

BAB II

TINJAUAN KONSEPTUAL

A. Tinjauan Umum Tentang Alat Penangkapan Ikan (API)

a. Pengertian Alat Penangkapan Ikan

Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Penempatan Alat Penangkapan Ikan Dan Alat Bantu Penangkapan Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia Dan Laut Lepas Serta Penataan Andon Penangkapan Ikan menjelaskan Alat Penangkapan Ikan yang selanjutnya disingkat API adalah sarana dan perlengkapan atau benda-benda lainnya yang dipergunakan untuk menangkap ikan.

Indikator alat penangkapan ikan ramah lingkungan berdasarkan petunjuk teknis Dirjen Perikanan Tangkap (2005) sebagai acuan dalam penelitian ini, yaitu:¹

1) Tidak menangkap di daerah terlarang; jika tidak mengoperasikan alat tangkap di daerah yang dilarang oleh pemerintah secara sah, seperti kawasan konsevasi.

¹Huasin Latuconsina, "Identifikasi Alat Penangkapan Ikan Ramah Lingkungan Di Kawasan Konservasi Laut Pulau Pombo Provinsi Maluku", Jurnal Ilmiah Agribisnis dan Perikanan ,Volume 3 Edisi 2, Oktober 2010, hlm. 24.

- 2) Tidak membahayakan nelayan; jika dalam pengoperasiannya tidak membahayakan jiwa dan keselamatan nelayan.
- 3) Tidak menangkap spesies yang dilindungi; jika frekwensi tertangkapnya spesies yang dilindungi relatif kecil atau tidak sama sekali.
- 4) Mempertahankan keanekaragaman hayati; jika tidak menurunkan keanekaragaman hayati perairan dengan tidak menangkap secara berlebihan pada suatu spesies tertentu yang akan mengancam keberadaannya.
- 5) Tidak merusak lingkungan fisik perairan; jika tidak merusak habitat ikan seperti terumbu karang, alga, lamun dan habitat fisik perairan lainnya.
- 6) Tangkapan berkualitas tinggi; jika secara fisik hasil tangkapan memiliki kualitas dan mutu yang baik, seperti insang yang berwarna merah dan segar, daging masih utuh, segar dan padat.
- 7) Tangkapan sampingan rendah; jika hasil tangkapan sampingan yang tertangkap bersamaan dengan hasil tangkapan utama sangat kecil atau tidak ada. Selektifitas tinggi; jika ukuran mata jaring (*mesh size*) yang digunakan dan ukuran jenis hasil tangkapan sesuai dengan tujuan dan target penangkapan.²

² Ardidja, S. Alat Penangkap Ikan. Jurusan Teknologi Penangkapan Ikan. Sekolah Tinggi Perikanan Jakarta. 2007., hlm.17-30.

b. Jenis Alat Penangkapan Ikan

Pasal 5 Undang-undang No.45 Tahun 200 tentang Peikanan menyebutkan :

(1) Jenis API dibedakan menjadi 10 (sepuluh) kelompok, yang terdiri atas:

A. Jaring Lingkar; Jaring lingkar (pukat cincin) merupakan salah satu alat tangkap yang digunakan untuk menangkap ikan di waduk. Jaring lingkar pada umumnya berbentuk empat persegi panjang, tidak berkantong dan digunakan untuk menangkap ikan di permukaan. Penangkap ikan dengan alat jaring lingkar, dilakukan pada malam hari (antara matahari terbenam sampai dengan matahari terbit).³

B. Jaring Tarik; yang dimaksud dengan jaring trawl (*trawl net*) disini adalah suatu jaring kantong yang ditarik di belakang kapal menelusuri permukaan dasar perairan untuk menangkap ikan, udang dan jenis demersal lainnya. Jaring ini juga ada yang menyebut sebagai “jaring tarik dasar”. Pada umumnya, jaring *trawl* memiliki ciri-ciri yaitu (a) memiliki alat pembuka mulut jaring atau beam (b) memiliki sepasang papan pemberat atau otter board (c) mata jaring yang sangat kecil sehingga mampu menjaring ikan yang kecil sekalipun (d) cara operasinya dengan cara ditarik atau diseret oleh sebuah kapal.⁴

³Siti Mariyam, “TeKnik Penangkapan Ikan Dengan Jaring Lingkar (Pukat Cincin) Di Waduk Ir. H. Djuandaz”, BTL, Vol.6 No.2 Desember 2008, hlm. 65-67.

⁴Arisandi, “Inkonsistensi Kebijakan Penggunaan Jaring Trawl (Studi Kasus Penggunaan Jaring Trawl Oleh Nelayan Wilayah Perairan Gresik)”, JKMP, Vol. 4, No. 1, Maret 2016, hlm. 1-

C. Jaring Hela;

Pukat Hela merupakan kelompok alat penangkapan ikan yang terbuat dari jaring berkantong yang dilengkapi dengan atau tanpa alat pembuka mulut jaring dan pengoperasiannya dengan cara ditarik oleh dua buah kapal. *Trawl* ini juga dikenal dengan nama pukat harimau, pukat tarik, tangkul tarik, jaring tarik, jaring *trawl* ikan dan masih banyak lagi jenisnya di masing-masing daerah.⁵

D. Penggaruk;Penggaruk (*dredges*), adalah kelompok alat penangkapan ikan berbingkai kayu atau besi yang bergerigi atau bergancu di bagian bawahnya, dilengkapi atau tanpa jaring/bahan lainnya, dioperasikan dengan cara menggaruk di dasar perairan dengan atau tanpa perahu untuk menangkap kekerangan dan biota menetap.⁶

Penggaruk (*dredges*), terdiri dari:

1. penggaruk berkapal (*boat dredges*); dan
2. penggaruk tanpa kapal (*hand dredges*).

Tata cara pengoperasian alat penangkapan ikan penggaruk dilakukan dengan cara menarik ataupun menghela garuk dengan atau tanpa kapal. Pengoperasiannya dilakukan pada dasar perairan umumnya untuk menangkap kekerangan, teripang, dan biota menetap lainnya.

18.

⁵ Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm 2-3

⁶M. Nursah, *et.al, Alat Tangkap Kerang Dalam Tinjauan Ekonomi Islam*, Tanjung Jabung Timur : Zabag qu publish, 2021, hlm. 30-39.

