

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN**  
**TENTANG**  
**PENGELOLAAN TEMPAT PELELANGAN IKAN**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas perkenan-Nya maka Naskah Akademik Raperda tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan usulan dari Pemerintah Kabupaten Kebumen. Oleh Dinas Lingkungan Hidup Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kebumen pengerjaannya ini ditugaskan kepada tim konsultan terkait hukum, yang selanjutnya membentuk Tim Penyusunan Naskah Akademik.

Akhirnya Tim mengucapkan terimakasih kepada pihak yang telah memberikan masukan yang sangat berharga kepada tim baik selama rapat-rapat maupun pada waktu penyusunan laporan akhir. Semoga hasil tim dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi pembangunan hukum daerah pada umumnya dan dapat dipakai sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan.

Semarang, Desember 2021

Ketua

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	10
C. Tujuan Dan Manfaat .....	12
1. Tujuan.....	12
2. Manfaat .....	13
D. Metode Penelitian .....	13

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis .....	16
1. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	16
2. Pembangunan Sektor Perikanan.....	19
3. Peran dan Keberlakuan Norma Hukum .....	21
B. Asas/ Prinsip Pengelolaan TPI .....	25
C. Praktik Empiris.....	27

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
YANG BERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN TPI

A. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	37
B. Undang – Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan	38
C. Undang – Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja .....	47
D. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	50
E. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja .....	50
F. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan Sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja .....	52

BAB IV LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.....	62
B. Landasan Sosiologis .....	64
C. Landasan Yuridis .....	65

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENGELOLAAN TPI

A. Ketentuan Umum .....	72
B. Materi Muatan .....	74

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76

DAFTAR PUSTAKA

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa Peraturan Daerah (Perda) merupakan bagian integral dari keseluruhan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 8 pada intinya dikatakan bahwa Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota). Dalam konteks demikian, berarti Perda merupakan salah satu jenis produk hukum daerah, di samping jenis produk hukum daerah yang lain, yang dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan meliputi: (1) Peraturan Daerah atau dengan nama lainnya; (2) Peraturan Kepala Daerah; (3) Peraturan DPRD; (4) Keputusan Kepala Daerah; (5) Keputusan DPRD; (6) Keputusan Pimpinan DPRD, dan (7) Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Sebagai produk hukum daerah, dari sisi sifatnya, Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang bersifat pengaturan.<sup>1</sup> Dari sisi materi muatannya, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehubungan dengan itu, maka substansi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan daerah lain.

Melalui Peraturan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah diharapkan melahirkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih maju, guna mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan. Kenyataannya, banyak Peraturan Daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah tersebut. Bahkan tidak sedikit di antaranya yang dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menimbulkan biaya ekonomi tinggi, dan kontraproduktif dengan tujuan pembangunan daerah. Kenyataan ini terjadi antara lain karena para perancang Peraturan Daerah terutama pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam Peraturan Daerah yang dapat diterapkan secara efektif.

---

<sup>1</sup> Dikatakan bersifat pengaturan karena norma-norma yang ditetapkan di dalamnya ditujukan untuk alamat yang tidak tertentu yang bersifat umum. Menurut Pasal 3 ayat Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi: (a) Peraturan Daerah; (b) Peraturan Kepala Daerah; dan (c) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sementara itu, di samping bersifat pengaturan, produk hukum daerah juga ada yang bersifat penetapan, artinya norma-norma yang ditetapkan di dalamnya ditujukan untuk alamat tertentu yang bersifat individual. Menurut Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi: (a) Keputusan Kepala Daerah; (b) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (c) Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan (d) Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kegagalan ini pada umumnya disebabkan karena dalam perancangan Peraturan Daerah kurang diperhatikan pemahaman atas teori, metodologi dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan, sehingga seringkali perancangan Peraturan Daerah tidak disusun atas dasar pemikiran yang logis dan berdasarkan fakta yang ada dalam masyarakat. Kunci penting dalam membuat Peraturan Daerah yang baik yang didasarkan pada pemahaman teori, metodologi, serta teknik perancangan yang memadai adalah melalui penyusunan Naskah Akademik yang mendahului langkah pembuatan Peraturan Daerah. Melalui pengkajian yang komprehensif tentang permasalahan dan kebutuhan Peraturan Daerah dengan mendasarkan pada teori dan metodologi inilah yang dapat memberikan sumbangan berarti pada terbentuknya Peraturan Daerah yang baik dan dapat diterapkan secara efektif. Karena itu, penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu keniscayaan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah.

Menurut Harry Alexander, Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan bidang tertentu.<sup>2</sup> Sementara itu, menurut Jazim Hamidi, Naskah Akademik ialah naskah/uraian yang berisi penjelasan tentang:

1. perlunya sebuah peraturan harus dibuat;
2. tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat;
3. materi-materi yang harus diatur dalam peraturan tersebut; dan
4. aspek-aspek teknis penyusunan.

Dengan definisi seperti itu, maka menurut Harry Alexander, kedudukan dan fungsi Naskah Akademik adalah sebagai:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, PT XSYSSolusindo, Jakarta, 2004, hlm. 26.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 121-122

1. Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan kepada pejabat yang berwenang; dan
3. Bahan dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan.

Sony Maulana S, yang mempergunakan istilah “rancangan akademik, menjelaskan bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) fungsi dari rancangan akademik, yaitu: <sup>4</sup>

1. Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan rancangan peraturan perundang-undangan;
2. Memastikan bahwa perancang telah menyusun fakta-fakta tersebut secara logis; dan
3. Menjamin bahwa rancangan peraturan perundang-undangan lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Keputusan Presiden No. 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, ditemukan penyebutan yang agak berbeda, yaitu “rancangan akademik”. Dalam Pasal 3 ayat (1) Keppres tersebut ditegaskan bahwa Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai rancangan undang-undang yang akan disusun. Pelembagaan Naskah Akademik baru muncul secara tegas melalui Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam Pasal 1 butir 7 Perpres tersebut dinyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang

---

<sup>4</sup> Sony Maulana S., *Perancangan peraturan daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*, Makalah Disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan daerah Wilayah perbatasan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Samarinda, 5 September 2005.

dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan lingkup, jangkauan, obyek, atau arah pengaturan rancangan undang-undang”.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 memberikan definisi atau pengertian sama dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah rancangan produk peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Hal ini karena di dalam Naskah Akademik dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu.

Mengingat begitu pentingnya keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan suatu peraturan perundang-undangan, maka dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat perintah secara tegas perlunya dibuat Naskah Akademik.<sup>5</sup> Dalam Pasal 163 ayat (2) undang-undang tersebut dinyatakan bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.<sup>6</sup> Sementara itu, perintah penyusunan Naskah Akademik bagi sebuah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pada Pasal 81 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan bahwa Raperda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Terakhir, dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 undang-undang tersebut menegaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Melihat semakin berkembang dan cepatnya dinamika kehidupan sosial masyarakat yang membutuhkan pengaturan hukum, maka penyusunan Naskah Akademik sebagai langkah awal pembentukan peraturan perundang-undangan nampaknya menjadi semakin penting dilakukan. Demikian juga dengan rencana pembentukan Peraturan Daerah yang akan mengatur tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen, juga memerlukan pengkajian yang mendalam baik dari aspek teori, metodologi, serta teknik perancangannya. Melalui pembuatan naskah akademik

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>6</sup> Dikecualikan untuk rancangan undang-undang mengenai:

- a. APBN;
- b. Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; atau Pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang

tersebut diharapkan akan melahirkan Perda tentang Pengelolaan TPI yang tidak hanya baik dari aspek normatifnya, tetapi juga sejalan dengan situasi, kondisi, serta aspirasi masyarakat Kabupaten Kebumen. Artinya, hal-hal yang berkaitan dengan Pengelolaan TPI baik aspek filosofis, yuridis, maupun sosiologis dapat dikaji dengan baik. Ada beberapa alasan yang mendukung perlu disusunnya sebuah Naskah Akademik bagi pembentukan Perda tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen, yaitu:

*Pertama*, melalui Naskah Akademik yang disusun secara holistik, komprehensif, dan futuristik, maka berbagai faktor terkait dengan pengelolaan TPI dapat dikaji baik dalam konteks normatif, terkait dengan sistem hukum nasional, maupun dalam konteks sosiologis, yang berterkait dengan kehidupan masyarakat. Dengan demikian Naskah Akademik diperlukan agar perda yang dihasilkan akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan selaras dengan kebutuhan kehidupan sosial masyarakat Kabupaten Kebumen.

*Kedua*, mekanisme dalam penyusunan Naskah Akademik Perda tentang Pengelolaan TPI merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat Kabupaten Kebumen dalam proses pembentukan Perda tentang Pengelolaan TPI. Hal ini merupakan keuntungan tersendiri, karena keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Perda ini akan berdampak pada terakomodasinya aspirasi-aspirasi masyarakat dalam Perda tersebut.

*Ketiga*, melalui Naskah Akademik, dapat diketahui secara pasti mengapa perlu dibuat Perda tentang Pengelolaan TPI, dan apakah Perda tersebut memang diperlukan oleh masyarakat Kabupaten Kebumen. Hal ini karena dalam Naskah Akademik akan dipaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya Perda tentang Pengelolaan TPI secara komprehensif, baik dari aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan.

*Keempat*, melalui Naskah Akademik Raperda tentang Pengelolaan TPI, para pengambil keputusan akan lebih mudah untuk melihat tingkat kebutuhan masyarakat akan sebuah peraturan, sehingga Perda yang dibuat dapat tepat guna dan tepat sasaran. Berbagai tinjauan yang dipaparkan dalam Naskah Akademik, baik tinjauan filosofis, yuridis, maupun sosiologi, dan politis, akan memudahkan untuk melihat tingkat kebutuhan tersebut.

*Kelima*, dengan adanya Naskah Akademik, maka pembahasan Raperda tentang Pengelolaan TPI menjadi lebih cepat dan mudah, karena di dalamnya sudah dikaji mengenai gambaran umum materi dan ruang lingkup Perda yang akan dibuat.

*Keenam*, melalui Naskah Akademik yang proses pembuatannya dilakukan secara rasional, obyektif, dan ilmiah, maka kebutuhan dan harapan masyarakat akan menjiwai perda tersebut.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengamanatkan kewenangan kabupaten/kota terkait urusan kelautan dan perikanan : 1) Perikanan Tangkap yaitu a) Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b) Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). 2) Perikanan Budidaya yaitu a) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b) Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan dan c) Pengelolaan pembudidayaan ikan.

Dalam implementasinya, Pemerintah Kabupaten Kebumen telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan yang mendasarkan bahwa untuk menjamin kelancaran dan ketertiban pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Kebumen, maka perlu mengatur pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan, dimana dalam perkembangannya hingga dengan saat ini telah banyak regulasi yang muncul dan berdampak pada perlunya Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan tersebut untuk direview dan dikaji kembali kesesuaian dan sinergitasnya dengan peraturan di atasnya. Regulasi tersebut yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran

- Negara Republik Indonesia Nomor 5603) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
  3. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6639);
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
  6. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2016 Nomor 7) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2021 Nomor 5, Tambahan

Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 183).

Adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah memberikan dampak perubahan nomenklatur perangkat daerah dari Dinas Kelautan dan Perikanan menjadi Dinas Lingkungan Hidup, Kelautan dan Perikanan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang lingkungan hidup, bidang kelautan dan perikanan, dan bidang kehutanan.

Disisi lain terdapat Nota Kesepakatan antara Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sinergi Perencanaan, Pembangunan dan Pengelolaan Kawasan Perikanan Budidaya di Kabupaten Kebumen yang mana tujuannya untuk a) mewujudkan pengelolaan sumber daya perikanan budidaya yang berkelanjutan di Kabupaten Kebumen, b) mendayagunakan dan memberdayakan potensi serta peranan masing-masing pihak secara sinergi dan saling mendukung, c) mengelola Barang Milik Negara/ Barang Milik Daerah untuk meningkatkan pembangunan perikanan budidaya, d) meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kebumen dan e) meningkatkan pendapatan negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pendapatan Daerah melalui Pendapatan Asli Daerah. Lebih lanjut dalam Nota Kesepakatan itu mencakup ruang lingkup a) peningkatan produksi dan komoditas perikanan budidaya, b) pengembangan dan penerapan teknologi perikanan budidaya; c) pemberdayaan masyarakat di bidang perikanan budidaya.

