,80 miliar dibandingkan dengan 2000 surplus neraca perdagangan meningkat sebesar 15,17%. Kenaikan itu, berimbas pada perolehan dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tahun anggaran 2002, dimana hingga 20 Desember 2002 sudah mencapai Rp 258,05 miliar.

Ada beberapa kendala dalam pengembangan sektor perikanan tangkap salah satunya adalah tidak adanya kebijakan pemerintah yang memberikan kepastian usaha, hal ini lebih diperlemah dengan berlakunya sistim otonomi daerah muncul pungutan berganda yaitu pungutan yang ada di pusat dan didaerah (Pemda). Pungutan-pungutan tersebut sering menjadi keluhan bagi pengusaha yang terjun ke bisnis perikanan laut. Sebagai contoh untuk 1 unit kapal, harus membayar yang disebut pungutan pengusaha perikanan (PPP) yang dihitung berdasarkan gross ton (GT) kapal. Per kapal minimum bisa kena Rp 10 juta. Setelah membayar PPP baru

pengusaha mengantongi Izin Usaha Perikanan (IUP). Sementara untuk memperoleh Surat izin Perusahaan (SIP) pengusaha terlebih dahulu harus membayar pungutan hasil penangkapan (PHP). Hitungannya berdasarkan GT kapal dikali produktifitas tangkapan dikali 2,5%, lalu dikali lagi harga patokan jenis ikan. Belum lagi harus mengurus surat lain dari instansi perhubungan laut, pihak keamanan, dan instansi lain. Sehingga hal tersebut menyebabkan terjadinya biaya tinggi (*high cost*) dalam perekonomian dan menyebabkan menurunnya daya saing dan produktivitas sektor perikanan tangkap.

Sementara di daerah, hal yang sama akan terjadi, dimana seorang pengusaha harus membayar pungutan yang ditetapkan Pemerintah daerah. Misalnya, pungutan 2% dari harga ikan paling tinggi. Kalau sekali mendarat kapal membawa 10 ton hasil tangkap. Dimana 2 ton udang dan sisanya ikan biasa. Maka pungutan 2% dihitung dengan menganggap 10 ton itu harga udang karena harga udang yang paling mahal. Kendala lainnya, adalah harga kapal yang mahal. Untuk kapal di atas 30 GT minimal harganya Rp 1 miliar. Harga tersebut buat kelompok nelayan jelas tidak akan terjangkau, kecuali ada kredit dari bank. Sayang, pihak bank banyak yang enggan mengucurkan kredit untuk pembelian kapal ikan. Kalau pun ada yang mau memberikan kredit kepada kelompok nelayan, bank biasanya meminta jaminan. Sementara nelayan tidak memiliki jaminan kecuali kapal dan hasil tangkapan. Disisi lain bank tidak menerima jaminan berupa kapal. Dengan kondisi seperti itu, sulit rasanya mendongkrak jumlah kapal berukuran 30 GT ke atas tanpa ada dukungan dari bank.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah Metode Sejarah yang terdiri dari empat tahap. Tahap pertama adalah Heuristik yaitu mengumpulkan data-data dari berbagai sumber yang berkaitan dengan hukum dan peraturan terkait dengan ZEEI. Dari pencarian data-data tersebut, baik dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, maupun dari sumber-sumber internet. Sehingga didapatkan data berupa Undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya perikanan di ZEEI, antara lain:

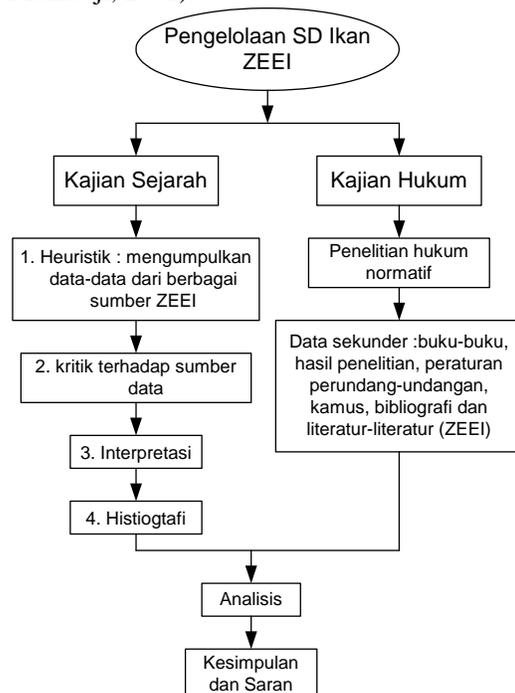
1. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Ekon I/10/7 tanggal 5-6-1978, tentang Pungutan Atas Biaya Pengujian Mutu Hasil Perikanan, dan
2. Keputusan Presiden No. 8 tahun 1975 tentang Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Hasil Perikanan bagi Perusahaan Penanaman Model Asing (PMA) dan Penanaman Model Dalam Negeri (PMDN)
3. UNCLOS (*United Nations Convention on The Law of the Sea*) 1982
4. Undang-Undang No.5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia
5. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1984, Tentang “ Pengelolaan sumberdaya alam hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia”;
6. Undang-undang Nomor. 9 tahun 1985, Tentang “Perikanan”
7. Undang-undang Nomor. 31 tahun 2004, Tentang “Perikanan”
8. dan lain-lain

Setelah semua data terkumpul, dilakukanlah kritik terhadap sumber data. Kritik sumber terdisi dari dua langkah, yaitu kritik internal mengenai kebenaran suatu data yang diperoleh di lapangan, dan kritik eksternal., yaitu menganalisis terhadap isi dari peraturan dan undang-undang tersebut. Langkah selanjutnya setelah melakukan kritik terhadap data-data adalah melakukan interpretasi yaitu memberikan makna terhadap fakta sejarah yang telah ditemukan. Langkah terakhir adalah melakukan Historiografi, yaitu melakukan penulisan dari hasil penelitian.