E. Jaring Angkat; Jaring angkat (*lift nets*), adalah kelompok alat penangkapan ikan terbuat dari bahan jaring berbentuk segi empat dilengkapi bingkai bambu atau bahan lainnya sebagai rangka, yang dioperasikan dengan cara dibenamkan pada kolom perairan saat setting dan diangkat ke permukaan saat hauling yang dilengkapi dengan atau tanpa lampu pengumpul ikan, untuk menangkap ikan pelagis.⁷

Jaring angkat (*lift nets*), terdiri dari:

1. anco (*portable lift nets*);
2. jaring angkat berperahu (*boat-operated lift nets*), terdiri dari: 1) bagan berperahu; dan 2) *bouke ami*.
3. bagan tancap (*shore-operated stationary lift nets*).

Tata cara pengoperasian alat penangkapan ikan jaring angkat dilakukan dengan cara dibenamkan pada kolom perairan saat setting dan diangkat ke permukaan saat hauling. Pengoperasiannya dapat menggunakan alat bantu pengumpul ikan berupa lampu. Anco dan bagan tancap dioperasikan di daerah pantai sedangkan jaring angkat lainnya dioperasikan di perairan yang lebih jauh dari pantai.

F. Alat Yang Dijatuhkan Atau Ditebarkan; adalah kelompok alat penangkapan ikan yang terbuat dari jaring, besi, kayu, dan/atau bambu yang cara

⁷ Sigit Winarno, *et. al*, "Penangkapan Ikan Dengan Jaring Angkat (Lift Nets) Di Pantai Utara Jawa: Hasil Kegiatan Peningkatan Ketrampilan Tehnisi dengan Menggunakan", *BuLetin Teknik Litkayasa*, Volume 17, Nomor 1, Juni 2019, hlm. 9-14.

pengoperasiannya dijatuhkan/ditebarkan untuk mengurung ikan pada sasaran yang terlihat maupun tidak terlihat.

Alat yang dijatuhkan atau ditebarkan (*falling gears*), terdiri dari:

1. jala jatuh berkapal (*cast nets*); dan
2. jala tebar (*falling gear not specified*).

Tata cara pengoperasian alat penangkapan ikan yang dijatuhkan atau ditebarkan dilakukan dengan cara menjatuhkan/menebarkan pada suatu perairan dimana target sasaran tangkapan berada. Pada jala jatuh berkapal pengoperasian dilanjutkan dengan menarik tali kerut pada bagian bawah jala, sedangkan pada jala tebar bagian bawah jala akan menguncup dengan sendirinya karena pengaruh pemberat rantai. Jala tebar dioperasikan di sekitar pantai yang dangkal untuk menangkap ikan-ikan kecil, sedangkan jala jatuh berkapal dioperasikan di perairan yang lebih jauh dari pantai dengan atau tanpa alat bantu penangkapan berupa lampu umumnya menangkap ikan pelagis bergerombol dan cumi-cumi.⁸

G. Jaring Insang; adalah kelompok jaring yang berbentuk empat persegi panjang dilengkapi dengan pelampung, pemberat, tali ris atas dan tali ris bawah atau tanpa tali ris bawah untuk menghadang ikan sehingga ikan tertangkap dengan cara terjerat dan/atau terpuntal dioperasikan di permukaan,

⁸ N. M. S. Amalia Diamantina, *et.al*, "Analisis Pelaksanaan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 42/Permen-Kp/2014 Tentang Perubahan Keempat Atas Per.02/Men/2011 Tentang Jalur Penangkapan Ikan Dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan Dan Alat Bantu Penangkapan Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia Di Kabupaten Jepara", *Diponegoro Law Journal*, vol. 6, no. 2, Apr. 2017, hlm. 1-10.

pertengahan dan dasar secara menetap, hanyut dan melingkar dengan tujuan menangkap ikan pelagis dan demersal.⁹

Jaring insang (*gillnets and entangling nets*), terdiri dari:

1. jaring insang tetap (*set gillnets/anchored*), berupa jaring *liong bun*;
2. jaring insang hanyut (*driftnets*), berupa jaring *gillnet oseanik*;
3. jaring insang lingkaran (*encircling gillnets*);
4. jaring insang berpancang (*fixed gillnets/on stakes*);
5. jaring insang berlapis (*trammel nets*) berupa jaring klitik; dan
6. *combined gillnets-trammel net*.

Tata cara pengoperasian jaring insang dilakukan dengan cara menghadang arah renang gerombolan ikan pelagis atau demersal yang menjadi sasaran tangkap sehingga terjerat pada jaring. Pengoperasiannya dilakukan pada permukaan, pertengahan maupun pada dasar perairan, umumnya untuk menangkap ikan pelagis maupun ikan demersal tergantung jenis jaring insang. Jaring insang dioperasikan secara menetap, dihanyutkan, melingkar maupun terpancang pada permukaan, pertengahan maupun dasar perairan. Jaring insang ada yang satu lapis maupun berlapis. Jaring insang berlapis umumnya dioperasikan pada dasar perairan umumnya menangkap ikan demersal.

⁹ Sulaeman Martasuganda, Jaring Insang, Bogor : Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, 2008, hlm.1-6.

H. Perangkap; adalah kelompok alat penangkapan ikan yang terbuat dari jaring, dan/atau besi, kayu, bambu, berbentuk silinder, trapesium dan bentuk lainnya dioperasikan secara pasif pada dasar atau permukaan perairan, dilengkapi atau tanpa umpan.¹⁰

Perangkap (*traps*), terdiri dari:

1. *stationary uncovered pound nets*, berupa *set net*;
2. bubu (*pots*);
3. bubu bersayap (*fyke nets*);
4. stow nets, terdiri dari: 1) pukot labuh (*long bag set net*); 2) togo; 3) ambai; 4) jermal; dan 5) pengerih.
5. *barriers, fences, weirs*, berupa sero;
6. perangkap ikan peloncat (*aerial traps*);
7. muro ami; dan
8. seser.