Mendasarkan pada pertimbangan diatas, maka Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui Dinas Lingkungan Hidup, Kelautan dan Perikanan perlu untuk melakukan review atas Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan agar selain dapat menjawab kebutuhan masyarakat juga menjaga sinergitas dan keterkaitan dengan regulasi diatasnya.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan aturan perundang-undangan, pemerintah daerah sebagai daerah otonom diberikan kewenangan untuk mengelola potensi penerimaan daerah yang muaranya digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah yang dituangkan dalam bentuk

kegiatan-kegiatan. Berkaitan dengan hal tersebut, kemampuan daerah dalam menghimpun penerimaan daerah dari usaha perikanan sangat ditentukan oleh berbagai faktor, antara lain : ketersediaan perangkat berupa peraturan daerah tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan dan kemampuan sumber daya manusia sebagai aparat yang mempunyai tugas dan fungsi mengawal pelaksanaan aturan dimaksud. Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonomi mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil, sehingga diharapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menjamin kesinambungan dan kelangsungan pemerintahan dimana pemerintah daerah berkewajiban meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna sesuai dengan aspirasi masyarakat, maka Pemerintah Kabupaten Kebumen terus berupaya meningkatkan penerimaan khususnya PAD. Oleh karena itu sudah sewajarnya bila aturan perundang-undangan dalam bentuk peraturan daerah perlu dibentuk sedemikian rupa dengan harapan peraturan daerah tersebut tidak merugikan pihak-pihak tertentu dan mampu diaplikasikan sesuai dengan kondisi kekinian yang menjadi kebutuhan pemerintah daerah dalam memenuhi upaya pelayanan maksimal kepada masyarakat tanpa menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Dewasa ini, pemerintah Kabupaten Kebumen telah memiliki peraturan daerah tentang pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang dibentuk tahun 2010. Namun demikian, permasalahan yang menjadi pertanyaan adalah sebagai berikut :

- a. Sejauh mana efektifitas peraturan daerah tentang pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang ada saat ini mampu menghasilkan penerimaan daerah secara maksimal.
- b. Perlunya menambahkan objek pengelolan TPI kawasan Perikanan Budidaya sebagai tindak lanjut nota kesepakatan antara Direktur

Jenderal Perikanan Budidaya KKP dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen.

- c. Apakah peraturan daerah tentang pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dimaksud telah mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan politik tanpa mengabaikan kondisi kekinian masyarakat sebagai objek retribusi.
- d. Dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagai implementasi dari otonomi daerah mengisyaratkan adanya perubahan-perubahan dari peraturan daerah pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang telah ada. Oleh sebab itu menjadi suatu masalah bagi pemerintah daerah Kabupaten Kebumen untuk menyiapkan beberapa peraturan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi dimaksud.

### **C. Tujuan dan Manfaat**

Dalam penyusunan Peraturan Daerah diperlukan adanya Naskah Akademik, agar Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat diimplementasikan. Penyusunan Naskah Akademik merupakan landasan ilmiah yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

#### **1. Tujuan**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah dalam rangka memetakan konsep-konsep pemikiran tentang pentingnya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen ditinjau dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Isi pokoknya merupakan gagasan-gagasan konkrit dan implementatif tentang pendekatan asas, ruang lingkup, dan materi muatan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan TPI.

Tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan TPI ini adalah:

- a. Melakukan identifikasi terhadap permasalahan yang menjadi penyebab belum optimalnya Pengelolaan TPI di Kabupaten

Kebumen, serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut sehingga para nelayan, pembudi daya ikan, dapat meningkatkan taraf hidupnya;

- b. Merumuskan kebijakan Pengelolaan TPI sehingga memiliki dasar yang serasi dan komprehensif, yang dapat menjamin kepastian dan jaminan hukum dalam memberikan Pengelolaan TPI;
- c. Merumuskan latar belakang filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen; dan
- d. Merumuskan pengaturan Pengelolaan TPI dalam sebuah Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen agar terjadi sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **2. Manfaat**

Manfaat naskah akademik untuk rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen adalah:

- a. Sebagai bahan masukan bagi pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen; dan
- b. Sebagai bahan awal bagi pihak-pihak yang berkepentingan agar dapat memberikan masukan bagi terbentuknya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen.

## **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan TPI didasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan. Penelitian tersebut dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan *socio legal research*. Melalui pendekatan ini, pengkajian hukum ditujukan terhadap dua obyek, yaitu obyek legal yang berupa peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan dan obyek realitas sosial yang berupa kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan peraturan daerah terkait dengan Pengelolaan TPI.

Data yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan didapatkan melalui studi pustaka terhadap:

1. peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah di bidang kewenangan pemerintahan daerah, kelembagaan perangkat daerah, pentingnya Pengelolaan TPI dan peraturan perundang-undangan yang relevan lainnya; dan
2. kebijakan yang berkaitan dengan Pengelolaan TPI, baik yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah Kabupaten Kebumen.

Sementara itu, data yang terkait dengan realitas sosial yang berupa kebutuhan dan aspirasi masyarakat Kabupaten Kebumen akan Peraturan Daerah yang mengatur Pengelolaan TPI diperoleh melalui:

1. *Focus group discussion* yang melibatkan berbagai *stakeholder*, baik yang berasal dari unsur pemerintahan, Dinas Perikanan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, Nelayan, Pembudidaya Ikan, maupun tokoh masyarakat dan masyarakat pada umumnya. Melalui FGD ini diharapkan ditemukan kecenderungan-kecenderungan dan pola atas suatu isu secara kolektif yang terkait dengan pengaturan tentang Pengelolaan TPI yang menggambarkan apa yang diinginkan oleh masyarakat Kabupaten Kebumen; dan
2. Studi pustaka terhadap berbagai hasil penelitian yang relevan dan berbagai literatur-literatur lainnya yang terkait dengan Pengelolaan TPI dari berbagai sumber.

Pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan dilakukan melalui *statute approach* terhadap peraturan-peraturan hukum positif dan dokumen-dokumen hukum yang terkait lainnya. Sementara itu, pengkajian terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan peraturan terkait dengan Pengelolaan TPI dilakukan melalui analisis sosial terhadap pandangan, persepsi, keinginan, dan harapan masyarakat yang terekam dari hasil-hasil penelitian dan hasil-hasil FGD yang telah dilakukan.

Kedua hasil pengkajian tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif untuk ditarik simpulannya dan kemudian dideskripsikan untuk menggambarkan adanya kebutuhan dan model pengaturan tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoretis**

##### **1) Kewenangan Pemerintah Daerah**

Kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterjemahkan kedalam Urusan yang menjadi kewenangan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Hal ini sejalan dengan prinsip Otonomi Daerah dimana Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Hal ini diselenggarakan dalam tiga bentuk yaitu:

- a. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Absolut yaitu Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang terdiri dari:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
2. Urusan Pemerintahan Konkuren yaitu Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang terdiri dari:
  - a. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri dari
    - a. Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, terdiri dari:
      - a. pendidikan;
      - b. kesehatan;
      - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
      - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
      - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
      - f. sosial.
    - b. Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar terdiri dari:
      - a. tenaga kerja;
      - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
      - c. pangan;
      - d. pertanahan;
      - e. lingkungan hidup;
      - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
      - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
      - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
      - i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olahraga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- b. Urusan Pemerintahan Pilihan, yang terdiri dari:
- s. kelautan dan perikanan;
  - t. pariwisata;
  - u. pertanian;
  - v. kehutanan;
  - w. energi dan sumber daya mineral;
  - x. perdagangan;
  - y. perindustrian; dan
  - z. transmigrasi.
3. Urusan Pemerintahan Umum Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.
- Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- Sementara kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
  3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan
  4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengamanatkan kewenangan kabupaten/kota terkait urusan kelautan dan perikanan : 1) Perikanan Tangkap yaitu a) Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b) Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). 2) Perikanan Budidaya yaitu a) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b) Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan dan c) Pengelolaan pembudidayaan ikan.

## 2)Pembangunan Sektor Perikanan<sup>7</sup>

Enam keunggulan yang dimiliki oleh sektor perikanan, yang jarang dimiliki oleh sektor lain serta dapat menggerakkan investasi baik pada skala nasional maupun regional antara lain: (1) sumberdaya laut yang kaya (kuantitas dan diversitas), (2) Indonesia memiliki daya saing tinggi di sektor perikanan, (3) industri di sektor perikanan memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkages*) dan keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) erat dengan industri lain, (4) sumberdaya perikanan merupakan sumberdaya yang dapat diperbaharui, (5) investasi di sektor perikanan memiliki efisiensi dan daya serap tenaga kerja yang tinggi, dan (6) umumnya industri perikanan berbasis sumberdaya lokal dengan input rupiah, tetapi beroutput dolar (Dahuri, 2003). Keunggulan tersebut diharapkan sektor perikanan menjadi tumpuan bagi usaha untuk memulihkan krisis ekonomi yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi (PDB), menambah devisa (ekspor), dan menyerap tenaga kerja, karena sifat sektor perikanan yang lebih membutuhkan jumlah tenaga kerja yang besar.

Pengembangan sektor perikanan perlu diarahkan untuk meningkatkan peran dalam menciptakan keterkaitan dengan sektor yang lain melalui peningkatan nilai tambah, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan pendapatan, serta keterkaitan yang kuat dengan sektor yang lain baik keterkaitan ke depan maupun ke

---

<sup>7</sup> Jurnal Saintek Perikanan Vol.4, No.1, 2008

belakang, yang pada akhirnya akan menumbuhkan kegiatan perekonomian, dalam kasus ini Jawa Tengah yaitu melalui *multiplier effect*. Prinsip saling berhubungan dan keterkaitan tersebut, akan lebih memperkuat pembangunan di Jawa Tengah, seperti bagaimana: (1) Keterkaitan antara industri pengolahan dengan sumberdaya perikanan dan pemasarannya, dalam hal penyediaan bahan baku bagi industri pengolahan untuk meningkatkan nilai tambah sektor perikanan. (2) Keterkaitan antara industri pengolahan yaitu industri hulu, industri hilir, dan industri kecil, terutama untuk menyediakan bahan baku bagi industri pengolahan tersebut. (3) Keterkaitan antara industri pengolahan dengan industri pendukung seperti industri mesin, agrokimia, dan pengemasan. (4) Keterkaitan antara industri pengolahan dengan sektor ekonomi dan sektor-sektor lainnya seperti, sektor perhubungan, sektor jasa, dan perbaikan.

Studi-studi yang dilakukan di Indonesia banyak memberikan bukti empiris mendukung pentingnya keterkaitan yang kuat antara sektor pertanian termasuk sektor perikanan dan keseluruhan pertumbuhan perekonomian. Studi yang dilakukan Uphoff (1999) memperlihatkan bahwa selama tiga dekade kemajuan ekonomi yang cepat dan mengesankan sebelum masa krisis ekonomi, sektor pertanian Indonesia yang dihela oleh kegiatan para petani berskala kecil (*smallholder*) dan nelayan mampu mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan melalui keterkaitan ke belakang dan ke depan (*forward and backward linkage*) yang kuat dan juga melalui pertumbuhan permintaan yang diciptakan oleh sektor pertanian (*demand creation from agriculture*). Studi yang dilakukan oleh Daryanto dan Morison (1992) juga memperlihatkan hasil yang sama. Mereka menemukan bahwa efek keterkaitan konsumsi yang diinduksi oleh sektor pertanian termasuk sektor perikanan menunjukkan pengaruh yang lebih besar dibandingkan efek keterkaitan produksi terhadap pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Hal ini berarti bahwa sektor pertanian termasuk perikanan didalamnya di Indonesia yang kuat dan sehat akan menyediakan potensi konsumsi yang besar dalam menyerap produk-produk yang dihasilkan oleh sektor industri dan jasa. Dengan demikian dapat diartikan sektor pertanian mempunyai keterkaitan konsumsi yang besar dengan sektor-sektor lainnya.

### **3) Peran dan Keberlakuan Norma Hukum**

Apa yang telah dijelaskan di atas apabila dikaitkan dengan maksud pembentukan norma hukum, dapatlah dinyatakan bahwa penetapan norma hukum terkait dengan Pengelolaan TPI dimaksudkan untuk mengatur Pengelolaan TPI agar dapat meningkatkan jumlah dan kualitas produksinya dalam rangka memenuhi kebutuhan ikan. Di sinilah peran hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pengelolaan TPI baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan, serta Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pengelolaan TPI menjadi penting untuk pedoman demi tercapainya tujuan.