Sementara itu dari sisi penelitian hukum Esensi dari metode penelitian dalam setiap penelitian hukum adalah mendeskripsikan mengenai tata cara atau teknik bagaimana suatu penelitian hukum tersebut dilakukan. Tata cara atau teknik tersebut biasanya mencakup uraian mengenai tipe atau metode penelitian, sifat penelitian, jenis data, alat pengumpulan data, analisis dan teknik pengambilan kesimpulan (Bambang Waluyo, 1986) Pada dasarnya, penggunaan metode dalam suatu kegiatan penelitian adalah bertujuan untuk dapat mempelajari satu atau beberapa fenomena dan menganalisisnya berdasarkan fakta-fakta yang tersedia, yang kemudian akan memberikan suatu solusi terhadap masalah-masalah yang ditimbulkan oleh fakta tersebut (Soerjono Soekanto, 2001).

Oleh karena itu, dalam penelitian hukum ini, maka peneliti menggunakan tipe penelitian

hukum normatif. Alasan digunakannya tipe penelitian hukum normatif adalah bahwa penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dengan cara melakukan studi dokumen. Pada penelitian hukum normatif, data sekunder merupakan sumber atau bahan informasi yang penting. Data sekunder tersebut dapat berbentuk buku-buku, hasil penelitian, peraturan perundang-undangan, kamus, bibliografi dan literatur-literatur lainnya yang terkait dengan pengelolaan SD ikan di ZEEI (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001).



Gambar 1. Pendekatan Metodologi Penelitian Kajian Hukum dan Sejarah Pegelolaan Pungutan Perikanan di ZEEI

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Pungutan Perikanan Di ZEEI

Pengkajian terhadap peraturan dan perundang-undangan yang berlaku sekarang tidak dapat dilepaskan dari sejarah peraturan yang terjadi pada masa lalu, karena dalam peraturan dikenal apa yang disebut sebagai inkremental, yaitu peraturan yang ada kemudian akan mengacu pada peraturan yang terjadi pada masa lampau, sebagai salah satu dasar hukum. Menurut Dahuri (2003), kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan memiliki akar sejarah yang panjang,

sehingga apa yang sedang kita hadapi sekarang, sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari konteks historis masa sebelumnya.

Demikian juga dengan terbitnya Undang-Undang No.5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, memiliki akar sejarah yang panjang, mulai dari perjuangan dari wakil-wakil pemerintah Republik Indonesia di forum internasional melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengegolkan konsep Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE), sehingga dengan perjuangan yang tiada henti pada akhirnya konsep ZEE diakui sebagai batas dari suatu negara pada tahun 1982 melalui UNCLOS (*United Nations Convention on The Law of the Sea*).

Lebih lanjut pada Pasal 56 UNCLOS 1982 disebutkan bahwa negara pantai dan negara kepulauan diberikan Zone Eksklusif Ekonomi (ZEE) selebar 200 mil diukur dari garis pangkal yang sama, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Hak berdaulat (*sovereign rights*) untuk:
 - a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan dari sumberdaya hayati dan nirhayati di perairan di atas dasar laut dan di dasar laut serta tanah di bawah dasar laut;
 - b. Kegiatan terkait dengan eksploitasi dan eksplorasi ekonomis seperti produksi energi dari air laut, arus dan angin.
2. Yurisdiksi berkaitan dengan:
 - a. Pembuatan dan pemakaian pulau buatan, instalasi dan bangunan;
 - b. Riset kelautan;
 - c. Pelestarian dan perlindungan lingkungan pesisir.

Dalam UNCLOS 1982 selain memiliki hak berdaulat dan yurisdiksi, terkait dengan kewenangan negara yang memiliki ZEE, pada pasal 61 dan 62 disebutkan juga tentang hal-hal antara lain:

1. Mengatur konservasi sumberdaya hayati, dengan cara:
 - a. Menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (Total Allowable Catch);
 - b. Menjamin hasil maksimum yang lestari (*Maximum Sustainable Yield*);
 - c. Menggalakkan pemanfaatan secara optimum melalui kemampuan untuk memanen sumberdaya hayati (*capacity to harvest*).
2. Bilamana terjadi surplus, maka wajib memberi kesempatan kepada negara lain

untuk memanfaatkannya di kawasan yang sama, khususnya negara tak berpantai atau negara yang kurang beruntung secara geografis;

3. Menghormati hak-hak negara lain, dengan memberikan kebebasan berlayar ke laut lepas;
4. Negara-negara lain yang menangkap ikan di ZEE harus mematuhi tindakan-tindakan konservasi yang ditetapkan oleh negara pantai/kepulauan yang disertai ZEE dan aturan serta perundangan lainnya dari negara pantai tersebut, antara lain:
 - a. Wajib memiliki lisensi bagi nelayan, kapal nelayan dan peralatan, termasuk membayar retribusi (*fees*) kepada negara pantai tersebut;
 - b. Menetapkan spesies dan quota, ukuran dan umur dari ikan yang boleh ditangkap;
 - c. Mengatur musim penangkapan ikan, alat-alat tangkap, banyaknya dan ukuran kapal nelayan, dan sebagainya.