Tata cara pengoperasian alat penangkapan ikan perangkap dilakukan secara pasif berdasarkan tingkah laku ikan, ditempatkan pada suatu perairan dengan atau tanpa umpan sehingga ikan terperangkap atau terjebak masuk dan tidak dapat keluar dari perangkap. Pengoperasiannya dilakukan pada permukaan

¹⁰ Gondo Puspito, *Perangkap Non Ikan*, Bogor : Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor, 2019, hlm.1-2.

maupun dasar perairan umumnya menangkap ikan pelagis maupun ikan demersal tergantung jenis perangkap. Bubu bersayap, togo, ambai, jermal, pengerih dan sero dioperasikan di daerah pantai untuk menangkap ikan yang beruaya dengan memanfaatkan pasang surut perairan. Set net dioperasikan di wilayah pantai secara menetap untuk menangkap ikan pelagis maupun demersal yang beruaya secara regular atau musiman.

Pukat labuh dioperasikan di wilayah pantai dengan memanfaatkan arus perairan, umumnya untuk menangkap ikan ukuran kecil di daerah pasang surut. Bubu dioperasikan di dasar perairan umumnya untuk menangkap ikan demersal dan ikan karang. Alat penangkapan ikan peloncat dioperasikan pada permukaan air mengikuti tingkah laku ikan yang meloncat apabila merasa terhalang.

I. Pancing adalah kelompok alat penangkapan ikan yang terdiri dari tali dan mata pancing dan atau sejenisnya. Dilengkapi dengan umpan alami, umpan buatan atau tanpa umpan.¹¹

Pancing (*hooks and lines*), terdiri dari:

1. *handlines and pole-lines/hand operated*, terdiri dari: 1) pancing ulur; 2) pancing berjoran; 3) huhate; dan 4) *squid angling*.
2. *handlines and pole-lines/mechanized*, terdiri dari: 1) *squid jigging*;

¹¹ S. M. N. I. Sudrajat, *et.al*, "AnAlisis Teknis Dan Finansial Usaha Penangkapan Ikan Layur (*Trichiurus Sp*) Dengan Alat Tangkap Pancing Ulur (Handline) Di Pelabuhan Perikanan Nusantara Palabuhanratu Sukabumi," *Journal of Fisheries Resources Utilization Management and Technology*, vol. 3, no. 3, Aug. 2014, hlm. 141-149.

dan 2) *huhate mekanis*.

3. rawai dasar (*set longlines*);

4. rawai hanyut (*drifting longlines*), terdiri dari: 1) rawai tuna; dan 2) rawai cucut.

5. tonda (*trolling lines*); dan

6. pancing layang-layang.

Tata cara pengoperasian alat penangkapan ikan pancing dilakukan dengan cara menurunkan tali dan mata pancing dan atau sejenisnya, menggunakan atau tanpa joran yang dilengkapi dengan umpan alami, umpan buatan atau tanpa umpan. Pengoperasiannya dilakukan pada permukaan, kolom maupun dasar perairan, umumnya untuk menangkap ikan pelagis maupun ikan demersal tergantung jenis pancing.

Huhate dioperasikan di permukaan perairan umumnya menangkap gerombolan ikan pelagis perenang cepat (tongkol dan cakalang). Tonda dan pancing layang-layang dioperasikan di permukaan perairan dengan cara ditarik secara horizontal dengan menggunakan kapal umumnya menangkap ikan pelagis. Squid jigging dioperasikan pada kolom perairan umumnya untuk menangkap cumi-cumi. Rawai hanyut (termasuk rawai tuna dan rawai cucut) dioperasikan di kolom perairan sampai dasar perairan umumnya menangkap ikan pelagis dan demersal. Pancing ulur, pancing berjoran dan rawai dasar dioperasikan di kolom perairan sampai dasar perairan umumnya menangkap

ikan pelagis dan demersal.

J. API lainnya, (2) Jenis API sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan menjadi:

- a. API yang diperbolehkan; dan
- b. API yang dilarang.

c. Pukat Hela

Pukat Hela merupakan kelompok alat penangkapan ikan yang terbuat dari jaring berkantong yang dilengkapi dengan atau tanpa alat pembuka mulut jaring dan pengoperasiannya dengan cara ditarik oleh dua buah kapal. *Trawl* ini juga dikenal dengan nama pukat harimau, pukat tarik, tangkul tarik, jaring tarik, jaring *trawl* ikan dan masih banyak lagi jenisnya di masing-masing daerah.¹²

Peraturan Menteri KP Nomor 06/MEN 2008 pengertian Pukat Hela pada Pasal 1 Ayat (2) adalah:

“Pukat hela adalah semua jenis alat penangkapan ikan berbentuk jaring berkantong, berbadan dan bersayap yang dilengkapi dengan pembuka jaring yang dioperasikan dengan cara ditarik/dihela menggunakan satu kapal yang bergerak”.

Pengoperasian API jaring hela dapat menggunakan satu atau lebih

¹² Djoko Tribawono, Hukum Perikanan Indonesia, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm 2-3

jaring berkantong yang dilengkapi dengan papan pembuka mulut jaring berupa palang rentang atau papan rentang yang terbuat dari bahan besi, kayu atau lainnya dan dilakukan dengan cara menyapu permukaan, pertengahan atau dasar perairan dengan cara dihela oleh kapal dengan lama waktu tertentu.

Jaring hela yang dioperasikan di dasar perairan yaitu pukot hela berpalang, pukot hela dasar udang, jaring hela udang berkantong, pukot hela kembar berpapan, pukot hela dasar dua kapal, yang umumnya untuk menangkap ikan demersal, krustasea yaitu udang dan lainnya. Sedangkan jaring hela yang dioperasikan di pertengahan/kolom perairan yaitu pukot ikan, jaring hela ikan berkantong, pukot hela pertengahan dua kapal, yang umumnya untuk menangkap ikan pelagis dan lainnya.

Jenis-jenis Alat Tangkap Ikan Pukat Hela (*trawls*) :¹³

1. Pukat hela dasar berpalang dengan singkatan TBB. Pukat hela dasar berpalang merupakan pukot hela dasar yang pengoperasiannya dilengkapi dengan palang pembuka agar mulut jaring tetap terbuka.
2. Pukat hela dasar udang dengan singkatan OTB-PU. Pukat hela dasar udang merupakan pukot hela dasar yang dilengkapi dengan alat pemisah penyusut (*Turtle Excluder Device*, TED), dengan target tangkapan udang.
3. Jaring hela udang berkantong dengan singkatan OTB-JHUB.¹⁴ Jaring hela udang berkantong merupakan API bersifat aktif berbentuk jaring berkantong

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ *Ibid.*, hlm.4-5.

yang dioperasikan secara dihela pada dasar perairan serta dilengkapi dengan alat pemisah penyu (*Turtle Excluder Device*, TED).