Ketika hukum diperankan sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) sebagaimana pertama kali dikonsepsikan oleh Roscoe Pound, secara niscaya menempatkan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat. Pentingnya peraturan hukum yang berkaitan dengan Pengelolaan TPI tidak lain bermuara pada pemikiran tentang bagaimana peraturan hukum tersebut dibuat dan dapat berlaku secara baik, sehingga dapat menjadi instrumen yang mampu mengarahkan upaya pengelolaan TPI sehingga fungsi dan tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan tingkat lokal, pembentukannya harus memperhatikan kebutuhan masyarakat (*social need*), kondisi masyarakat (*social condition*), dan modal/kekayaan masyarakat (*social capital*), agar tidak terjadi penolakan dari masyarakat,

karena substansi peraturan daerah telah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan, kondisi, dan modal yang dimiliki masyarakat. Dengan penerimaan masyarakat ini maka peraturan daerah yang ditetapkan diharapkan mampu mengarahkan perilaku negara dan masyarakat dalam upaya memberikan pengelolaan TPI.

Dalam konteks keilmuan hukum, persoalan penerimaan masyarakat terhadap hukum yang ditetapkan akan berkaitan dengan teori keberlakuan kaidah hukum. Menurut Bruggink<sup>8</sup>, ada tiga faktor yang menjadi parameter sebuah produk hukum dapat berlaku secara baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis. Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah, adalah ketika kaidah tersebut menjadi bagian dari sistem peraturan perundang-undangan yang ada di suatu Negara, yang di dalam kaidah-kaidah hukum tersebut saling merujuk dan/atau menunjuk kepada kaidah hukum yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.<sup>9</sup> Dengan demikian, dalam konteks peraturan daerah tentang Pengelolaan TPI, keberlakuan yuridis atau normatifnya berarti bahwa penciptaan suatu peraturan daerah tentang Pengelolaan TPI harus dipastikan agar bentuk dan substansi peraturan tersebut merupakan bagian dari upaya pemberian perlindungan dan pemberdayaan. Dengan demikian, maka peraturan daerah yang mengatur tentang Pengelolaan TPI akan menjadi sub sistem dari keseluruhan hierarki kaidah hukum yang telah ditetapkan secara nasional sebagai kaidah hukum umum. Karena itu, dapat dikatakan juga bahwa substansi produk hukum lokal merupakan derivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Dalam kerangka ini maka pembentukan produk

---

<sup>8</sup> Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Alih bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1966, hal. 142-152.

<sup>9</sup> Menurut Bagir Manan, keberlakuan yuridis ini diperinci dalam empat syarat, yaitu: (1) keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (2) keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur; (3) keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan (4) keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

hukum lokal harus memperhatikan beberapa hal, yaitu:

(1) ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah terkait dengan Pengelolaan TPI; (2) bentuk, jenis, dan materi muatannya haruslah sejalan dengan peraturan yang menjadi dasarnya; (3) prosedur pembuatannya sejalan dengan peraturan yang menjadi dasarnya; dan (4) substansi peraturannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.<sup>10</sup>

Keberlakuan empiris /sosiologis berkaitan dengan situasi dan kondisi ketika para warga masyarakat mematuhi hukum di mana hukum itu diberlakukan. Dengan demikian, peraturan daerah tentang Pengelolaan TPI harus mampu mengarahkan dinas, Lembaga penyelenggara dan masyarakat dalam melakukan Pengelolaan TPI dalam rangka peningkatan produksi dan kualitas ikan sejalan dengan substansi kaidah peraturan daerah tersebut. Dalam kerangka itu, maka perlu diperhatikan beberapa hal: (1) penyusunan peraturan daerah didasarkan pada program legislasi daerah; (2) penyusunan Naskah Akademik yang mendahului langkah pembuatan Peraturan daerah menjadi kunci penting agar ada pemahaman yang memadai tentang teori, metodologi, serta teknik perancangannya secara komprehensif; (3) penyiapan dan pembahasan peraturan daerah harus partisipatif.

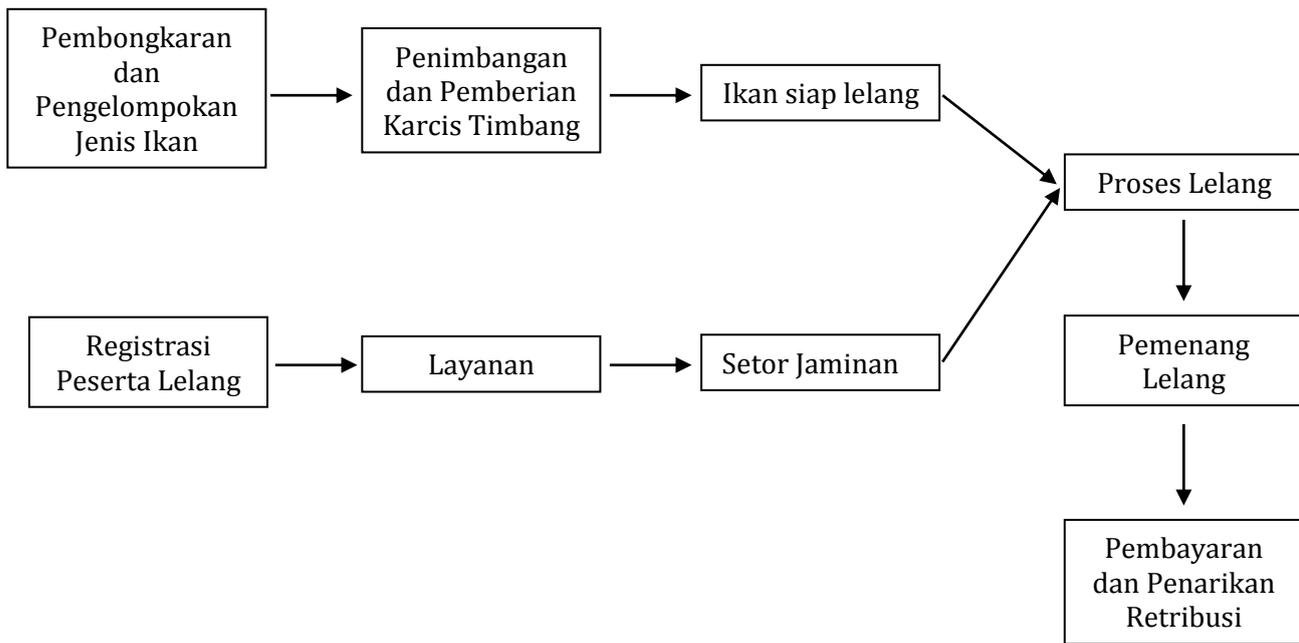
Sementara itu, keberlakuan filosofis/evaluatif merujuk pada substansi peraturan yang mampu mencerminkan sistem nilai, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Berarti peraturan daerah terkait dengan Pengelolaan TPI harus mencerminkan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat Kabupaten Kebumen.<sup>11</sup> Dalam kerangka ini, maka pembentukan produk hukum lokal dengan berbasis riset akan dapat lebih menjamin terserapnya nilai-nilai lokal dalam substansi peraturan yang ditetapkan.

---

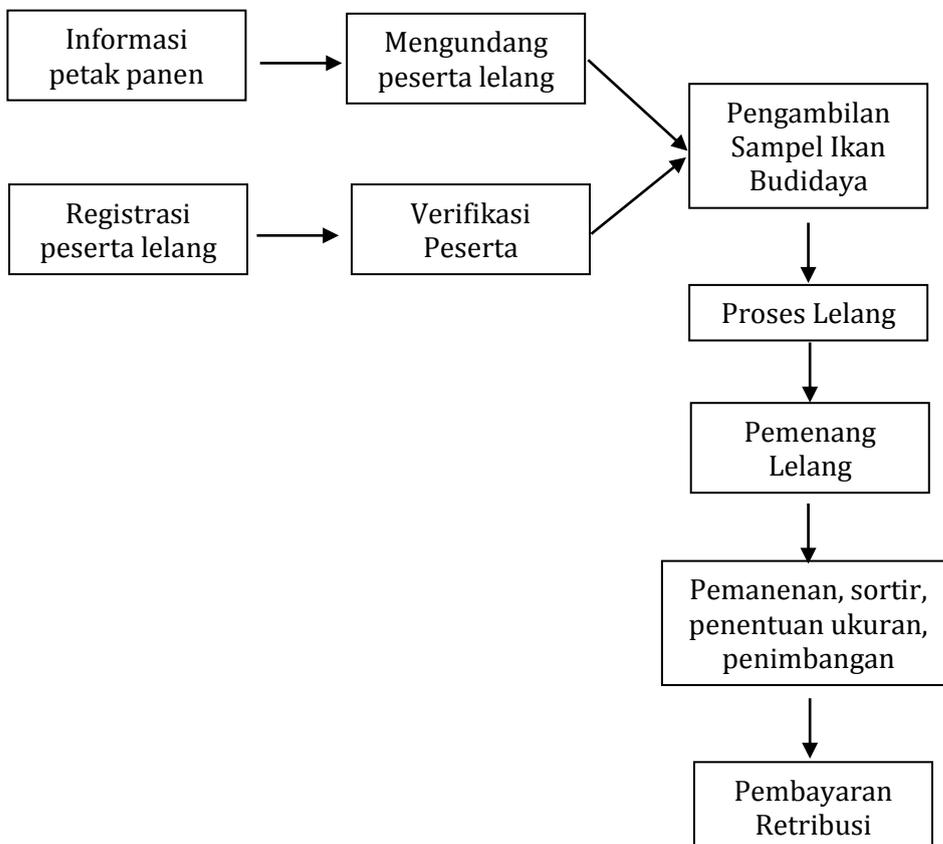
<sup>10</sup> Lihat Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Pasal 136 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menegaskan bahwa peraturan daerah disusun dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

### Bagan Alur Mekanisme Pelangan Ikan Hasil Penangkapan



### Bagan Alur Mekanisme Pelangan Ikan Hasil Budidaya



## **B. Asas/Prinsip Pengelolaan TPI**

Dalam perspektif struktur normatifnya, asas mempunyai kedudukan di atas norma, atau meta norma.<sup>12</sup> Dengan demikian, maka nilai-nilai yang terkandung dalam asas-asas tersebut sudah seharusnya menjadi penuntun dalam penetapan norma. Dengan kata lain, penetapan norma wajib merujuk pada asas-asas yang telah diterapkan. Ruang lingkup, substansi, dan arah peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari asas-asas yang melandasinya. Asas-asas tersebut dapat ditelusuri dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat yang bersangkutan, dan dapat juga ditelusur berbagai teori, gagasan, konsep keilmuan yang terkait dengan materi peraturan.

Berdasarkan pada apa yang telah diuraikan di atas, maka penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan TPI harus juga didasarkan pada asas-asas yang relevan. Relevansi asas-asas yang hendak diletakkan sebagai dasar tersebut tentunya berkaitan dengan substansi pengaturan yang berhubungan dengan Pengelolaan TPI yang bermuara pada keinginan mewujudkan tujuan nasional yaitu kesejahteraan rakyat. Berangkat dari tujuan Pengelolaan TPI tersebut, maka asas-asas yang harus diperhatikan dalam penyusunan norma peraturan daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen adalah sebagaimana dideskripsikan di bawah ini.

Pengelolaan TPI sangat penting untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi ikan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan ikan, khususnya di Kabupaten Kebumen.

Dalam konteks Pengelolaan TPI, diterapkannya prinsip-prinsip:

- **Manfaat**

Yang dimaksud dengan "asas manfaat" adalah asas yang menunjukkan bahwa pengelolaan TPI harus mampu

---

<sup>12</sup> Bruggink, *Op. Cit.*, hlm. 72.

memberikan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

- Keadilan

Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah pengelolaan TPI harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga negara tanpa kecuali.

- Kebersamaan

Yang dimaksud dengan "asas kebersamaan" adalah pengelolaan TPI mampu melibatkan seluruh pemangku kepentingan agar tercapai kesejahteraan masyarakat perikanan.

- Kemitraan

Yang dimaksud dengan "asas kemitraan" adalah pengelolaan TPI dilakukan dengan pendekatan kekuatan jejaring pelaku usaha dan sumber daya yang mempertimbangkan aspek kesetaraan dalam berusaha secara proporsional.

- Kemandirian

Yang dimaksud dengan "asas kemandirian" adalah pengelolaan TPI dilakukan dengan mengoptimalkan potensi perikanan yang ada.