Kalau kita mengkaji terhadap pungutan perikanan, selain pada UNCLOS 1982 yang menjelaskan bahwa negara-negara lain yang menangkap ikan di ZEE wajib mematuhi aturan dengan membayar retribusi, juga pada Undang-Undang No.5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, yang secara tersirat disebutkan pada pasal 4 ayat 1 huruf a, yaitu : “Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Republik Indonesia mempunyai dan melaksanakan hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam hayati dan non hayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya dan kegiatan-kegiatan lainnya untuk eksplorasi dan eksploitasi ekonomis zona tersebut, seperti pembangkitan tenaga dari air, arus dan angin”.

Tabel 1. Harga patokan beberapa komoditas yang ditentukan oleh menteri Perindustrian dan Perdagangan

No.	Golongan	% PHP dari harga patokan FOB yang diterima
1.	Udang	2% /ton berat
2.	Tuna, Kakal dan Mutiara	1,5% / ton berat 1,5% / gram mutiara
3.	lain-lain jenis ikan	1%/ satuan berat

2. Pungutan Perusahaan Perikanan (PPP), diambil satu kali waktu mendapatkan Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP) bagi kapal PMA dan PMDN, dengan ketentuan :

Sehingga dengan demikian, peneanaan istilah pungutan atau retribusi bagi kapal asing di ZEEI tersebut menjadi wewenang Pemerintah Indonesia sebagai negara yang memiliki kewenangan untuk mengeskloitasi dan eksplorasi wilayah ZEE yang menjadi haknya.

Periode Sebelum Penetapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 Tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia

Pada periode sebelum terbitnya UU No. No.5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, setidaknya ada 2 peraturan dan perundangan yang ada kaitannya dengan pungutan perikanan, dalam hal ini pajak yang dipungut dari sektor perikanan, yaitu (1) Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Ekon I/10/7 tanggal 5-6-1978, tentang Pungutan Atas Biaya Pengujian Mutu Hasil Perikanan, dan (2) Keputusan Presiden No. 8 tahun 1975 tentang Pungutan Perusahaan Perikanan dan Hasil Perikanan bagi Perusahaan Penanaman Model Asing (PMA) dan Penanaman Model Dalam Negeri (PMDN).

Pada Kepres No. 8/1975 tersebut secara ringkas disebutkan antara lain :

1. Pungutan Hasil Perikanan (PHP) pada saat akan melaksanakan ekspor hasil perikanan dari kapal PMA dan PMDN; dimana Pungutan Hasil Perikanan dihitung berdasarkan harga patokan atau Free on Board (FOB) yang diterimanya pada saat ekspor hasil perikanan tersebut akan dilakukan dan harga patokan tersebut ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, untuk beberapa komoditas harga patokan tersebut sebagai berikut :

1. Kapal ikan 50 GT membayar pungutan \$500
2. Kapal ikan 100 GT , X>50 GT membayar \$ 1000

3. Setiap kelebihan s.d. 50 GT diatas ukuran 100 GT, dikenakan tambahan pungutan sebesar \$250

Dari Keputusan Presiden No. 8 tahun 1975, dua pungutan yang diberlakukan yaitu pungutan hasil perikanan (PHP) dan pungutan pengusaha perikanan (PPP). Pungutan hasil perikanan merupakan pungutan terhadap komoditas yaitu ikan yang akan diekspor, sehingga untuk penetapan pungutan hasil perikanan tersebut akan melibatkan instansi lain dalam hal ini Kementerian Perindustri dan perdagangan, yang membidani permasalahan ekspor dan impor dari Indonesia. PHP dihitung berdasarkan harga FOB yang diterima, dengan prosentase yang berbeda untuk komoditas perikanan yang akan diekspor; seperti untuk udang sebesar 2% /ton berat, Ikan Tuna dan Cakalang sebesar 1,5% / ton berat, Mutiara sebesar 1,5% / gram mutiara dan lain-lain jenis ikan sebesar 1%/ satuan berat. Dari pungutan ini tidak secara rinci dijelaskan jenis udang, tuna, cakalang, mutiara, maupun jenis ikan yang GT membayar pungutan sebesar \$ 1000, dan Setiap kelebihan s.d. 50 GT lainnya tertentu, yang penting masuk dalam golongan tersebut.