4. Pukat hela kembar berpapan dengan singkatan OTT. Pukat hela kembar berpapan merupakan pukat hela dasar yang terdiri dari dua pukat hela yang digabung menjadi satu pada salah satu sayap dan dilengkapi dengan papan pembuka dibagian luar mulut jaring.

5. Pukat hela dasar dua kapal dengan singkatan PTB. Pukat hela dasar dua kapal merupakan pukat hela dasar tanpa papan pembuka atau palang pembuka yang pengoperasiannya dengan dihela oleh 2 (dua) kapal.

6. Pukat ikan dengan singkatan OTM-PI. Pukat ikan merupakan pukat hela pertengahan yang dilengkapi dengan papan pembuka sebagai alat pembuka mulut jaring yang pengoperasiannya pada kolom perairan.

7. Jaring hela ikan berkantong dengan singkatan OTM-JHIB.¹⁵ Jaring hela ikan berkantong merupakan API bersifat aktif berbentuk jaring berkantong dengan ukuran mata jaring kantong ≥ 2 (lebih dari atau sama dengan dua) inci dan mata jaring kantong berbentuk persegi (*square mesh*) yang dioperasikan secara dihela pada kolom perairan (tidak menyentuh dasar perairan) serta dilarang menggunakan alat-alat tambahan berupa bola gelinding dan/atau rantai pengejut, bagian atas kantong rangkap, dan/atau menggunakan gawang atau palang rentang.

8. Pukat hela pertengahan dua kapal dengan singkatan PTM. Pukat hela

¹⁵*Ibid*, hlm.8.

pertengahan dua kapal merupakan pukot hela pertengahan yang dilengkapi dengan papan pembuka sebagai alat pembuka mulut jaring yang pengoperasiannya pada kolom perairan dan dihela oleh 2 (dua) kapal.

d. Pukat Tarik

Pukat tarik merupakan alat tangkap ikan yang memiliki kantong (*cod-end*) dan tidak memiliki alat pembuka mulut jaring. Cara pengoperasiannya yaitu melingkari suatu gerombolan (*schooling*) ikan setelah itu alat tangkap ditarik ke atas kapal yang sedang berhenti/berlabuh jangkar atau ke darat/pantai melalui kedua bagian sayap dan tali selambar (BSN, 2008).

Kelompok jenis API pukat tarik adalah kelompok API yang bersifat aktif, berupa jaring berbentuk kerucut yang terdiri dari sayap, badan, kantong (*cod-end*), dilengkapi dengan pelampung, pemberat, Tali Ris Atas, tali ris bawah, tali selambar dan tanpa alat pembuka mulut jaring. Pengoperasiannya dengan cara dilingkarkan untuk mengurung ikan demersal atau gerombolan ikan pelagis, kemudian menariknya ke kapal yang sedang berhenti/berlabuh jangkar atau ke darat/pantai melalui kedua bagian tali selambar dan sayapnya

Jenis Pukat Tarik :¹⁶

1. Jaring tarik pantai dengan singkatan SB. Jaring tarik pantai adalah jaring tarik yang pengoperasiannya melingkari ikan demersal atau gerombolan ikan

¹⁶Ixora Adhitama, *et.al.*, "Implementasi Kebijakan Pelarangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) Dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia", Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik, Vol. 08; No. 02; Tahun 2017, hlm. 7-18.

pelagis di perairan pantai dan menarik pukat ke arah pantai melalui kedua bagian tali selambar dan sayapnya.

2. Jaring tarik sempadan dengan singkatan SB-JTS Jaring tarik sempadan adalah jaring tarik yang pengoperasiannya melingkari ikan di Perairan Darat dan menarik pukat ke arah sempadan melalui kedua bagian tali selambar dan sayapnya.

3. Jaring tarik berkapal dengan singkatan SV meliputi:¹⁷

a. dogol dengan singkatan SV-SDN

Dogol adalah jaring tarik yang pengoperasiannya menggunakan tali selambar di dasar perairan dengan melingkari ikan demersal, kemudian menarik dan diangkat ke kapal yang sedang berhenti/berlabuh jangkar. API dogol menggunakan diamond mesh pada seluruh bagian kantongnya.

b. *pair seines* dengan singkatan SV-SPR

Pair seines adalah jaring tarik yang pengoperasiannya menggunakan dua kapal untuk melingkari ikan demersal atau gerombolan ikan pelagis, kemudian menarik dan diangkat ke kapal yang sedang berhenti.

c. payang dengan singkatan SV-PYG

Payang adalah jaring tarik yang pengoperasiannya dengan menggunakan tali selambar di permukaan perairan dan melingkarkan jaring pada gerombolan

¹⁷ Shah Rizal Bin Husin, "Identifikasi Alat Penangkapan Ikan Di Pulau Sebatik, Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara", Skripsi Ilmu Kelautan Dan Perikanan, Makassar : Universitas Hasanuddin, 2018, hlm.21.

ikan pelagis, kemudian menarik dan mengangkat jaring ke atas kapal.

d. cantrang dengan singkatan SV-CTG¹⁸

Cantrang adalah jaring tarik yang pengoperasiannya menggunakan tali selambar yang panjang di dasar perairan dengan melingkari ikan demersal, kemudian menarik dan diangkat ke kapal yang sedang berhenti/berlabuh jangkar. API cantrang menggunakan diamond mesh pada seluruh bagian kantongnya.

e. lampara dasar dengan singkatan SV-LDS

Lampara dasar adalah jaring tarik yang pengoperasiannya menggunakan sayap yang panjang dan tali selambar di dasar perairan dengan melingkari ikan demersal, kemudian menarik dan diangkat ke kapal.

f. Jaring Tarik berkantong dengan singkatan SV-JTK

Jaring tarik berkantong adalah jaring tarik yang menggunakan square mesh pada seluruh bagian kantongnya dan pengoperasiannya menggunakan tali selambar di dasar perairan dengan melingkari ikan demersal, kemudian menarik dan diangkat ke kapal yang sedang berhenti/berlabuh.

B. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

a. Kebijakan Publik

¹⁸*Ibid.*

Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Adapun kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.¹⁹

b. Pengertian Kebijakan Publik

Ketika istilah kebijakan dan publik digabung menjadi satu, yaitu kebijakan publik, memiliki makna yang lebih luas daripada ketika diartikan secara sendiri-sendiri. Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tiran, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja.²⁰

Kekuasaan yang dimiliki negara tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa, tetapi memerlukan kebijakan. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah, tetapi tidak akan efektif tanpa ada kebijakan

¹⁹Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, Bandung : Pustaka Setia, 2014, hlm.23-24.

²⁰Eko Handoyo, *Kebijakan Publik* , Semarang : Widya Karya, 2012, 5-10.

publik yang dibuat. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah dan karena kebijakan publik pada dasarnya merupakan kebijakan negara, maka kebijakan publik dimaknai sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, untuk memastikan bahwa tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik dapat tercapai.

Kebijakan publik dalam pandangan Dye dan Anderson, bukan sekadar keputusan yang menghasilkan aktivitas-aktivitas yang terpisah. Sebagaimana dilihat Richard Rose, kebijakan dipandang sebagai serangkaian panjang aktivitas yang saling berhubungan. Makna kebijakan Dye maupun Anderson, tidak semata-mata berkaitan dengan apa yang dapat atau tidak dapat dilakukan pemerintah, tetapi lebih dari itu, kebijakan publik menyangkut sejumlah aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hal ini sejalan dengan apa yang digagas Carl J. Friedrich tentang kebijakan publik. Menurut Friedrich, kebijakan adalah sejumlah tindakan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menyediakan rintangan sekaligus kesempatan di mana kebijakan yang diajukan dapat dimanfaatkan.

Amara Raksasataya mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:²¹

- a. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;

²¹*Ibid.*,

c. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Sedangkan menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

c. Mekanisme Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya :²²

1. Identifikasi masalah kebijakan
2. Penyusunan agenda
3. Perumusan kebijakan

²² Sholih Muadi, *et.al*, "Konsep Dan Kajian Teori Perumusankebijakan Publik", *Jurnal Review Politik*, Volume 06, Nomor 02, Desember 2016, hlm.199.

4. Pengesahan kebijakan
5. Implementasi kebijakan
6. Evaluasi kebijakan.

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi.²³

Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (*publik opinion*) dan suara publik (*publik voice*), seperti dijelaskan oleh Parson. Hal ini disebabkan oleh proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

Mengikuti pendapat Anderson, Bintoro Tjokroamidjojo (1976), Bapak Administrasi Pembangunan Indonesia, mengemukakan bahwa “Policy Fomulation sama dengan *Policy Making*, dan ini berbeda dengan decision making (pengambilan keputusan)”. *Policy making* memiliki konteks

²³ *Ibid.*,

pengertian yang lebih luas dari decision making. Sedangkan William R. Dhall mendefinisikan decision making sebagai pemilihan atas pelbagai macam alternatif. Sementara Nigro dan Nigro mengemukakan bahwa tidak ada perbedaan mutlak yang dapat dibuat antara pengambilan keputusan decision making dengan pembuatan kebijakan (*policy making*), karena itu, setiap pembuatan kebijakan adalah suatu pembuatan keputusan. Akan tetapi, pengambilan kebijakan membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarah ke banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah dipilih.

Selanjutnya, Tjokroamidjojo menegaskan bahwa “apabila pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai, maka kegiatan tersebut disebut pengambilan keputusan; sebaliknya bila pemilihan alternatif itu terus-menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut dinamakan perumusan kebijakan.

Dengan demikian, pengertian perumusan kebijakan menyangkut suatu proses yang terdiri dari sejumlah langkah-langkah. Ripley menjelaskan beberapa langkah dalam kebijakan publik, yaitu:²⁴

1. *Agenda setting*
2. *Formulation dan legitimation*
3. *Program Implementations*
4. *Evaluation of implementation, performance, and impacts*
5. *Decisions about the future of the policy and program*

²⁴ *Ibid*, hlm.201.

Dengan demikian, berdasarkan pendapat Ripley tersebut, ruang-lingkup Formulasi Kebijakan Publik lebih menekankan pada tahapan: Agenda *Setting*, Agenda Pemerintah, Formulasi dan legitimasi, serta pengambilan dan pengumuman kebijakan untuk mencapai sasaran seperti apa yang telah dijelaskan di atas.

Beberapa pakar menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan publik selalu dan harus memperhatikan beberapa karakteristik penting agar dapat mencapai sasaran kebijakan yang dituangkan dalam tahapan implementasi kebijakan.

Misalnya, dijelaskan oleh O'Jones bahwa ada empat varian kelompok kepentingan bila dilihat atas interest dan akses serta kebutuhan masyarakat pada perumusan kebijakan publik, yaitu (a) kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik dengan akses yang mapan, (b) kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik tanpa akses yang mapan, (c) kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi dengan baik tetapi memiliki akses yang mapan, dan (d) kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi sekaligus juga tidak memiliki akses yang mapan.²⁵

Berbagai peraturan dirumuskan oleh pimpinan maupun eksekutif yang ditindaklanjuti oleh birokrasi terkait bekerjasama dengan masyarakat (*stakeholders*). Konsepsi itu memberikan petunjuk bahwa kegagalan implementasi kebijakan merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab jajaran birokrasi.

²⁵*Ibid*, hlm.202.

Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan. Pandangan itu mengingatkan atas konsep “*policy environment*” yang diungkapkan oleh Dye, sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Disamping itu setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dapat diimplementasikan.²⁶

Berbagai penjelasan konseptual di atas terkait dengan perumusan kebijakan, konsep perumusan terkait dengan persoalan implementasi kebijakan, dimana ketergantungan implementasi yang baik akan sangat ditentukan oleh proses dan penentuan kebijakan yang dilakukan. Di samping itu, perumusan dan implementasi kebijakan merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan sekalipun secara konseptual berbeda Dunn. Sebuah kebijakan tidak mempunyai arti apapun jika tidak dapat diimplementasikan. Oleh karena itu perlu dirumuskan secara tepat melalui proses penentuan kebijakan yang relevan dengan rencana implementasinya.

d. Permasalahan Kebijakan Publik

Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang, yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Sementara itu, suatu masalah akan

²⁶ *Ibid*, hlm.211.

menjadi masalah publik jika melibatkan banyak orang dan mempunyai akibat tidak hanya pada orang-orang yang secara langsung terlibat, tetapi juga sekelompok orang yang secara tidak langsung terlibat.²⁷

a. Masalah-masalah Publik

Suatu masalah akan menjadi masalah publik apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Suatu masalah akan menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan. Masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.

Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama, menurut Theodore J. Lowi, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah *substantif*.²⁸

Masalah prosedural berhubungan dengan cara pemerintah diorganisasikan dan cara pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia.

Kategori kedua, didasarkan pada asal-usul masalah. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri.

²⁷ Sahya Anggara, *op.cit*, hlm 25.

²⁸ *Ibid.*,

Lowi menyatakan bahwa masalah publik juga dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif.²⁹

Masalah distributif mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu, sedangkan masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Adapun masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antarkelompok atau kelas dalam masyarakat. Kebijakan ini berawal dari konflik dan melibatkan konflik kelas.

b. Ciri Pokok Masalah Kebijakan

William Dunn dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik mengemukakan empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut.³⁰

- 1) Saling kebergantungan. Seperti yang dinyatakan oleh Ackoff, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.

²⁹ *Ibid*, hlm.26.

³⁰ *Ibid*,.

- 2) Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
- 3) Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
- 4) Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

c. Tipe-tipe Masalah Kebijakan

Charles O. Jones membuat dua tipe masalah publik, yaitu sebagai berikut.

- 1) Masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan.
- 2) Masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapatkan dukungan.

e. Partisipan Kebijakan Publik

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi publik berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.³¹

Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik "*openheid*" maupun "*openbaar-heid*" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang

³¹ Erman I. Rahim, "Partisipasi Dalam Perspektif Kebijakan Publik", Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNG, Volume 2, No.2, Desember 2013, hlm. 2

baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.³²

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa Philipus M. Hadjon mengemukakan :³³

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*(mede) beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

³² *Ibid*, hlm.6

³³ *Ibid*, hlm.7.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi.

Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif menurut Hetifah Sj Sumarto.³⁴ Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan the stakeholders (pihak yang mempunyai kepentingan)-memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.

Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah menurut Mariam Budiardjo.

³⁴ *Ibid*, hlm.7.

Menurut Sad Dian Utomo, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, adalah :³⁵

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dapat dihemat.

Perumusan (tepatnya perumusan ulang) mekanisme kebijakan partisipatif adalah persoalan merumuskan hubungan mekanis antar berbagai pihak dalam proses kebijakan. Hubungan mekanis ini memungkinkan proses kebijakan bergulir mengingat aksi seorang aktor atau suatu agensi/lembaga/organisasi akan direaksi oleh pihak yang lain. Ini berarti bahwa:

- a. Yang perlu dirumuskan dalam mekanisme bukan hanya kausalitas normatif (entah mengikuti norma demokrasi, norma masyarakat lokal atau norma apa) namun juga kausalitas aksi-reaksi. Sebagaimana dicontohkan di atas, proses kebijakan partisipatif tidak bergulir manaka mekanisme baru yang dirumuskan dalam Undang-Undang/Perda tidak diyakini masyarakat akan bisa diterapkan. Kalau mereka tetap saja apatis terhadap mekanisme yang ada maka dominasi pejabat dalam proses kebijakan tetap berlangsung, dan agenda pengembangan partisipasi akan kandas.

³⁵ Erman I. Rahim, *op.cit*, hlm.7.

b. Mekanisme tidak cukup difahami secara tatanan prosedural, namun juga perangkat antisipasi dinamika sosial. Tidak adanya mekanisme yang jelas menyebabkan proses kebijakan sarat dengan konflik dan kekerasan. Dengan adanya mekanisme yang baku dan disefahami para pelaku, maka masing-masing yang terlibat dalam proses kebijakan bisa mengadu siasat, namun pada akhirnya dia harus tunduk pada apapun

yang dicapai dalam mekanisme tersebut. Sebaliknya, kesalahan masa lalu yang melebih-lebihkan pasti penting mekanisme sampai-sampai mekanisme tersebut berubah sekedar sebagai formalitas, perlu dihindari.

b. Pengembangan partisipasi harus menjangkau aspek *supply* (peluang untuk berpartisipasi) maupun aspek demand (gerakan sosial-politik untuk ikut mempengaruhi keputusan kebijakan pemerintah). Hal ini hanya bisa ditegakkan kalau: (1) pemerintah maupun masyarakat sanggup menegakkan aturan main. Mekanisme itu sendiri pada dasarnya adalah aturan main (2) modal sosial yang ada selama ini ikut didayagunakan. Kedua, prinsip pengelolaan perubahan sosial. Dalam hal ini ada dua persoalan:

a. Apakah kita mulai dari level mikro (aktor) untuk mengubah mekanisme, ataupun sebaliknya, sejumlah perubahan makro ditempuh duluan untuk memungkinkan kiprah pada level mikro bisa berlangsung mulus. Sebagai mana telah dikemukakan, pengembangan mekanisme dalam tulisan ini didudukkan sekedar sebagai salah satu pilar pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Mekanisme ini bisa dilahirkan oleh perjuangan aktor-aktor multi pihak yang kemudian sepakat untuk membakukan rumusan dan

membiasakan diri untuk mematuhi. Hal yang sebaliknya juga bisa terjadi.