- Pemerataan

Yang dimaksud dengan "asas pemerataan" adalah pengelolaan TPI dilakukan secara seimbang dan merata, dengan memperhatikan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil.

- Keterpaduan

Yang dimaksud dengan "asas keterpaduan" adalah pengelolaan TPI dilakukan secara terpadu dari hulu sampai hilir dalam upaya meningkatkan efisiensi dan produktivitas.

- Keterbukaan

Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah pengelolaan TPI dilakukan dengan memperhatikan aspirasi

masyarakat dan didukung dengan ketersediaan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat.

- Efisiensi

Yang dimaksud dengan "asas efisiensi" adalah pengelolaan TPI dilakukan dengan tepat, cermat, dan berdaya guna untuk memperoleh hasil yang maksimal.

- Kelestarian

Yang dimaksud dengan "asas kelestarian" adalah pengelolaan TPI dilakukan seoptimal mungkin dengan tetap memperhatikan aspek kelestarian sumber daya ikan.

- Pembangunan yang berkelanjutan

Yang dimaksud dengan "asas pembangunan yang berkelanjutan" adalah pengelolaan TPI dilakukan secara terencana dan mampu meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat dengan mengutamakan kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk masa kini dan masa yang akan datang.

Penerapan prinsip diatas merupakan tanggung jawab daerah dalam memberikan Pengelolaan TPI diharapkan mampu menjawab berbagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi selama ini. Dengan adanya pengelolaan TPI pada masa yang akan datang diharapkan mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi ikan, Kebutuhan ikan dapat terpenuhi dan kehidupan nelayan, pembudi daya ikan, semakin sejahtera.

## **C. Praktik Empiris**

### **1. Kondisi umum kabupaten Kebumen**

Kabupaten Kebumen secara administratif terdiri dari 26 kecamatan dengan luas wilayah sebesar 128.111,50 hektar atau 1.281,115 km<sup>2</sup>, dengan kondisi beberapa wilayah merupakan daerah pantai dan perbukitan, sedangkan sebagian besar merupakan dataran rendah. Kabupaten Kebumen terletak pada 109<sup>o</sup> 22' - 109<sup>o</sup> 50' Bujur Timur 7<sup>o</sup> 27' - 7<sup>o</sup> 50' Lintang Selatan.

**Tabel 2.1:**  
**Luas Wilayah menurut kecamatan di**  
**Kabupaten Kebumen**

<b>Kecamatan</b>	<b>Luas (KM2)</b>
Ayah	76,37
Buayan	68,42
Puring	61,97
Petanahan	44,84
Klirong	43,25
Buluspesantren	48,77
Ambal	62,41
Mirit	52,35
Bonorowo	20,91
Prembun	22,96
Padureso	28,95
Kutowinangun	33,73
Alian	57,75
Poncowarno	27,37
Kebumen	42,04
Pejagoan	34,58
Sruweng	43,68
Adimulyo	43,43
Kuwarasan	33,84
Rowokele	53,795
Sempor	100,15
Gombong	19,48
Karanganyar	31,4
Karanggayam	109,29
Sadang	54,23
Karangsambung	65,15
<b>Total</b>	<b>128.111,50</b>

Sumber: BPS Kabupaten Kebumen, 2021

Kabupaten Kebumen mempunyai pantai sepanjang 57,50 Km membentang dari Kecamatan Mirit sampai Kecamatan Ayah, mempunyai potensi berbagai jenis ikan dan udang seperti Udang Lobster, Udang Jerbung, Ikan Bawal Putih, Tengiri, Tongkol, Kakap, Layur dan lain-lain.

Menurut penelitian, potensi ikan laut Kabupaten Kebumen sebesar 264.133,18 ton/tahun dengan produksi pada tahun 2001 sebesar 1.844,17 ton/tahun atau 0,60% dari potensi yang ada.

Produk unggulan hasil perikanan laut adalah Udang Lobster.

Kabupaten Kebumen memiliki potensi luar biasa dalam sektor perikanan. Total volume perikanan tangkap sebesar 1.560.547,59 kg dengan nilai Rp108.835.290.491,00. Adapun untuk perikanan budidaya, dengan total volumenya 3.139.317,00 kg dengan nilai Rp. 130,579,387,000 (DKP Kebumen, 2020). Potensi sumber daya perikanan di Kabupaten Kebumen masih sangat besar, akan tetapi tantangannya juga tidak kalah besar.

Pendekatan kepada kelompok nelayan diperlukan untuk mendorong pengelolaan kawasan perikanan tangkap yang ramah lingkungan. Kawasan ramah lingkungan akan menjaga kelestarian sumber daya perikanan seperti kepiting rajungan (*Blue crab*). Komoditas tersebut memiliki nilai jual yang tinggi di pasar ekspor. Apabila dikelola dengan baik, kesejahteraan nelayan di kawasan tersebut akan terjaga.

Khusus di kawasan non pesisir (*landlocked*), perlu didorong budidaya ikan air tawar. Di kawasan tersebut, tantangannya adalah kelestarian lingkungan dan bahaya bencana alam seperti tanah longsor dan banjir. Diperlukan pendekatan khusus melalui penerapan mitigasi bencana sesuai dengan kondisi alam. Budidaya perikanan air tawar sangat bagus dan memiliki nilai ekonomi yang tinggi di kawasan tersebut seperti gurame, lele, nila, ikan mas dan lain-lain.

## **2. Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di Kebumen**

Kabupaten Kebumen memiliki 8 TPI/PPI dengan 1 Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Logending. Berikut nama dan kondisi TPI yang ada di Kebumen:

- 1) TPI Logending
- 2) TPI Argopeni
- 3) TPI Karangduwur
- 4) TPI Pasir
- 5) TPI Tambakmulyo

- 6) TPI Tegalretno
- 7) TPI Tanggulangin
- 8) TPI Rowo

a. Produksi dan Nilai Produksi

PRODUKSI IKAN LAUT PER TPI PER BULAN TAHUN 2020 (KG)										
NO	BULAN	LOGENDING	ARGOPENI	KARANGDUWUR	PASIR	TAMBAKMULYO	TEGALRETNO	TANGGULANGIN	ROWO	JUMLAH
1	JANUARI	28.991.40	17.727.00	52.354.70	31.030.55	-	1.811.60	4.525.30	-	136.440.55
2	PEBRUARI	30.923.10	19.869.15	63.102.60	39.009.45	-	1.654.30	3.044.10	-	157.601.70
3	MARET	34.933.35	12.086.00	54.700.20	31.749.44	-	1.363.00	2.970.00	-	127.801.99
4	APRIL	14.981.35	5.288.80	26.709.95	6.533.10	-	1.121.40	351.60	-	54.956.20
5	MEI	9.826.00	4.229.15	28.725.10	6.519.70	-	3.082.00	269.00	-	52.649.95
6	JUNI	33.384.70	13.969.60	55.392.35	11.045.35	-	1.670.00	1.469.20	-	116.911.20
7	JULI	17.316.50	14.912.60	51.377.40	5.088.80	-	465.10	-	-	89.160.40
8	AGUSTUS	30.607.30	17.195.75	69.790.95	38.367.80	-	590.00	29.40	-	156.581.20
9	SEPTEMBER	22.529.00	11.765.20	51.326.55	28.459.20	-	941.70	1.242.00	-	116.263.65
10	OKTOBER	51.347.65	21.732.40	105.082.90	82.888.00	-	2.056.00	3.906.30	1.194.00	287.807.25
11	NOPEMBER	37.718.75	13.824.25	52.277.00	46.090.60	-	935.00	4.477.00	435.00	155.757.60
12	DESEMBER	23.822.20	11.770.85	42.957.65	44.729.60	-	1.769.25	2.921.00	546.35	128.515.90
<b>JUMLAH TAHUN 2020</b>		<b>326.361.30</b>	<b>164.340.75</b>	<b>653.797.35</b>	<b>371.210.59</b>	<b>-</b>	<b>17.459.35</b>	<b>25.203.90</b>	<b>2.174.35</b>	<b>1.560.547.59</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2019</b>		<b>439.764.52</b>	<b>233.028.15</b>	<b>2.649.901.60</b>	<b>436.110.00</b>	<b>-</b>	<b>11.274.90</b>	<b>18.606.02</b>	<b>1.715.00</b>	<b>3.790.400.19</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2018</b>		<b>3.143.946.70</b>	<b>180.725.15</b>	<b>12.835.035.70</b>	<b>696.887.95</b>	<b>846.00</b>	<b>13.536.10</b>	<b>26.646.72</b>	<b>5.822.70</b>	<b>16.903.447.02</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2017</b>		<b>907.516.15</b>	<b>161.363.00</b>	<b>2.783.146.00</b>	<b>760.034.00</b>	<b>1.854.00</b>	<b>10.802.00</b>	<b>24.312.00</b>	<b>6.405.00</b>	<b>4.655.432.15</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2016</b>		<b>312.487.00</b>	<b>104.891.63</b>	<b>253.513.60</b>	<b>170.890.15</b>	<b>2.758</b>	<b>4.107.70</b>	<b>18.897.00</b>	<b>3.749.55</b>	<b>870.893.09</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2015</b>		<b>827.750.37</b>	<b>225.368.30</b>	<b>1.340.898.60</b>	<b>1.838.421.37</b>	<b>2.967</b>	<b>8.933.30</b>	<b>35.210.85</b>	<b>7.817.25</b>	<b>4.087.465.04</b>

NILAI PRODUKSI IKAN LAUT PER TPI PER BULAN TAHUN 2020 (Rp)										
NO	BULAN	LOGENDING	ARGOPENI	KARANGDUWUR	PASIR	TAMBAKMULYO	TEGALRETNO	TANGGULANGIN	ROWO	JUMLAH
1	JANUARI	779.526.000,00	1.103.062.900,00	2.080.460.350,00	1.758.395.500,00	-	84.594.100,00	165.441.700,00	-	5.940.480.550,00
2	PEBRUARI	1.148.824.900,00	1.161.760.800,00	2.354.783.200,00	2.704.583.100,00	-	134.779.900,00	109.462.550,00	-	7.613.194.450,00
3	MARET	1.625.731.200,00	1.097.787.500,00	3.852.653.850,00	3.486.066.600,00	-	114.467.450,00	176.614.350,00	-	10.253.321.150,00
4	APRIL	825.313.700,00	536.694.400,00	1.886.652.600,00	668.500.700,00	-	148.083.400,00	12.449.350,00	-	4.079.694.150,00
5	MEI	921.758.250,00	414.454.000,00	3.185.577.900,00	1.109.760.400,00	-	92.194.000,00	10.383.200,00	-	5.734.127.750,00
6	JUNI	2.168.416.250,00	974.421.500,00	4.586.923.800,00	782.763.300,00	-	117.322.875,00	56.462.750,00	-	8.686.310.675,00
7	JULI	2.205.979.850,00	1.298.593.500,00	7.244.618.250,00	863.684.300,00	-	77.288.300,00	-	-	11.690.154.200,00
8	AGUSTUS	1.798.911.650,00	1.267.377.200,00	4.374.596.200,00	3.199.360.300,00	-	93.231.000,00	3.669.500,00	-	10.737.135.850,00
9	SEPTEMBER	1.811.199.200,00	1.251.528.400,00	4.765.327.600,00	3.472.604.200,00	-	119.789.600,00	152.927.050,00	-	11.573.376.050,00
10	OKTOBER	2.969.296.020,00	1.717.239.300,00	6.954.626.950,00	5.259.426.700,00	-	259.322.400,00	465.454.200,00	86.307.290	16.907.662.860,00
11	NOPEMBER	1.620.689.750,00	995.711.400,00	3.193.516.250,00	2.051.726.700,00	-	56.378.500,00	134.442.050,00	83.152.573,00	8.137.617.233,00
12	DESEMBER	1.000.929.100,00	575.430.600,00	2.442.501.600,00	3.162.464.900,00	-	81.823.475,00	142.702.000,00	76.363.998,00	7.482.215.673,00
<b>JUMLAH TAHUN 2020</b>		<b>18.371.365.870,00</b>	<b>12.394.051.500,00</b>	<b>46.494.228.850,00</b>	<b>28.519.336.700,00</b>	<b>-</b>	<b>1.381.275.000,00</b>	<b>1.429.008.910,00</b>	<b>245.823.861,00</b>	<b>108.835.290.491,00</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2019</b>		<b>20.478.283.500</b>	<b>12.493.361.800</b>	<b>46.473.334.450</b>	<b>34.062.310.400</b>	<b>-</b>	<b>880.824.880</b>	<b>581.378.378</b>	<b>28.432.470</b>	<b>114.997.725.656,00</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2018</b>		<b>19.035.200.000</b>	<b>10.632.007.000</b>	<b>36.824.353.100</b>	<b>24.476.170.270</b>	<b>7.221.500</b>	<b>933.040.830</b>	<b>843.944.149</b>	<b>321.878.800</b>	<b>93.073.615.649,00</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2017</b>		<b>13833621195</b>	<b>7068660400</b>	<b>23121200450</b>	<b>21311041600</b>	<b>48790400</b>	<b>496903850</b>	<b>613045900</b>	<b>243705900</b>	<b>66734969285</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2016</b>		<b>10.733.791.880</b>	<b>6.022.557.000</b>	<b>17.614.526.460</b>	<b>9.971.854.500</b>	<b>85.989.500</b>	<b>325.100.250</b>	<b>459.429.408</b>	<b>300.047.300</b>	<b>45.493.076.278</b>
<b>JUMLAH TAHUN 2015</b>		<b>11.615.983.373</b>	<b>10.029.457.500</b>	<b>28.898.223.260</b>	<b>26.706.267.600</b>	<b>52.596.350</b>	<b>536.634.700</b>	<b>751.884.433</b>	<b>371.773.395</b>	<b>78.962.820.811</b>