Pungutan pengusaha perikanan (PPP), merupakan pungutan yang dikenakan pada kapal yang akan melakukan penangkapan ikan, dan diambil satu kali waktu pada saat mendapatkan Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP) bagi kapal PMA dan PMDN, tanpa merinci klasifikasi kapal lebih terinci, dengan hanya berpatokan pada ukuran gross tonnage (GT), bukan pada Daya Kuda (DK), maupun pajang dan lebar keseluruhan kapal. Dengan ketentuan, untuk Kapal ikan lebih besar sama dengan 50 GT membayar pungutan sebesar \$500, Kapal ikan berukuran diatas 50 GT dan dibawah 100 diatas ukuran 100 GT, dikenakan tambahan pungutan sebesar \$250, dan setiap kelebihan sampai dengan 50 GT pada kapal diatas ukuran 100 GT, dikenakan tambahan pungutan sebesar \$250. Dengan demikian biaya yang dikeluarkan untuk pungutan perikanan dari pungutan pengusaha perikanan dibayarkan dengan mata uang dolar (\$), bukan rupiah.

Periode Tahun 1983 sampai 1999

Selama periode setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor. 5 tahun 1983 tentang ZEEI, dan sebelum tahun 1999, yaitu terbentuknya Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, pada masa tersebut sektor perikanan masih merupakan bagian dari sektor pertanian, baik dalam strategi

pembangunan maupun kebijakan-kebijakan pemerintah yang terlahir, belum berorientasi pada perikanan dan kelautan, tetapi lebih mengarah pada daratan. Dengan kebijakan tersebut, sektor perikanan belum dipandang sebagai sektor yang mempunyai potensi yang besar, akan tetapi lebih merupakan “bayang-bayang” dari sektor pertanian.

Pada periode setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor. 5 tahun 1983 tentang ZEEI, dan sebelum terbentuknya Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan pada tahun 1999 tercatat ada 9 (sembilan) peraturan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan pungutan perikanan, baik dalam salah satu bab, pasal maupun dalam peraturan dan perundang-undangan tersendiri, antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1984, Tentang “Pengelolaan sumberdaya alam hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia”;
2. Undang-undang Nomor. 9 tahun 1985, Tentang “Perikanan”;
3. Keputusan Menteri Pertanian dengan perubahan yang ada : dari Kepmen 477/1985; Kepmen 483/1986; dan Kepmen 477/1988; tentang perubahan dari pada Kepmen 477/1985 dan 438/1988, Tentang “Pungutan Perikanan bagi Individu dan badan hukum asing yang menangkap ikan di ZEEI (dengan cara licensing)”;
4. Keputusan Menteri Pertanian Nomor. 816/1990, tentang “Penggunaan kapal perikanan berbendera asing dengan Cara Sewa di ZEEI”;
5. Keputusan Menteri Pertanian Nomor. 508/1996, tentang “Pengadaan kapal perikanan dan penghapusan sistem sewa kapal perikanan berbendera asing”;
6. Undang-Undang No. 20 tahun 1997, tentang “Penerimaan negara bukan pajak”;
7. Peraturan Pemerintah Nomor. 20/1997, tentang “Retribusi jasa umum dan jasa usaha”;
8. Peraturan Pemerintah Nomor. 22 tahun 1997, tentang “Jasa dan penyeteroran penerimaan negara bukan pajak di Departemen Pertanian”;
9. Surat Keputusan bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian dan Menteri Koperasi dan PPK No. 139/ 1997, tentang “Penyelenggaraan pelelangan ikan”.

Dari kesembilan peraturan dan perundang-undangan tersebut dapat dijelaskan hal-hal yang terkait dengan pungutan antara lain :

1. Pengenaan pungutan perikanan pada orang atau badan hukum asing yang mendapat izin

menangkap ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, bagi warga negara asing, sedangkan untuk warga negara Indonesia yang melakukan penangkapan atau pembudidayaan ikan yang hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak dikenakan pungutan perikanan.

2. Pungutan perikanan yang berlaku antara lain:
 - a. pungutan pendaftaran, yang dikenakan kepada setiap kapal perikanan yang akan dimohonkan izin penangkapan ikan;
 - b. pungutan perubahan Surat Izin Penangkapan Ikan, yang harus dibayar pada saat pengajuan permohonan perubahan;
 - c. pungutan penangkapan ikan, yang dikenakan kepada setiap kapal perikanan yang dipergunakan.
3. Pungutan penangkapan ikan dibayar setiap tahunnya sebesar :
 - a. \$86/m³/th diukur palka ikan pada kapal Long Line;
 - b. \$102/m³/th diukur palka ikan pada kapal Pole and Line;
 - c. \$107/m³/th diukur palka ikan pada kapal Purse Seine;
 - d. \$207/m³/th diukur palka ikan pada kapal Pukat Ikan;
 - e. \$55/m³/th diukur palka ikan pada kapal Gillnet atau kapal lainnya kecuali trawl.
4. Retribusi jasa umum dan jasa usaha yang berlaku diperikanan antara lain:
 - a. Retribusi pengujian terhadap kapal perikanan;
 - b. Retribusi pasar grosir;
 - c. Retribusi Tempat Pendaratan Ikan dan tambat kapal.