Berbagai perombakan makro struktural dilakukan yang pada gilirannya berbuntut memfasilitasi perubahan-perubahan mikro. Sehubungan dengan persoalan ini maka: (1) pengembangan mekanisme tidak cukup diserahkan pada perumusan ketentuan yuridis, (2) jaminan yuridis/administratif yang diperoleh harus dikawal dengan aksi-aksi dan sejumlah “rekayasa” dalam rangka pembiasaan terhadap mekanisme baru, (3) Aktor-aktor yang menduduki posisi struktural dalam tubuh negara maupun dalam masyarakat perlu didorong untuk mendayagunakan posisi struktural tersebut untuk pembudayaan mekanisme baru.

b. Persoalan yang kedua adalah bagaimana inovasi awal bisa menggelinding laksana bola salju. Untuk itu advokasi lintas pihak yang sudah tergalang perlu bentuk dan kemudia didayagunakan. Komunikasi lintas pihak, katakanlah antara aktor dalam tubuh negara dengan aktor dalam masyarakat, bisa menghasilkan sinergi yang, kalau dikelola dengan baik, bisa menjamin sustainabilitas. Pengalaman selama ini banyak kebijakan partisipasi yang dilaksanakan oleh pemerintah diprotes oleh masyarakat, karena wakil masyarakat tersebut dianggap tidak mewakili masyarakat. Jalan keluar yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala partisipasi agar pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dapat berjalan baik adalah: (1) diperlukan instrument hukum yang secara substantif mengatur pelibatan masyarakat, sehingga mekanisme pelibatan masyarakat menjadi jelas;

(2) perlu keterbukaan dan akuntabilitas dari pihak pemerintah dan peka terhadap kepentingan publik; dan

(3) masyarakat perlu bersatu dalam suatu

wadah yang terorganisir dan independent yang dapat digunakan sebagai saluran partisipasi.

C. Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang No.45 Tahun 2009 tentang perikanan

a. Tujuan Pembentukan Undang-undang No.45 Tahun 2009 tentang perikanan.

Tujuan pembentukan undang-undang no.45 tahun 2009 ini terletak pada konsideran undang-undang ini, antara lain yaitu :

1. Bahwa perairan yang berada dalam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

Bahwa Indonesia memiliki zona laut lepas mengandung sumber daya ikan yang potensial dan sebagai lahan pembudidayaan ikan merupakan berkah dari Tuhan Yang Maha Esa yang diamanatkan kepada bangsa Indonesia yang memiliki falsafah hidup Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi

kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Untuk mempertahankan potensi sumberdaya perikanan ini maka dibentuklah Undang-undang No.45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

2. Bahwa pemanfaatan sumber daya ikan belum memberikan peningkatan taraf hidup yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Melalui pengelolaan perikanan, pengawasan, dan sistem penegakan hukum yang optimal. Dengan adanya pemanfaatan sumberdaya ikan dengan baik oleh masyarakat nelayan dimaksudkan untuk menunjang peronomian nelayan, dengan tetap memperhatikan pengelolaan, pengawasan dan penegakan hukum untuk menjaga sumber daya perikanan.

3. Bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan belum sepenuhnya mampu mengantisipasi perkembangan teknologi dan kebutuhan hukum dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya ikan.

Dibuatnya Undnag-undang no.45 Tahun 2009 untuk melengkapi dan menambahkan aturan yang belum ada didalam undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang No.31 Tahun 2004 tentang Peikanan.

4. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;

b. Upaya Pengawasan dalam Undang-undang No.45 Tahun 2009

Negara memiliki kewajiban dalam melindungi hak setiap warga negara, tidak terkecuali dalam setiap usaha perikanan yang dilakukan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kemitraan, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan kelestarian yang berkelanjutan. Pada dasarnya, Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan perikanan, yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 yang diperbaharui oleh Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Akan tetapi, hingga saat ini masih terdapat banyak pelanggaran yang dilakukan. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk menekan permasalahan tersebut, yaitu dengan membentuk Pengawas Perikanan yang keberadaannya diperkuat dengan Undang-Undang Perikanan.³⁶

Pengawas perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan. Pengawas perikanan bertugas untuk mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Hal ini bertujuan untuk melindungi agar usaha perikanan di perairan Indonesia dapat berjalan sebagaimana mestinya tanpa harus menimbulkan dampak negatif. Salah satu bentuk penanganan yang dilakukan pengawas perikanan dalam undang-undang tersebut adalah dengan melakukan kegiatan patroli pengawasan. Patroli pengawasan dilakukan untuk mencegah terjadinya kegiatan perikanan yang melanggar hukum, tidak dilaporkan dan diatur, serta kegiatan yang merusak sumber daya ikan dan lingkungannya.

³⁶ Wisnu Purba Anggara, *et.al*, "Tugas Dan Wewenang Pengawas Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan Di Provinsi Jawa Tengah", *DiPonegoro Law Journal*, Volume 5, Nomor 4, Tahun 2016, hlm.3.

Tugas pengawas perikanan yaitu mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan perundang-undangan di bidang perikanan. Pengawasan tertib pelaksanaan peraturan perundangundangan tersebut meliputi :

- a) Kegiatan penangkapan ikan;
- b) Pembudidayaan ikan, pembenihan;
- c) Pengolahan, distribusi keluar masuk ikan;
- d) Mutu hasil perikanan;
- e) Distribusi keluar masuk obat ikan;
- f) Konservasi;
- g) Pencemaran akibat perbuatan manusia;
- h) Plasma nutfah;
- i) Penelitian dan pengembangan perikanan, dan
- j) Ikan hasil rekayasa genetik

Pengawasan kegiatan diatas dilakukan dengan melakukan patroli pengawasan dan pemantauan pergerakan kapal. Dengan demikian pelaksanaan kegiatan perikanan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat termonitoring dan diketahui secara langsung. Berdasarkan Peraturan Menteri No 17/PERMEN-KP/2014, kegiatan patroli pengawasan bertujuan untuk :³⁷

- a) mencegah terjadinya kegiatan perikanan yang melanggar hukum, tidak dilaporkan, dan tidak diatur serta kegiatan yang merusak sumber daya ikan dan lingkungannya;
- b) memeriksa kelengkapan dan keabsahan izin pemanfaatan plasma nutfah;

³⁷ *Ibid*, hlm. 8.