Produksi dan nilai produksi pada masing-masing TPI adalah sebagai berikut:

Sumber: DLHKP, 2020

b. Kendala

Kendala yang muncul dalam penyelenggaraan TPI di Kabupaten Kebumen digambarkan menjadi beberapa hal yaitu:

- Tata Cara Pelelangan Ikan, Sudah sesuai perda dan diperlukannya penindakan tegas dari satpol PP (diatur dalam Perbup), karena belum ada sanksi yang dijalankan.
- Ketidklancaran Pembayaran Lelang, karena ada beberapa bakul berhutang kepada pihak TPI. Bakul bermasalah tersebut melakukan transaksi (ikut lelang ikan), namun tidak segera

membayar ikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan melakukan lelang melebihi kapasitas yang direncanakan, tanpa menambah uang jaminan. Dengan KPLI (kekurangan pembayaran lelang ikan) maka pihak TPI yang akan menjadi sasaran pertanggungjawaban pelunasan bayar oleh nelayan.

- Perkembangan Teknologi, sebagian besar TPI di Kabupaten Kebumen menggunakan tata cara lelang terbuka (konvensional). Tata cara pelelangan tersebut dinilai dapat berdampak kurang baik bagi kapal-kapal dengan hasil tangkapan jenis ikan ekonomis penting.
- Retribusi, Retribusi yang diterapkan pada TPI tidak dapat dijalankan sepenuhnya dikarenakan masih ada nelayan yang langsung menjual ikannya tanpa melalui sistem lelang.

### **3. Karakteristik Rumah Tangga Perikanan**

Rumah tangga perikanan untuk pembudidaya mencapai 9.302 sedangkan perikanan laut mencapai 5.034 RTP, dengan demikian potensi pengembangan perikanan budidaya lebih diarahkan karena mempunyai potensi baik lahan maupun SDM.

### **4. Jumlah Nelayan**

Karakteristik sumber daya manusia (SDM) dalam hal ini nelayan sebagai pengelola usaha perikanan berhubungan langsung dengan produktivitas hasil perikanan. Dari tahun ke tahun mengalami penurunan jumlah, pada tahun 2016 mencapai 3.905 dan sampai pada tahun 2020 mencapai 3.179 orang nelayan. Sedemikian besar resiko yang harus ditempuh karena mengingat daerah operasi berada di Samudera Hindia.

### **5. Jumlah Perahu**

Penggunaan perahu nelayan dominan berupa perahu tempel karena menyesuaikan dengan kondisi perairan dan tempat berlabuh yang belum mempunyai pelabuhan yang besar untuk menampung kapal nelayan.

Jumlah perahu terbanyak berada di TPI Pasir dengan jumlah 332 buah perahu, sedangkan yang paling rendah berada TPI Tambakmulyo dengan jumlah perahu 5 buah. Berdasarkan pertambahan jumlah perahu dari tahun 2015 hingga 2020 relatif stagnan dan cenderung naik sampai dengan tahun 2020 sebanyak 991 unit dari sebelumnya tahun 2015 hanya 908 unit.

## 6. Produksi Perikanan

Produksi Perikanan di pengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah iklim/cuaca laut, alat tangkap, dan perahu yang di gunakan dalam proses penangkapan ikan. Salah satu penyebab rendahnya produksi di sektor perikanan adalah jumlah nelayan yang semakin hari semakin berkurang serta teknologi penangkapan yang masih tradisional sehingga produksi perikanan menjadi rendah.

**Tabel 2.6: Produksi dan Nilai Produksi Perikanan Kebumen 2020**

NO	BULAN	PRODUKSI IKAN LAUT PER TPI PER BULAN TAHUN 2020 (KG)	NILAI PRODUKSI IKAN LAUT PER TPI PER BULAN TAHUN 2020 (Rp)
1	JANUARI	136.440,55	5.940.480.550,00
2	PEBRUARI	157.601,70	7.613.194.450,00
3	MARET	127.801,99	10.253.321.150,00
4	APRIL	54.956,20	4.079.694.150,00
5	MEI	52.649,95	5.734.127.750,00
6	JUNI	116.911,20	8.686.310.575,00
7	JULI	89.160,40	11.690.154.200,00
8	AGUSTUS	156.581,20	10.737.135.850,00
9	SEPTEMBER	116.263,65	11.573.376.050,00
10	OKTOBER	267.907,25	16.907.662.860,00
11	NOPEMBER	155.757,60	8.137.617.233,00
12	DESEMBER	128.515,90	7.482.215.673,00
<b>JUMLAH TAHUN 2020</b>		<b>1.560.547,59</b>	108.835.290.491,00
<b>JUMLAH TAHUN 2019</b>		3.790.400,19	114.997.725.658,00
<b>JUMLAH TAHUN 2018</b>		16.903.447,02	93.073.615.649,00
<b>JUMLAH TAHUN 2017</b>		4.655.432,15	66.734.969.285,00
<b>JUMLAH TAHUN 2016</b>		870.893,09	45.493.076.278,00
<b>JUMLAH TAHUN 2015</b>		4.087.465,04	78.962.820.611,00

Sumber: DLHKP, 2020

Produksi perikanan di kabupaten tertinggi terdapat pada bulan Oktober di tahun 2020 dengan besaran jumlah produksinya sebesar 267.907,25 kg dan sumbangan terbesar berasal dari TPI Karangduwur dengan nilai produksi mencapai Rp. 6.554.626.950,00, sedangkan produksi perikanan paling rendah di TPI Tegalretno dengan produksi sebesar 13.495 kg.

## 7. Kondisi Perikanan Budidaya

### a. Data tambak udang

Data tambak udang berdasarkan DLHP (2022) menjelaskan bahwa sebesar 1.151,20 Ha masih menjadi potensi untuk dikembangkan sedangkan yang sudah dilakukan pemanfaatan baru sekitar 208,85 ha.

#### POTENSI LAHAN BUDIDAYA PERIKANAN

NO	JENIS BUDIDAYA	POTENSI (Ha)	PEMANFAATAN (Ha)	KETERANGAN
1	Budidaya Laut	714.53	-	Taraf Uji Coba
2	Budidaya Air Payau			
	Budidaya Tambak	1,151.20	208.85	Udang Vannamei
3	Budidaya Air Tawar			
a	Kolam Air Tenang	217.98	90.42	Kolam Kelompok
b	Kolam CBF	459.04	160.00	Cekdam, genangan
c	Jaring Apung	265.00	2.44	waduk sempor dan pejangkolan
d	Karamba	8.00	1.10	
e	Sawah/Mina Padi	3,975.10	2.00	10% Potensi Sawah
	<b>Total</b>	<b>6788.85</b>	<b>464.81</b>	

### b. Komoditas budidaya

komoditas yang dikembangkan untuk budidaya air payau adalah udang vanamei, dari data yang berhasil diperoleh peningkatan jumlah produksi dari tahun 2019 sebesar 17,03% menjadi 1.600.512 kg dengan nilai naik menjadi 13,61% atau naik menjadi Rp. 101.566.600.000, -.

## 8. Perlunya perubahan Perda No.15 Tahun 2010

Pelaksanaan Perda No 15 Tahun 2010 di tingkat nelayan secara umum sudah dipenuhi atau dilaksanakan sesuai dengan peraturan tersebut. Seiring dengan perkembangan komoditas perikanan yang tidak hanya berasal dari hasil tangkapan nelayan sehingga diperlukan adanya penyesuaian peraturan daerah berdasarkan

kondisi yang sedang berkembang yaitu perikanan budidaya di Kabupaten Kebumen yang mendapat perhatian pemerintah pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan. Berdasarkan surat kerjasama atau MoU antara Dirjen Perikanan Budidaya KKP dengan pemerintah daerah Kabupaten Kebumen dengan nomor 34/DJPB.KKP/NK/VIII/2021 Nomor 12 th 2021 tentang sinergi perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan Kawasan Perikanan Budidaya di Kabupaten Kebumen terkait Shrimp Estate. Disebutkan bahwa dalam Pasal 4, hasil perikanan budidaya di Kawasan shrimp estate untuk dilelang di TPI dan Pemerintah diharuskan membangun TPI di area budidaya (shrimp estate).

Oleh karena itu dengan dasar kesepakatan Bersama (MoU) maka diperlukan adanya perubahan Perda No 15 Tahun 2010 tentang pengelolaan TPI.

## **9. Mekanisme Pengelolaan TPI**

Mekanisme pengelolaan TPI berdasarkan komoditas yang akan dikembangkan yaitu pelelangan hasil budidaya udang berdasarkan MoU (DJPB\_KKP dan Pemda Kebumen) No 34/DJPB.KKP/NK/VIII/2021 Nomor 12 th 2021 tentang sinergi perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan Kawasan Perikanan Budidaya di Kabupaten Kebumen terkait Shrimp Estate. Pasal 4, menyebutkan bahwa Perikanan Budidaya dilelang di TPI dan harus membangun TPI di area budidaya.

Tempat Pelelangan Ikan yang melaksanakan tugas dan fungsinya adalah mengelola sarana dan prasarana serta melakukan pelayanan terhadap segenap aktifitas kegiatan nelayan baik yang bersifat pembinaan maupun yang bersifat informasi. TPI dalam memberikan pelayanan yang optimal terhadap segenap aktifitas ekonomi perikanan yang implementasinya sebagai pelayanan kegiatan kapal, pembinaan dan informasi terhadap kegiatan nelayan dalam hal penggunaan alat tangkap yang baik untuk meningkatkan produksi perikanan yang bermutu sehingga meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan, selain itu Tempat Pelelangan Ikan (TPI) adalah tempat dimana para penjual dan pembeli melakukan transaksi jual beli ikan dengan cara lelang, secara umum pengembangan dan pembangunan tempat pelelangan ikan TPI dapat memajukan ekonomi disuatu wilayah.

## **10. Tata Cara Pelelangan Ikan Hasil Tangkap Laut dan Budidaya**

### **1) Teknis Pelelangan Ikan Hasil Tangkapan Laut**

- a) Setelah kapal mendarat di dermaga, kemudian ikan dibongkar dan dikelompokkan per jenis ikan;

- b) Ikan yang telah dikelompokkan per jenis ikan sebagaimana dimaksud pada huruf a ditimbang dan diberikan Karcis Timbang;
- c) Ikan yang telah ditimbang sebagaimana dimaksud pada huruf b kemudian ditempatkan di TPI untuk dilelang;
- d) Pelaksanaan pelelangan dipimpin oleh Juru Lelang;
- e) Peserta lelang dengan penawaran tertinggi ditetapkan sebagai pemenang lelang oleh Juru Lelang dan diberi Karcis Lelang;
- f) Pemenang lelang sebagaimana dimaksud pada huruf e mengambil ikan hasil pelelangan setelah membayar tunai harga lelang dan Retribusi TPI di Locket TPI dengan menunjukkan Karcis Lelang; dan
- g) Nelayan mengambil uang hasil pelelangan ikan di loket TPI dengan menunjukkan Karcis Timbang dan Karcis Lelang.