Dari periode tahun 1983 sampai dengan tahun 1999, peraturan yang berhubungan dengan pungutan perikanan belum secara rinci dijelaskan, seperti :

1. Ukuran kapal bukan didasarkan pada ukuran Gross tonage (GT), daya kuda (DK), pajang kapal, tetapi didasarkan pada ukuran palka. Pengukuran perhitungan pungutan yang didasarkan pada ukuran GT, DK, maupun panjang kapal akan lebih dapat dipertanggungjawabkan, dan lebih mendekati kebenaran baik dari jumlah ikan yang didapatkan, jangkauan kapal menangkap, maupun zonasi yang ditentukan;
2. Pembagian pungutan perikanan terdiri dari : pungutan pendaftaran, pungutan perubahan Surat Izin Penangkapan Ikan, dan pungutan penangkapan ikan, yang belum secara rinci

dijelaskan lebih lebih lengkap tentang sumber pungutan lainnya, karena kalau digali lebih lanjut akan dapat meningkatkan pendapatan pemerintah dari hasil pungutan perikanan;

3. waktu untuk masa berlakunya pungutan penangkapan ikan dibayar setiap tahunnya dengan menggunakan mata uang dolar, yang didasarkan pada ukuran palka yang digunakan kapal penangkapan seperti, untuk kapal Long Line sebesar \$86/m³/th, kapal Pole and Line sebesar \$102/m³/th, kapal Purse Seine sebesar \$107/m³/th, kapal Pukat Ikan sebesar \$207/m³/th, dan kapal Gillnet atau kapal lainnya kecuali trawl sebesar \$55/m³/th. Pembayaran selama satu tahun ini, akan kesulitan dalam mengontrol bagaimana perijinan yang diteloh diterbitkan tersebut telah digunakan sebagaimana mestinya, juga tidak dijamin adanya “upaya pengurusan” terhadap sumberdaya ikan di wilayah ZEEI, dan pembagian terhadap kapal ikan tersebut masih sederhana dan belum menjangkau secara menyeluruh terhadap kapal-kapal yang sangat beragam dimiliki oleh pengusaha perikanan baik dari PMDN maupun dari PMA.

Peride Tahun 1999-Sekarang

Setelah terjadinya reformasi pada tahun 1998, terbentuklah pemerintahan baru pada tahun 1999 dibawah Presiden KH Abdurrahman Wahid, dari hasil pemilihan presiden secara langsung oleh MPR dalam suasana yang demokratis. Masa pemerintah tersebut menjadi sejarah tersendiri bagi sektor perikanan, dimana harapan lahirnya departemen yang lebih mengakomodai sektor perikanan pada akhirnya terbentuk dengan nama Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan (ELP), dan dalam perjalanannya sejak tahun 2001 berubah menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Sehingga dengan tonggak sejarah pembentukan Departemen Kelautan dan Perikanan ini menjadi pijakan untuk menganalisis bagaimana peraturan atau perundangan yang terkait dengan pungutan perikanan diterbitkan. Salah satu yang menjadi pertanyaan kita apakah sejak terbentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan ini peraturan terhadap pungutan perikanan mengalami perubahan atau justru mengulang dari aturan sebelumnya dengan menambah hal-hal yang belum diatur sebelumnya. Hal ini penting untuk mengetahui bagaimana aturan yang terbentuk, apakah secara politik memiliki “kekuasaan” yang lebih besar dibandingkan sektor perikanan hanya setingkat direktorat jenderal,

menjadi sebuah kementerian yang terpisah dengan dipimpin oleh seorang Menteri Perikanan dan Kelautan.

Pada masa setelah terbentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) pada tahun 1999, peraturan dan perundang-undangan yang terkait dengan pungutan perikanan yang dikeluarkan ada sekitar 12 peraturan dan perundang-undangan, antara lain :

1. Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan Nomor. 45 tahun 2000, tentang "Perizinan Usaha Perikanan";
2. Peraturan Pemerintah Nomor. 142/2000, tentang "Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan";
3. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor. 23 tahun 2001, tentang "Produktivitas Kapal Penangkapan ikan";
4. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 45/MEN/2001, tentang Tata cara pemungutan pungutan perikanan yang terutang Tata cara pemungutan pungutan perikanan yang terutang";
5. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 46/MEN/2001, tentang "Pendaftaran ulang perijinan usaha penangkapan ikan";
6. Keputusan Menteri Keuangan Nomor. 316/KMK.06/2001, tentang "Tata cara pengenaan dan penyetoran pungutan perikanan";
7. Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor. 213/MPP/Kep/72001, tentang "Penetapan harga patokan ikan untuk perhitungan Pungutan Hasil Perikanan";
8. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 60/MEN/2001, tentang : "Penataan penggunaan kapal perikanan di ZEEI";
9. Peraturan Pemerintah Nomor 62. Tahun 2002, tentang "Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan";
10. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 38/MEN/2003, tentang "Produktivitas kapal penangkapan ikan";
11. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep. 22/MEN/2004, tentang "Tata cara pemungutan PNBPN pada Departemen Kelautan dan Perikanan yang berasal dari pungutan perikanan";
12. Undang-undang Nomor. 31 tahun 2004, tentang "Perikanan".