- c) memeriksa tingkat pencemaran akibat perbuatan manusia;
- d) memeriksa kelengkapan dan keabsahan izin penelitian dan pengembangan perikanan; dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Selain mempunyai tugas, pengawas perikanan juga mempunyai wewenang diantaranya :³⁸

- a) memasuki dan memeriksa tempat kegiatan usaha perikanan;
- b) memeriksa kelengkapan dan keabsahan dokumen usaha perikanan;
- c) memeriksa kegiatan usaha perikanan;
- d) memeriksa sarana dan prasarana yang digunakan untuk kegiatan perikanan;
- e) memverifikasi kelengkapan dan keabsahan SIPI dan SIKPI;
- f) mendokumentasikan hasil pemeriksaan;
- g) mengambil contoh ikan dan/atau bahan yang diperlukan untuk keperluan pengujian laboratorium;
- h) memeriksa peralatan dan keaktifan sistem pemantauan kapal perikanan;
- i) menghentikan, memeriksa, membawa, menahan, dan menangkap kapal dan/atau orang yang diduga atau patut diduga melakukan tindak pidana perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia sampai dengan diserahkannya kapal dan/atau orang tersebut di pelabuhan tempat perkara tersebut dapat diproses lebih lanjut oleh penyidik;
- j) menyampaikan rekomendasi kepada pemberi izin untuk memberikan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

³⁸*Ibid*, hlm. 9.

- k) melakukan tindakan khusus terhadap kapal perikanan yang berusaha melarikan diri dan/atau melawan dan/atau membahayakan keselamatan kapal pengawas perikanan dan/atau awak kapal perikanan;
- l) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

c. Hasil Tangkapan dan Produksi Laut Kota Tegal

Perikanan laut Jawa Tengah memiliki potensi ikan yang cukup besar yakni sekitar 236.235 ton per tahun. Sebagian besar hasil tangkapan itu berasal dari perikanan tradisional serta sebagian berasal dari industri perikanan kecil untuk pemerataan pembangunan ekonomi perlu mengikutsertakan masyarakat nelayan itu sendiri sebagai usaha peningkatan produksi perikanan (Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Tegal, 2009). Kota Tegal yang berada pada posisi paling utara Pulau Jawa, dengan begitu masyarakat dan pemerintah setempat dapat memanfaatkan dan mengelola potensi alam yang tersedia yaitu berada di sektor perikanan dan kelautan. Kota Tegal memiliki potensi di sektor perikanan dan kelautan cukup tinggi khususnya perikanan tangkap, hal ini didukung dengan letak geografis, sumber daya laut yang melimpah serta infrastruktur untuk menunjang hasil tangkapan. Menurut Dinas Perikanan dan Kelautan

Provinsi tahun 2011, Kota Tegal menempati urutan ketiga sebagai kota dengan menghasilkan produksi dan nilai produksi perikanan tertinggi se-Jawa Tengah. Padahal jika dilihat luas kota, Tegal hanya memiliki wilayah geografis panjang pantai sepanjang 6 kilometer, akan tetapi dapat

memproduksi perikanan sebanyak 35.206,3 ton dengan nilai produksi sebesar 218 miliar rupiah. Jika dibandingkan dengan Kabupaten Tegal yang memiliki garis pantai lebih panjang yaitu sekitar 26 kilometer namun hanya dapat menghasilkan 1.269,9 ton dengan nilai produksi sebesar 7 miliar rupiah.

Majunya sektor perikanan dan kelautan Kota Tegal ini didukung dengan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang tersebar di TPI Pelabuhan, TPI Muarareja dan TPI Tegalsari serta didukung dengan sumber daya manusia yang melimpah dan memiliki etos kerja yang tinggi. Hal tersebut bisa terjadi karena dari sejak kecil masyarakat pesisir Kota Tegal sudah menjadi kegiatan sehari-hari dan sudah mengerti bagaimana menjadi nelayan yang handal serta bagaimana cara memperoleh hasil tangkapan yang banyak. Hal ini ditambah lagi dengan peran pemerintah yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan perekonomian daerah dan memperoleh tenaga tambahan serta melalui beberapa kegiatan pada sektor perikanan dan kelautan yang mampu meningkatkan dan mengembangkan sektor perikanan dan kelautan. Fungsi dari keberadaan Tempat Pelelangan Ikan di Kota Tegal adalah untuk berlabuhnya beberapa jenis kapal, yaitu aopek, contrang dan purseseine yang melakukan bongkar muat. Bongkar muat lelang ikan dan ikut mendorong majunya aktivitas yang ada di pelabuhan dan majunya perkembangan usaha perdagangan ikan termasuk industri pengolahan ikan.

Adapun produk yang ada di Kota Tegal terdiri dari ikan kering (tawar dan asin), ikan pindang, ikan asap, fillet yang diproduksi setiap pengusaha pengolah ikan yang bertujuan untuk didistribusikan ke seluruh regional

bahkan nasional. Segala aktivitas usaha pengolahan industri ikan yang berjumlah 247 unit tersebar di beberapa daerah, yaitu Kelurahan Tegalsari, Kraton dan Muarareja di Kecamatan Tegal Barat, sedangkan yang berada di Kecamatan Tegal Timur terdapat di wilayah Kelurahan Mintaragen dan Kelurahan Panggung. Selain mempunyai TPI, Kota Tegal juga mempunyai satu Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) dan tiga Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI). PPP berada di Tegalsari dan tiga buah PPI berada di Pelabuhan, Muarareja dan Tegalsari. PPI yang berada di Tegalsari biasanya menjadi tempat yang paling ramai setiap tahunnya sebagai tempat pendaratan ikan tangkap setiap tahunnya. Akan tetapi, peningkatan hasil produksi perikanan tangkap juga harus dibarengi dengan fasilitas yang mendukung dan lebih modern, agar para pelaku di PPI dapat meningkatkan hasil produksi dan lebih mengoptimalkan kegiatan perikanan tangkap di Kota Tegal. Kota Tegal memiliki dua kecamatan yang dianggap sebagai pusat tempat perdagangan dan penangkapan ikan-ikan laut.

Yang pertama berada di Kecamatan Tegal Barat, kegiatan perikanan ini berpusat pada daerah Kelurahan Tegalsari dan Kelurahan Muarareja. Jumlah nelayan yang berada di Kelurahan Tegalsari menjadi yang terbanyak di Kota Tegal dengan 4.997 orang dan Kelurahan Muarareja memiliki nelayan sebanyak 1.478 orang. Hal tersebut karena didukung dengan TPI yang berada di Kelurahan Tegalsari yang merupakan tempat pusat perdagangan, pelelangan, hasil-hasil tangkapan oleh para nelayan dan juga TPI pelabuhan yang berada di daerah Kelurahan Tegalsari. Selain penduduk

Kecamatan Tegal Barat yang mayoritas berprofesi sebagai nelayan, sebagian lagi penduduk di sana berprofesi sebagai pedagang dan buruh industri.