## **2) Teknis Pelelangan Ikan Hasil Budidaya**

- a) Pelaku usaha menginformasikan kesiapan petak panen ikan hasil budidaya kepada Petugas TPI;
- b) Berdasarkan informasi sebagaimana dimaksud pada huruf a Petugas TPI mengundang peserta lelang untuk mengikuti pelelangan;
- c) Pada waktu yang telah ditentukan, peserta lelang, pelaku usaha, dan Petugas TPI secara bersama-sama mengambil sampel ikan budidaya;
- d) Sampel sebagaimana dimaksud pada huruf c digunakan sebagai informasi awal untuk perkiraan ukuran, kualitas dan tonase ikan budidaya serta digunakan sebagai dasar penawaran harga;
- e) Peserta lelang dengan penawaran harga tertinggi ditetapkan sebagai pemenang lelang;
- f) Pemenang lelang melakukan pemanenan, sortir, penentuan ukuran, penimbangan dan pengemasan hasil lelang di TPI;
- g) Pemenang lelang sebagaimana dimaksud pada huruf f mengangkut hasil lelang setelah membayar Retribusi kepada Petugas TPI sesuai dengan Nota Timbang; dan
- h) Pelaku usaha membayar Retribusi kepada petugas TPI dengan menunjukkan Nota Timbang.

## **3) Lokasi pelelangan ikan**

- a) Lokasi Pelelangan Ikan Tangkapan Laut berada di Wilayah Kerja Pelabuhan Perikanan; dan
- b) Lokasi Pelelangan Ikan Budidaya berada di Kawasan Perikanan Budidaya.

## **D. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Daerah**

### **1. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Pengelolaan TPI terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat**

Materi muatan pengaturan Peraturan Daerah Pengelolaan TPI terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Kabupaten Kebumen akan berkaitan dengan hal-hal pokok yang meliputi seluruh kegiatan

perikanan. Di samping itu, diatur pula di dalamnya mengenai keberadaan sanksi administrasi, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Berdasarkan studi pendahuluan yang dilakukan terhadap kondisi eksisting usaha perikanan di Kabupaten Kebumen, beberapa hal pokok yang menjadi pengaturan di atas akan berdampak pada perubahan hubungan pemerintah daerah dengan masyarakatnya, sehubungan dengan berlakunya norma baru. Format pengaturan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI secara jelas menunjukkan semakin intensifnya keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan memberikan Pengelolaan TPI untuk lebih meningkatkan mutu/kualitas dan kuantitas produksi perikanan. Dengan demikian, pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat harus berupaya untuk memberikan Pengelolaan TPI agar mempunyai kehidupan yang lebih baik dan sejahtera.

## **2. Dampak Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI terhadap Keuangan Daerah**

Format pengaturan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI secara pasti akan berdampak positif pada keuangan daerah, disebabkan karena dalam Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI diatur berbagai aktivitas yang berkaitan dengan yang kesemuanya berkonsekuensi peningkatan PAD karena tidak hanya obyek nelayan tetapi juga pembudidaya di Kabupaten Kebumen.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN TPI**

Dalam upaya menjaga eksistensi dan melakukan pengelolaan TPI pemerintah dan pemerintah daerah telah mengeluarkan berbagai regulasi yang menjadi dasar hukum dalam pembentukan Peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang pengelolaan TPI antara lain:

##### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini berarti pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan menggunakan kekayaan alam yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

## **B. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan**

Pasal 1 Undang-Undang ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan :

1. perjanjian bagi-hasil ialah perjanjian yang diadakan dalam usaha penangkapan atau pemeliharaan ikan antara nelayan pemilik dan nelayan penggarap atau pemilik tambak dan penggarap tambak, menurut perjanjian mana mereka masing-masing menerima bagian dari hasil usaha tersebut menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya;
2. nelayan pemilik ialah orang atau badan hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas sesuatu kapal/perahu yang dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan dan alat-alat penangkapan ikan;
3. nelayan penggarap ialah semua orang yang sebagai kesatuan dengan menyediakan tenaganya turut serta dalam usaha penangkapan ikan laut;
4. hasil bersih bagi perikanan laut adalah hasil ikan yang diperoleh dari penangkapan, yang setelah diambil sebagian untuk "lawuhan" para nelayan penggarap menurut kebiasaan setempat, dikurangi dengan beban-beban yang menjadi tanggungan bersama dari nelayan-nelayan dan para nelayan penggarap, sebagai yang ditetapkan didalam Pasal 4 angka 1 huruf a;
5. pemilik tambak ialah orang atau bada hukum yang dengan hak apapun berkuasa atas suatu tambak;
6. penggarap tambak ialah orang yang secara nyata, aktif menyediakan tenaganya dalam usaha pemeliharaan ikan darat atas dasar perjanjian bagi-hasil yang diadakan dengan pemilik tambak;

Pasal 2 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Usaha perikanan laut maupun darat atas dasar perjanjian bagi-hasil harus diselenggarakan berdasarkan kepentingan bersama dari nelayan

pemilik dan nelayan penggarap serta pemilik tambak dan penggarap tambak yang bersangkutan, hingga mereka masing-masing menerima bagian dari hasil usaha itu sesuai dengan jasa yang diberikannya.

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang ini menyatakan bahwa Jika suatu usaha perikanan diselenggarakan atas dasar perjanjian bagi-hasil, maka dari hasil usaha itu kepada fihak nelayan penggarap paling sedikit harus diberikan bagian sebagai berikut:

Perikanan laut

1. jika dipergunakan perahu layar: minimum 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari hasil bersih; dan
2. jika dipergunakan kapal motor: minimum 40% (empat puluh perseratus) dari hasil bersih.

Perikanan darat

1. mengenai hasil ikan pemeliharaan: minimum 40% (empat puluh perseratus) dari hasil bersih; dan
2. mengenai hasil ikan liar: minimum 60% (enam puluh perseratus) dari hasil kotor.

Pembagian hasil diantara para nelayan penggarap dari bagian yang mereka terima menurut ketentuan dalam ayat 1 pasal ini diatur oleh mereka sendiri, dengan diawasi oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan untuk menghindarkan terjadinya pemerasan, dengan ketentuan, bahwa perbandingan antara bagian yang terbanyak dan yang paling sedikit tidak boleh lebih dari 3 (tiga) lawan 1 (satu).

Pasal 4 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Angka bagian fihak nelayan penggarap dan penggarap tambak sebagai yang tercantum dalam pasal 3 ditetapkan dengan ketentuan, bahwa beban-beban yang bersangkutan dengan usaha perikanan laut (perikanan tangkap) itu harus dibagi sebagai berikut:

1. beban-beban yang menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan fihak nelayan penggarap: ongkos lelang, uang rokok/jajan dan biaya perbekalan untuk para nelayan

- penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (selamatan bersama) serta iuran-iuran yang disyahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan seperti untuk koperasi, dan pembangunan perahu/kapal, dana kesejahteraan, dana kematian dan lain-lainnya; dan
2. beban-beban yang menjadi tanggungan nelayan pemilik: ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penyusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan, seperti untuk pembelian solar, minyak, es dan lain sebagainya.

Pasal 5 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Jika menurut kebiasaan setempat pembagian bahan-bahan yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu telah diatur menurut ketentuan dalam pasal 4, sedang bagian yang diterima oleh fihak nelayan penggarap atau penggarap tambak lebih besar dari pada yang ditetapkan dalam pasal 3, maka aturan yang lebih menguntungkan fihak nelayan penggarap atau penggarap tambak itulah yang harus dipakai. Dan jika disesuatu daerah di dalam membagi bahan-bahan itu berlaku kebiasaan yang lain dari pada yang dimaksudkan dalam pasal 4, yang menurut Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan sukar untuk disesuaikan dengan ketentuan dalam pasal tersebut, maka Pemerintah Daerah Tingkat I itu dapat menetapkan angka bagian lain untuk fihak nelayan penggarap atau penggarap tambak dari pada yang ditetapkan dalam pasal 3, asalkan dengan demikian bagian yang diberikan kepada nelayan penggarap atau penggarap tambak itu tidak kurang dari pada jika pembagian hasil usaha perikanan yang bersangkutan di..atur menurut ketentuan pasal 3 dan 4 tersebut di atas. Penetapan Pemerintah Daerah Tingkat I itu memerlukan persetujuan dari Menteri Perikanan.

Biaya perbekalan untuk para penggarap selama di laut yang menjadi tanggungan bersama, adalah mengenai kapal motor. Mengenai ketentuan dalam pasal 4 angka 2 huruf b perlu ditambahkan bahwa rumah/tempat tinggal penggarap tambak yang

dipergunakan sebagai tempat penjagaan, adalah menjadi bahan pemilik tambak, sedang mengenai ketentuan Dalam pasal 4 angka 2 huruf c perlu ditambahkan penjelasan, bahwa pada umumnya untuk melaksanakan kewajibannya itu penggarap tambak biasanya menyediakan sendiri alat-alat yang diperlukannya. Jika untuk itu perlu dibeli alat-alat baru, maka berhubung dengan mahalnnya harga alat-alat tersebut sekarang ini, pembeliannya dapat dilakukan bersama-sama dengan pemilik-tambak. Jika dikemudian hari penggarap tambak itu tidak lagi menggarap tambak yang bersangkutan. maka akan diadakan perhitungan.

Pasal 7 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Perjanjian bagi-hasil diadakan untuk waktu paling sedikit 2 (dua) musim, yaitu 1 (satu) tahun berturut-turut bagi perikanan laut dan paling sedikit 6 (enam) musim, yaitu 3 (tiga) tahun berturut-turut bagi perikanan darat, dengan ketentuan bahwa jika setelah jangka waktu itu berakhir diadakan pembaharuan perjanjian maka para nelayan penggarap dan penggarap tambak yang lamalah yang diutamakan.
- (2) Perjanjian dan bagi-hasil tidak terputus karena pemindahan hak atas perahu/kapal, alat-alat penangkapan ikan atau tambak yang bersangkutan kepada orang lain. Di dalam hal yang demikian maka semua hak dan kewajiban pemiliknya yang lama beralih kepada pemilik yang baru.
- (3) Jika seorang nelayan penggarap atau penggarap tambak meninggal dunia, maka ahli warisnya yang sanggup dan dapat menjadi nelayan penggarap tambak dan menghendakinya, berhak untuk melanjutkan perjanjian bagi-hasil yang bersangkutan, dengan hak dan kewajiban yang sama hingga jangka waktunya berakhir.
- (4) Perjanjian bagi-hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya mungkin di dalam hal-hal dan menurut

ketentuan dibawah ini: a. atas persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan; b. dengan izin Panitia Landreform Desa jika mengenai perikanan darat atau suatu Panitia Desa yang akan dibentuk jika mengenai perikanan laut, atas tuntutan pemilik, jika nelayan penggarap atau penggarap tambak yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana mestinya; c. Jika penggarap tambak tanpa persetujuan pemilik tambak menyerahkan pengusaha tambaknya kepada orang lain.

- (5) Pada berakhirnya perjanjian bagi-hasil baik karena berakhirnya jangka waktu perjanjian maupun karena salah satu sebab tersebut pada ayat 4 pasal ini, nelayan penggarap dan penggarap tambak wajib menyerahkan kembali kapal/perahu, alat-alat penangkapan ikan dan tambak yang bersangkutan kepada nelayan pemilik dan pemilik tambak dan dalam keadaan baik.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepada para nelayan penggarap dan penggarap tambak- bahwa mereka akan dapat membagi hasil selama waktu yang cukup lama dan kemudian setelah jangka waktu perjanjian berakhir akan kembali menjadi nelayan penggarap dan Penggarap tambak dan tidak akan terdesak oleh orang lain. Di dalam Panitia yang dimaksudkan dalam ayat 4 huruf b akan diikut sertakan wakil-wakil dari organisasi- organisasi tani dan nelayan yang ditunjuk oleh Front Nasional setempat. Penjelasan ini berlaku juga terhadap ketentuan pasal 19. Kiranya sukar untuk merumuskan dengan tegas apa yang dimaksudkan dengan pengertian "keadaan baik" yang ditentukan dalam ayat 5. Tetapi pada umumnya dapatlah dikatakan, bahwa kapal/perahu, alat-alat penangkapan ikan dan tambak itu harus dikembalikan kepada nelayan pemilik dan pemilik tambak dalam keadaan yang tidak merugikan mereka, tidak terjadi kerusakan yang disebabkan karena kelalaian atau sengaja ditimbulkan oleh nelayan penggarap atau penggarap tambak. Dalam

konkritnya hal itu tergantung pada keadaan dan ukuran setempat jika tentang hal ini terjadi perselisihan maka berlakulah ketentuan Pasal 19.