Dari kedua belas peraturan dan perundang-undangan tersebut, dapat dirangkum beberapa hal yang terkait dengan pungutan perikanan antara lain :

1. Pungutan bukan pajak untuk usaha swasta perikanan dan produk perikanan adalah :
 - a. Untuk penangkapan dengan kapal ukuran > 30 GT;
 - b. Pungutan saat diberikan izin usaha perikanan (SIUP) dan PPKA;
 - c. Besarnya pungutan = $2,5\% \times (\text{produktivitas} \times \text{harga})$.
2. Pungutan Perikanan terdiri dari 2 yaitu Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP); dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP), dikenakan bagi kapal penangkap ikan dengan bobot lebih besar dari 30 GT, atau menggunakan mesin berkekuatan lebih besar dari 90 DK, atau panjang keseluruhan kapal minimal 18 meter dan beroperasi di luar 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. PPP dan PHP jenis penerimaan Negara Bukan Pajak dari usaha penangkapan ikan;
3. Pungutan Perikanan dikenakan kepada nelayan, Perusahaan Perikanan Nasional (Murni), Perusahaan Perikanan Nasional dengan fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA) atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), yang berupa Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) bagi perusahaan perikanan Indonesia, sedangkan untuk perusahaan perikanan asing adalah Pungutan Perikanan Asing (PPA);
4. PPP dikenakan kepada setiap pemegang Izin Usaha Perikanan (IUP) baru atau perubahan, atau pemegang Surat Rekomendasi Penanaman Modal atau pemegang Persetujuan Penggunaan Kapal Asing (PPKA), atau Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM) baru atau perubahan, atau Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) baru atau perpanjangan dan dikenakan pada saat Wajib Bayar memperoleh;
5. Rumusan PHP yang terutang ditetapkan berdasarkan rumusan $2,5\%$ dikalikan produktivitas kapal dikalikan Harga Patokan Ikan (HPI) yang berlaku ;
6. Rumusan besarnya PPP = $\text{Tarif/GT} \times \text{Ukuran kapal GT}$ menurut jenis alat tangkap;
7. Rumusan untuk menghitung PHP = $2,5\% \times \text{Produktivitas} \times \text{harga patokan ikan}$;
8. Harga Patokan Ikan (HPI) untuk perhitungan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) didalam

negeri ditetapkan Menteri Perdagangan dan Perindustrian, sedangkan Harga ikan di pasar internasional berdasarkan harga rata-rata FOB per jenis ikan untuk ekspor, dengan rumus; $HPI = ax - by$, dimana :

- a : prosentase volume penjualan ikan di pasar DN
 - b : prosentase volume penjualan ikan untuk ekspor
 - x : harga rata-rata tertimbang per jenis ikan di pasar DN
 - y : harga rata-rata tertimbang FOB per jenis ikan ekspor
9. Pungutan Hasil Perikanan (PHP) dikenakan pada saat Wajib Bayar memperoleh dan/atau memperpanjang Surat Penangkapan Ikan (SPI), Pungutan Perikanan Asing (PPA) dikenakan pada saat Wajib Bayar memperoleh atau memperpanjang Surat Penangkapan Ikan (SPI)
- Jika satu kapal : berdasarkan rumusan tarif per Gross Tonnage (GT) dikalikan ukuran GT kapal menurut jenis kapal perikanan yang dipergunakan.
 - bagi kapal dalam satu kesatuan armada penangkapan ikan, ditetapkan berdasarkan rumusan tarif per Gross Tonnage (GT) dikalikan total GT kapal penangkap ikan dan kapal pendukung yang dipergunakan
10. Besarnya Pungutan Hasil Perikanan (PHP) ditetapkan :
- a. Perusahaan perikanan skala kecil sebesar 1% (satu per seratus) dikalikan produktivitas kapal dikalikan Harga Patokan Ikan;
 - b. Perusahaan perikanan skala besar sebesar 2,5% (dua setengah per seratus) dikalikan produktivitas kapal dikalikan Harga Patokan Ikan.
11. Tata cara pembayaran PPP adalah :
- a. Setelah Dirjen Perikanan Tangkap menerima permohonan IUP, AIPM, atau SIKPI, sesuai dengan jenis, ukuran dan jumlah serta jenis alat penangkap ikan yang dipergunakan, yang akan dialokasikan pada IUP, AIPM, atau SIKPI, Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran PPP (SPP-PPP) dengan menetapkan jumlah PPP sebesar 50% dari rata-rata jumlah ukuran (GT) kapal dari alokasi IUP, AIPM, atau SIKPI yang harus dibayar, dalam rangkap 4, masing-masing disampaikan: (1) lembar I dan II kepada pemohon, (2) lembar III kepada Kepala Biro Keuangan, Departemen Kelautan dan

Perikanan; dan (3) Lembar IV untuk pertinggal

- b. SPP-PPP paling lambat 1 bulan harus dibayar, jika pada tenggang waktu tersebut tidak dibayar, permohonan IUP, AIPM, atau SIKPI dinyatakan batal.
- c. Berdasarkan SPP-PPP, pemohon melaksanakan pembayaran dengan menggunakan Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP) dalam rangkap 5 kepada Bank Presepsi sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Kelautan dan Perikanan dengan melampirkan lembar II SPP-PPP.
- d. SSBP disampaikan : lembar I kepada pemohon, lembar II kepada KPKN setempat, lembar III kepada unit pengelolaan PNBK/Kanwil DJA melalui KPKN, lembar IV untuk pertinggal Bank Presepsi, dan lembar V kepada Dirjen Perikanan Tangkap.

Hal yang lain yang ditentukan antara lain :

- a. Berdasarkan SSBP (lembar V), Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan IUP, AIPM, dan/atau SIKPI kepada pemohon sesuai ketentuan yang berlaku ;
 - b. Sisa PPP harus dilunasi pada saat memperoleh SPI ;
 - c. Dalam hal pelunasan 50% PPP terdapat kelebihan, maka kelebihan bayar tersebut diperhitungkan pada saat pelunasan PPP.
12. Tata cara pembayaran Pungutan Hasil Perikanan (PHP)
- a. Setelah Dirjen Perikanan Tangkap menerima permohonan SPI, sesuai dengan jenis, ukuran dan jumlah serta jenis alat penangkap ikan yang dipergunakan, Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran PHP (SPP-PHP) untuk jangka waktu 1 bulan dengan menyebutkan jumlah PHP yang harus dibayar; dalam rangkap 4, masing-masing disampaikan: (1) lembar I dan II kepada pemohon, (2) lembar III kepada Kepala Biro Keuangan, Departemen Kelautan dan Perikanan; dan (3) Lembar IV untuk pertinggal;
 - b. SPP-PHP paling lambat 1 bulan harus dibayar, jika pada tenggang waktu tersebut tidak dibayar, permohonan SPI dinyatakan batal;
 - c. Berdasarkan SPP-PHP, pemohon melaksanakan pembayaran dengan

menggunakan Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP) dalam rangkap 5 kepada Bank Presepsi sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Kelautan dan Perikanan dengan melampirkan lembar II SPP-PHP;

- d. SSBP disampaikan : lembar I kepada pemohon, lembar II kepada KPKN setempat , lembar III kepada unit pengelolaan PNBP/Kanwil DJA melalui KPKN, lembar IV untuk pertinggal Bank Presepsi, dan lembar V kepada Dirjen Perikanan Tangkap.

Hal yang lain yang ditentukan antara lain :

- a. Berdasarkan SSBP (lembar V), Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan SPI kepada pemohon, dan menerbitkan tanda pelunasan PHP tahun I, SPP-PHP tahun ke II atau ke III kepada pemegang SPI;
 - b. SPP-PHP paling lambat 1 bulan harus dilunasi, jika terlampaui diberi peringatan I, apabila akhir bulan ke-2 pemohon tidak melunasi SPP-PHP, pada bulan ke-3 diterbitkan peringatan ke II, dan apabila akhir bulan ke-3 pemohon tidak melunasi SPP-PHP, pada bulan ke-4 diberikan pemberitahuan bahwa SPI dibekukan selama 1 bulan.
13. Tata cara pembayaran Pungutan Perikanan Asing (PPA) ;
- a. Setelah Dirjen Perikanan Tangkap menerima permohonan SPI, sesuai dengan jenis, ukuran dan jumlah serta jenis alat penangkap ikan yang dipergunakan, Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran PPA (SPP-PPA) untuk jangka waktu 1 bulan kepada pemohon dengan menyebutkan jumlah PPA yang harus dibayar; dalam rangkap 4, masing-masing disampaikan: (1) lembar I dan II kepada pemohon, (2) lembar III kepada Kepala Biro Keuangan, Departemen Kelautan dan Perikanan; dan (3) Lembar IV untuk pertinggal;
 - b. SPP-PPA paling lambat 1 bulan harus dibayar, jika pada tenggang waktu tersebut tidak dibayar, permohonan SPI dinyatakan batal;
 - c. Berdasarkan SPP-PHP, pemohon melaksanakan pembayaran dengan menggunakan Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP) dalam rangkap 5 kepada Bank

Presepsi sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Kelautan dan Perikanan dengan melampirkan lembar II SPP-PPA;

- d. SSBP disampaikan : lembar I kepada pemohon, lembar II kepada KPKN setempat , lembar III kepada unit pengelolaan PNBP/Kanwil DJA melalui KPKN, lembar IV untuk pertinggal Bank Presepsi, dan lembar V kepada Dirjen Perikanan Tangkap.

Hal yang lain yang ditentukan antara lain :

- a. Berdasarkan SSBP (lembar V), Dirjen Perikanan Tangkap atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan SPI kepada pemohon, dan menerbitkan tanda pelunasan PPA;
- b. PPA dibayar dalam bentuk US \$ (Dollar Amerika) dengan kurs tengah rupiah pada hari penyetoran.

Dari peraturan dan perundang-undangan tersebut, periode sejak berdirinya Departemen Kelautan dan Perikanan, lebih lengkap dan terinci jenis pungutan perikanan yang berlaku, tata cara pungutan yang diberlakukan, baik terhadap perusahaan dalam negeri (PMDN) maupun perusahaan asing (PMA), akan tetapi dari kedua belas peraturan dan perundang-undangan tersebut, masih:

1. Belum adanya sinkronisasi dari peraturan yang ada, dan lebih cenderung saling tumpang tindih, atau saling melengkapi sehingga dari diundangkannya Undang-undang Nomor. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, yang mengamatkan penerbitan ketentuan lebih lanjut mengenai pungutan perikanan dan penggunaan pungutan perikanan diatur dengan peraturan pemerintah, menjadi pekerjaan bersama untuk membuat suatu aturan yang saling terkait satu dengan yang lainnya;
2. Peraturan yang ada belum menunjukkan birokrasi yang lebih ramping, seperti berkaitan dengan pengajuan PPP, PHP, dan PPA cenderung berbelit, dan bagaimana dengan kewenangan dari pemerintah daerah, sebagai suatu kenyataan bahwa selama ini kapal penangkap ikan yang beroperasi mempunyai home base yang jauh dari Ibu Kota negara, Jakarta sebagai tempat untuk mendapatkan surat ijin tersebut. Apakah ada mekanisme untuk memperpendek jalur birokrasi tersebut, seperti misalnya adanya perwakilan pemerintah pusat di daerah, terutama yang tidak terjangkau;