Pasal 8 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pembayaran uang atau pemberian benda apapun juga kepada seorang nelayan pemilik atau pemilik tambak, yang dimaksudkan untuk diterima sebagai nelayan penggarap tambak, dilarang.
- (2) Pelanggaran terhadap larangan tersebut pada ayat 1 Pasal ini mengakibatkan, bahwa uang atau harga benda yang diberikan itu dikurangkan pada bagian nelayan pemilik atau pemilik tambak dan hasil usaha perikanan yang bersangkutan dan dikembalikan kepada nelayan penggarap atau penggarap tambak yang memberikannya.
- (3) Pembayaran oleh siapapun kepada nelayan pemilik, pemilik tambak ataupun para nelayan penggarap dan penggarap tambak dalam bentuk apapun juga yang mempunyai unsur ijon, dilarang.
- (4) Dengan tidak mengurangi ketentuan pidana dalam pasal 20 maka apa yang dibayarkan tersebut pada ayat 3 pasal ini tidak dapat dituntut kembali dalam bentuk apapun.

Di beberapa daerah berlaku kebiasaan, bahwa untuk memperoleh kesempatan mengusahakan tambak dengan perjanjian bagi hasil, calon penggarapnya diharuskan membayar uang atau memberikan benda tertentu kepada pemilik tambak. Jumlah uang atau harga barang itu ada kalanya sangat tinggi. Oleh karena itu tidak hanya merupakan beban tambahan bagi penggarap tambak, melainkan lebih-lebih merupakan bentuk pemerasan terhadap golongan yang ekonominya lemah, maka pemberian semacam itu dilarang.

Yang dimaksudkan dengan "unsur-unsur ijon" dalam ayat 3 adalah: a. pembayarannya dilakukan sebelum penangkapan ikan

lautnya selesai atau sebelum tambaknya dapat dipanen dan b. bunganya sangat tinggi.

Dalam pada itu perlu ditegaskan, bahwa ketentuan dalam pasal 8 ayat 3 dan 4 ini tidak mengurangi kemungkinan diadakannya utang-piutang secara yang wajar dengan bunga yang layak. Pembelian ikan di tengah laut ("mengadang"), selain dilarang menurut peraturan, sering kali disertai juga sistim ijon.

Pasal 10 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Jika suatu usaha perikanan laut diselenggarakan oleh suatu perusahaan yang berbentuk badan hukum, dengan memberi upah tertentu kepada para buruh nelayan, maka penetapan besarnya upah tersebut dilakukan dengan persetujuan Menteri Perburuhan, setelah mendengar Menteri Perikanan dan organisasi-organisasi tani, nelayan dan buruh yang menjadi anggota Front Nasional.
- (2) Jika suatu usaha perikanan yang tidak termasuk golongan yang dimaksudkan dalam ayat 1 pasal ini diselenggarakan sendiri oleh nelayan pemilik atau pemilik tambak dengan memberi upah tertentu kepada pihak buruh nelayan atau buruh tambak, maka oleh Pemerintah Daerah Tingkat I diadakan peraturan tentang penetapan upah tersebut.
- (3) Pemerintah Daerah Tingkat I dapat pula mengadakan peraturan tentang persewaan perahu/kapal dan alat-alat penangkapan ikan.
- (4) Di dalam membuat peraturan yang dimaksudkan dalam ayat 2 dan 3 pasal ini harus diindahkan pedoman-pedoman yang diberikan oleh Menteri Perburuhan dan Menteri Perikanan setelah mendengar organisasi-organisasi tani, nelayan dan buruh yang menjadi anggota Front Nasional.

Untuk menampung kemungkinan dari usaha-usaha yang hendak menghindarkan diri dari ketentuan tentang cara bagi hasil yang diatur di dalam Undang-undang ini dan untuk menyalurkan

para nelayan dan penggarap tambak untuk berusaha secara wajar demi peningkatan produksi perikanan, diadakanlah ketentuan dalam pasal ini, hingga tidak perlu digunakan cara-cara yang terlarang.

Pasal 13 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Jika seorang nelayan pemilik perahu/kapal atau lain-lain alat penangkapan ikan, yang biasanya dipakai untuk usaha perikanan dengan perjanjian bagi hasil, tidak bersedia menyediakan kapal/perahu atau alat-alat itu menurut ketentuan-ketentuan peraturan yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 atau 5 dan dengan sengaja membiarkannya tidak digunakan, maka Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuknya berwenang untuk menyerahkan kepada koperasi perikanan setempat secara sewa-beli dengan nelayan pemilik untuk dipergunakan dalam usaha penangkapan ikan.
- (2) Syarat-syarat sewa-beli tersebut pada ayat 1 pasal ini ditetapkan secara musyawarah dengan nelayan pemilik yang bersangkutan. Jika cara tersebut tidak membawa hasil, maka syarat-syaratnya ditetapkan oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, setelah mendengar pertimbangan Dinas Perikanan Laut dan Organisasi-organisasi tani dan nelayan yang menjadi anggota Front Nasional setempat. Terhadap ketetapan Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II tersebut dapat dimintakan banding kepada Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan, yang memberikan keputusan yang mengikat kedua belah pihak.
- (3) Jika nelayan pemilik kapal/perahu dan alat-alat penangkapan ikan itu tidak bersedia menerima uang persewaan sebagai yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II atau Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka oleh koperasi yang bersangkutan uang itu disimpan pada Bank Koperasi Tani dan Nelayan setempat atas

nama dan biaya nelayan pemilik tersebut.

Menurut pengertian sosialisme Indonesia maka setiap "pemilikan" mempunyai fungsi sosial. Mengenai tanah hal itu ditegaskan dalam pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria. Menurut pengertian itu maka setiap alat yang dapat dipergunakan dalam bidang produksi tidak boleh sengaja dibiarkan tidak terpakai hingga menjadi tidak produktif. Pengertian tersebut berlaku juga terhadap kapal/perahu, alat-alat penangkapan ikan dan tambak, yang harus diabadikan pula bagi hasil.

Pasal 15 Undang-Undang ini menyatakan bahwa.

- (1) Di daerah-daerah di mana terdapat usaha-usaha perikanan, baik perikanan laut maupun perikanan darat, harus diusahakan berdirinya koperasi-koperasi perikanan yang anggota- anggotanya terdiri dari para nelayan penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik.
- (2) Koperasi-koperasi perikanan tersebut pada ayat 1 pasal ini bertujuan untuk memperbaiki taraf hidup para anggotanya dengan menyelenggarakan usaha-usaha yang meliputi baik bidang produksi maupun yang langsung berhubungan dengan kesejahteraan para anggota serta keluarganya.

Pasal 16 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Tiap nelayan pemilik wajib memberi perawatan dan tunjangan kepada para nelayan penggarap yang menderita sakit, yang disebabkan karena melakukan tugasnya di laut atau mendapat kecelakaan di dalam melakukan tugasnya.
- (2) Jika kejadian yang dimaksudkan pada ayat 1 pasal ini mengakibatkan kematian, maka nelayan pemilik yang bersangkutan wajib memberi tunjangan yang layak kepada keluarga yang ditinggalkannya.
- (3) Oleh Pemerintah diadakannya peraturan tentang penyelenggaraan ketentuan-ketentuan dalam pasal ini.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan-jaminan sosial yang layak bagi para nelayan penggarap, yang karena sifat pekerjaannya di laut sering menghadapi bahaya.

Pasal 17 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemasaran hasil usaha penangkapan dan pemeliharaan ikan, baik perikanan laut maupun perikanan darat dilakukan menurut cara dan dengan harga yang disetujui bersama oleh nelayan pemilik/pemilik tambak dan nelayan penggarap/penggarap tambak.

Ketentuan ini dimaksudkan agar supaya masing-masing pihak tidak dirugikan. Usaha penangkapan dan pemeliharaan ikan itu adalah suatu usaha bersama yang didasarkan atas kepentingan bersama, demikian pasal 2. Soal pemerasan hasil ikan hal yang sangat penting, oleh karenanya harus diselenggarakan atas dasar persetujuan kedua belah pihak.

**C. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Pasal 1 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

1. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan.
2. Sumber daya ikan adalah potensi semua jenis ikan.
3. Lingkungan sumber daya ikan adalah perairan tempat kehidupan sumber daya ikan, termasuk biota dan faktor alamiah sekitarnya.
4. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
5. Penangkapan ikan adalah kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat

atau cara apa pun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.

6. Pengelolaan perikanan adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati.
7. Konservasi Sumber Daya Ikan adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan.
8. Kapal Perikanan adalah kapal, perahu, atau alat apung lain yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan, mendukung operasi penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, pengangkutan ikan, pengolahan ikan, pelatihan perikanan, dan penelitian/eksplorasi perikanan.
9. Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.
10. Nelayan Kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) *gross tonnage* (GT).
11. Pembudidaya Ikan adalah Setiap Orang yang mata pencahariannya melakukan Budidaya atau Pemeliharaan Ikan.
12. Pembudidaya Ikan Kecil adalah pembudidaya ikan yang

melakukan Pembudidayaan Ikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

13. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi.
14. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

Pasal 25A Undang-Undang ini menyatakan bahwa (1) Pelaku usaha perikanan dalam melaksanakan bisnis perikanan harus memenuhi standar mutu hasil perikanan. (2) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan agar memenuhi standar mutu hasil perikanan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar mutu hasil perikanan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 46 Undang-Undang ini menyatakan bahwa (1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, pemutakhiran data pergerakan ikan, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan. (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mengadakan pusat data dan informasi perikanan untuk menyelenggarakan sistem informasi dan data statistik perikanan.

Pasal 65 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemerintah dapat memberikan tugas kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan. Undang-Undang ini mengatur antara lain hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan dilakukan dengan memperhatikan

pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

**D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Pasal 7 ayat (1) undang-undang ini menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 7 ayat (2) undang-undang ini menyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya Pasal 14 undang-undang ini menyatakan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

**E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Melalui Undang-Undang ini dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi

kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya di desentralisaskaikan ke Daerah.

Adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 17 disebutkan bahwa:

Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum

menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengamanatkan kewenangan kabupaten/kota terkait urusan kelautan dan perikanan : 1) Perikanan Tangkap yaitu a) Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b) Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). 2) Perikanan Budidaya yaitu a) Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b) Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan dan c) Pengelolaan pembudidayaan ikan.

**F. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Pasal 14 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru.
- (2) Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat meliputi:
  - a. perikanan;
  - b. energi dan sumber daya mineral;
  - c. sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
  - d. sumber daya nonkonvensional.
- (3) Pengusahaan Sumber Daya Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - a. industri Kelautan;
  - b. wisata bahari;
  - c. perhubungan Laut; dan
  - d. bangunan Laut.

Pasal 22 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.
- (2) Pengelolaan dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:
  - a. melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan;
  - b. menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil;
  - c. memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan berkelanjutan; dan
  - d. meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.
- (3) Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi sumber daya hayati, sumber daya nonhayati, sumber daya buatan, dan jasa lingkungan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 24 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat bertanggung jawab melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang Kelautan.

- (2) Pelindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum laut internasional.

Pasal 25 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pengusahaan Sumber Daya Kelautan yang dilakukan melalui pengelolaan dan pengembangan industri Kelautan merupakan bagian yang integral dari kebijakan pengelolaan dan pengembangan industri nasional.
- (2) Industri Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi industri bioteknologi, industri maritim, dan jasa maritim.
- (3) Pengelolaan dan pengembangan industri Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi prasarana dan sarana, riset ilmu pengetahuan dan teknologi, inovasi, sumber daya manusia, serta industri kreatif dan pembiayaan.
- (4) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri Kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat.

Pasal 26 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2).
- (2) Industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan potensi keanekaragaman hayati.
- (3) Industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
  - a. mencegah punahnya biota Laut akibat eksplorasi berlebih;
  - b. menghasilkan berbagai produk baru yang mempunyai nilai tambah;
  - c. mengurangi ketergantungan impor dengan memproduksi

- berbagai produk substitusi impor;
- d. mengembangkan teknologi ramah lingkungan pada setiap industri bioteknologi Kelautan; dan
  - e. mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya Laut secara berkelanjutan.