3. Belum dipertegas perijinan yang dikeluarkan, terutama yang berkaitan dengan wewenang dan tanggung jawab, dari masing-masing instansi pemerintah yaitu pada tingkat tanggung jawab dan wewenang pada kementerian terkait, seperti untuk penetapan harga ikan, yang dikeluarkan oleh menteri Perindustrian dan Perdagangan (berkaitan dengan ekspor hasil perikanan), tata cara lelang oleh menteri dalam negeri, menteri koperasi dan PPK.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari makalah ini disimpulkan antara lain :

1. Peraturan dan perundangan yang terkait dengan pungutan perikanan sebelum pemberlakuan UU No. 5 tahun 1983 tentang ZEEI, sampai berlakunya Undang-undang No. 31 tahun 2004 tentang perikanan, berjumlah sekitar 25 peraturan dan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, maupun keputusan menteri, yang berisi antara lain ; jenis pungutan perikanan (Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP)), tatacara pungutan diberlakukan, tata cara penerimaan PNBP dari sektor perikanan, produktivitas kapal penangkapan ikan;
2. Karena masih banyaknya aturan yang mengatur tentang pungutan perikanan, dan diantara aturan yang satu dengan yang lainnya “terkesan saling tumpang tindih” baik pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, sampai pada keputusan menteri, membuat satu kebijakan seperti wewenang menentukan jumlah pungutan perikanan menjadi hak dan wewenang satu instansi atau lembaga sementara instansi atau lembaga lain juga menganggap sebagai wewenangnya, sehingga dalam tujuan dari penguasaan pungutan yaitu untuk mengelola sumberdaya perikanan belum berhasil diwujudkan.
3. Kebijakan yang akan dibuat diwaktu yang akan datang, dengan telah diberlakukannya Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang “perikanan” hendaknya lebih mengutamakan sinkronisasi antar satu keputusan dengan keputusan yang lain, dan antara instansi dan lembaga, sehingga akan menghindari tumpang tindih antar peraturan yang ada.

Saran

Dari kesimpulan diatas, ada beberapa saran antara lain :

1. Untuk menghindari tumpang tindihnya aturan yang akan dibuat, terutama amanah dari UU No.31 tahun 2004, yang berkaitan dengan ketentuan lebih lanjut mengenai pungutan perikanan dan penggunaan pungutan perikanan diatur dengan peraturan pemerintah, maka sebelum membuat peraturan pemerintah tersebut, diklarifikasi terlebih dahulu aturan yang selama ini, bagaimana sisi positif dan negatifnya;
2. Pemangkasan jalur birokrasi yang tidak perlu, untuk lebih mengefisienkan dalam hal perijinan dan pembayaran pungutan perikanan, disamping akan mengurangi biaya yang akan dikeluarkan oleh pengusaha perikanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang, S. 2004. Dampak Pemberian Ijin Penangkapan Bagi Kapal-Kapal Perikanan Berbendera Asing dan Eks Asing terhadap Pengusahaan Penangkapan Ikan, Makalah disampaikan pada Semiloka DKP-IPB di Hotel Aryaduta, 10 Mei 2004. Jakarta
- Bambang Waluyo. 1996. Penelitian Hukum Dalam Praktek. PT. Sinar Grafika. Jakarta. hlm.17-20
- Dahuri, R. 2002. Wawancara Prof. Dr. H. Rochmin Dahuri pada Tokoh Indonesia DotCom (Ensiklopedi Tokoh Indonesia). www.TokohIndonesia.com (22 Desember 2004)
- Fauzi, A. 2004. Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan : Teori dan Aplikasi. Gramedia. Jakarta
- Ghofar, A. 2002. Menjalin Kemitraan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Laut di Selat Bali, Makalah disampaikan pada Konversi Nasional III 2002 Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Indonesia, di Bali 21 – 24 Mei 2002. Bali
- Harini. 2003. Peranan Harini Group dalam Pembangunan Perikanan Indonesia www.Harini.com (29 Maret 2005)

Info Baru 888PC. 2003. Bisnis Besar Sektor Kelautan dan Perikanan. www.info.com (8 April 2005)

Monintja, D.R. 1996. Pemanfaatan Zone Ekonomi Eksklusife Indonesia dan Permasalahannya. Makalah disampaikan pada Penataran Hukum Laut Internasional di Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, 19-31 Agustus 1996, Bandung

Nikijuluw, V.P.H. 2002. Rezim Pengelolaan Sumberdaya Perikanan. PT. Pusaka Cidesindo. Jakarta

Suparmoko, M. 1997. Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan. (Suatu Pendekatan Teoritis). Ed.2. BPF. Yogyakarta.

Soerjono Soekanto. 1982. Sosiologi Suatu Pengantar. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta. 404 halaman.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Cet-Kelima. Raja Grafindo Persada. Jakarta.