Pasal 28 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional.
- (2) Keberlanjutan wisata bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.
- (3) Pengembangan wisata bahari dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal serta harus memperhatikan kawasan konservasi perairan.
- (4) Pengembangan dan peningkatan wisata bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 29 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya mengembangkan potensi dan meningkatkan peran perhubungan laut.
- (2) Dalam pengembangan potensi dan peningkatan peran perhubungan laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah mengembangkan dan menetapkan tatanan kepelabuhanan dan sistem pelabuhan yang andal.
- (3) Tatanan kepelabuhanan yang andal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi penentuan lokasi pelabuhan laut dalam yang dapat melayani kapal generasi mutakhir dan penetapan pelabuhan.
- (4) Sistem pelabuhan yang andal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bercirikan :

- a. efisien dan berstandar internasional;
- b. bebas monopoli;
- c. mendukung konektivitas antarpulau, termasuk antara pulau-pulau kecil terluar dengan pulau induknya;
- d. ketersediaan fasilitas kepelabuhanan di pulau-pulau kecil terluar;
- e. ketersediaan fasilitas kepelabuhanan, termasuk fasilitas lingkungan dan pencegahan pencemaran lingkungan; dan
- f. keterpaduan antara terminal dan kapal.

Pasal 35 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan.
- (2) Penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan berbagai pihak, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional yang berbasis kompetensi pada bidang Kelautan.
- (3) Penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 37 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Untuk meningkatkan kualitas perencanaan Pembangunan Kelautan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan sistem penelitian, pengembangan, serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan yang merupakan bagian integral dari sistem nasional penelitian pengembangan penerapan teknologi.
- (2) Dalam mengembangkan sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah memfasilitasi pendanaan, pengadaan, perbaikan, penambahan sarana dan prasarana, serta perizinan untuk penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan, baik secara mandiri maupun kerja sama lintas sektor dan antarnegara.

- (3) Sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk penelitian yang bersifat komersial.
- (4) Pelaksanaan sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat(1)dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Pasal 38 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah membentuk pusat fasilitas Kelautan yang meliputi fasilitas pendidikan, pelatihan, dan penelitian yang dilengkapi dengan prasarana kapal latih dan kapal penelitian serta tenaga fungsional peneliti.

Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menghimpun, menyusun, mengelola, memelihara, dan mengembangkan sistem informasi dan data Kelautan dari berbagai sumber bagi kepentingan Pembangunan Kelautan nasional berdasarkan prinsip keterbukaan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 41 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Kerja sama di bidang Kelautan dapat dilaksanakan pada tingkat nasional dan internasional dengan mengutamakan kepentingan nasional bagi kemandirian bangsa.
- (2) Kerja sama pada tingkat nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka sinergi:
  - a. antarsektor;
  - b. antara pusat dan daerah;
  - c. antar pemerintah daerah; dan
  - d. antarpemangku kepentingan.

Pasal 51 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah menetapkan kebijakan konservasi Laut sebagai bagian yang integral dengan Pelindungan Lingkungan Laut.
- (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memiliki hak pengelolaan atas kawasan konservasi Laut sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan Pelindungan Lingkungan Laut sebagaimana dimaksud pada

ayat (1).

Pasal 55 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan Laut.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana Kelautan sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana nasional.

Pasal 70 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

- (1) Penyelenggaraan Pembangunan Kelautan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok, organisasi profesi, badan usaha, atau organisasi kemasyarakatan lain sesuai dengan prinsip keterbukaan dan kemitraan.
- (3) Peran serta masyarakat dalam Pembangunan Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui partisipasi dalam:
  - a. penyusunan kebijakan Pembangunan Kelautan;
  - b. Pengelolaan Kelautan;
  - c. pengembangan Kelautan; dan
  - d. memberikan masukan dalam kegiatan evaluasi dan pengawasan.
- (4) Peran serta masyarakat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan melalui partisipasi dalam:
  - a. melestarikan nilai budaya dan wawasan bahari serta merevitalisasi hukum adat dan kearifan lokal di bidang Kelautan; atau
  - b. perlindungan dan sosialisasi peninggalan budaya bawah air melalui usaha preservasi, restorasi, dan konservasi.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam Pembangunan Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan "*keterpaduan*" adalah integrasi kebijakan Kelautan melalui perencanaan berbagai sektor pemerintahan secara horizontal dan secara vertikal antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

## BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pemberlakuan hukum yang baik itu harus mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, di samping dasar teknik perancangan. Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai daya laku atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/gestaltung*), berlakunya (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya.<sup>13</sup> Daya laku itu mempunyai keabsahan (*validity/gestaltung*), norma juga memerlukan daya guna/bekerjanya (*efficacy*) dari norma tersebut agar dapat berlaku efektif.<sup>14</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan filosofis sebagai argumen ilmiah perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Ada dua pandangan mengenai dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan. Pertama, menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (*cita hukum/reshtsidee*) yang terkandung dalam Pancasila. Pandangan yang kedua, menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi peraturan perundang-undangan.

Suatu undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Dalam undang-undang juga dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Kajian secara filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat dan bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Artinya, jangan

---

<sup>13</sup> Bagir, 1992, *Of.Cit.*

<sup>14</sup> Indriati, Maria Farida. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 23.

sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam undang-undang tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri.

Dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap undang-undang.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Menurut Hans Kelsen mengenai "*grund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorm*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.<sup>15</sup>

Berdasarkan undang-undang Republik Indonesia tidak boleh melandasi diri berdasarkan falsafah hidup bangsa dan negara lain. Artinya, Pancasila itulah yang menjadi landasan filosofis semua produk undang-undang Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945. Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee*, yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>16</sup>

Menurut Rudolf Stammier, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat.

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 46.

<sup>16</sup> Bagir Manan, Lo.Cit.

Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum, seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif, karena tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.<sup>17</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Dalam Negara Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka hendaknya peraturan yang hendak dibuat khususnya Perda Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan TPI hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum tersebut. Cita hukum dalam pengaturan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, sebaiknya dilakukan kajian secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.

#### **A. Landasan Filosofis**

Pancasila merupakan ideologi bangsa dan negara Indonesia. Dengan berlandaskan pada ideologi Pancasila tersebut negara ingin mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Rumusan Pancasila secara yuridis tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu tujuan nasional yang termuat di dalam Alinea keempat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk dapat mewujudkannya, dalam melakukan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 ditambahkan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang memuat dua pasal yaitu Pasal 33 yang mengatur mengenai perekonomian nasional dan Pasal 34 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial.

---

<sup>17</sup> Esmi Warasih, 2001, *Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis, Dalam Arena Hukum*, Majalah Hukum FH Unibraw No.15 Tahun 4, November 2001, hlm. 354-361.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang

Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Upaya untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut di atas, pemerintah mengusahakan perekonomian nasional dan sistem kesejahteraan sosial yang dapat meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup masyarakat dan memulihkan fungsi sosialnya, karena masyarakat yang tidak sejahtera hidupnya, akan kehilangan fungsi sosialnya. Masyarakat yang merasa hidupnya tidak sejahtera dapat terjerumus dan melakukan hal-hal yang tidak diinginkan, melakukan segala cara

untuk mensejahterakan hidupnya.

Ketidaksejahteraan menjadi penyakit masyarakat di Indonesia atau bahkan di seluruh dunia, merupakan permasalahan yang telah mencapai pada tataran akar rumput sampai pada ujung daun kehidupan khususnya nelayan. Demi menciptakan suasana kondusif dalam masyarakat yang menjunjung tinggi budi pekerti sesuai dengan nilai-nilai masyarakat timur terlebih agama, mutlak dibutuhkan upaya baik yang bersifat preventif maupun represif. Upaya represif dapat diwujudkan dengan peraturan perundang-undangan yang mana memiliki kekuatan yang mengikat dan memaksa untuk dipatuhi dan memberi sanksi. Berdasarkan kondisi tersebut, maka mutlak diperlukan sebuah regulasi mengenai pengelolaan TPI demi terwujudnya keharmonisan nilai di tengah masyarakat khususnya.

#### **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Pada hakikatnya landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan nelayan.

Pada umumnya nelayan ingin hidup sejahtera, dapat mencukupi semua kebutuhannya. Bekerja merupakan usaha agar manusia dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Semua manusia ingin bekerja untuk menghidupi diri dan keluarganya.

Terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, kesejahteraan nelayan akan dapat diwujudkan, karena salah satu tugas hukum adalah sebagai alat perekayasa sosial atau yang sering pula disebut *Law as a tool of social engineering*. Nelayan berharap dengan lahirnya sebuah peraturan yang mengatur Pengelolaan TPI dapat merubah pola pikir pemangku kepentingan ini menjadi lebih baik.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Dalam landasan yuridis ini memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Penyusunan Perancangan Peraturan Perundang-undangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif). Suatu peraturan perundang-undangan pada landasan yuridis adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Kaitannya dengan Pasal 28 I ayat (5) ditegaskan bahwa untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara khusus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 mengatur bab tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 ayat (2) mengatur, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) mengatur, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 18 ayat (6) mengatur, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Susunan hierarki peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dikatakan Friedman, peraturan-peraturan bisa diperingkat dalam sejenis piramid, dari peraturan yang rendah sampai yang tingkatnya tinggi. Ketika peraturan-peraturan

berkonflik, peraturan yang lebih tinggi mengontrol peraturan yang lebih rendah. <sup>18</sup>Dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip yaitu: <sup>19</sup>

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang berbeda-beda. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh

---

<sup>18</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, Cetakan III, 2009, hal. 52

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 57

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Dalam konteks demikian, berarti Perda merupakan salah satu jenis produk hukum daerah, di samping jenis produk hukum daerah yang lain, yang dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan meliputi: (1) Peraturan Daerah atau dengan nama lainnya; (2) Peraturan Kepala Daerah; (3) Peraturan DPRD; (4) Keputusan Kepala Daerah; (5) Keputusan DPRD; (6) Keputusan Pimpinan DPRD, dan (7) Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan produk hukum yang bersifat pengaturan.<sup>20</sup> Pada sisi materi muatannya, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehubungan dengan itu, maka substansi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan daerah lain.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah diharapkan melahirkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih maju, guna mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan. Kenyataannya, banyak Peraturan Daerah yang belum

---

<sup>20</sup> Dikatakan bersifat pengaturan karena norma-norma yang ditetapkan di dalamnya ditujukan untuk alamat yang tidak tertentu yang bersifat umum. Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi: (a) perda; (b) perkada; dan (c) PB KDH; dan (d) peraturan DPRD. Sementara itu, di samping bersifat pengaturan, produk hukum daerah juga ada yang bersifat penetapan, artinya norma-norma yang ditetapkan di dalamnya ditujukan untuk alamat tertentu yang bersifat individual. Menurut Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi: (a) keputusan kepala daerah; (b) keputusan DPRD; (c) keputusan pimpinan DPRD; dan (d) keputusan badan kehormatan DPRD.

mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mendalilkan “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.”

Suatu daerah otonom memiliki hak untuk membentuk suatu peraturan daerah yang merupakan cerminan dari ciri khas masing-masing daerah. Pemerintah Kabupaten Kebumen berupaya melakukan Pengelolaan TPI dengan membentuk peraturan daerah yang disinkronisasi dan diharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Suatu hal yang wajar apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat termasuk di dalamnya pengelolaan TPI.

Pengaturan mengenai perikanan juga tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Begitu pula pengaturan yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah juga terdapat pada berbagai peraturan perundang-undangan.

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Sistem Bagi Hasil Perikanan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I<sup>26</sup> dapat pula mengadakan peraturan persewaan perahu/kapal dan alat-alat penangkapan ikan.

2. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Pasal 46 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 menyatakan bahwa (1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, pemutakhiran data pergerakan ikan, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan. (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mengadakan pusat data dan informasi perikanan untuk menyelenggarakan sistem informasi dan data statistik perikanan.

Pasal 65 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemerintah dapat memberikan tugas kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan.

3. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan kewenangan kepada Gubernur dan DPRD Provinsi untuk membentuk Peraturan Daerah Provinsi.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Pasal 12 ayat (3) huruf a menyatakan bahwa kelautan dan perikanan merupakan salah satu Urusan pemerintahan konkuren yang termasuk katagori urusan pemerintahan pilihan.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI**  
**MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**  
**TENTANG PENGELOLAAN TPI**

Beragamnya interpretasi masyarakat mengenai Pengelolaan TPI membawa konsekuensi perlunya pengaturan yang jelas dan tegas tentang batasan atau definisi tentang TPI. Pembatasan ini secara substansial diperlukan agar mampu memberikan kepastian hukum tentang siapa yang dimaksud dengan nelayan, pembudi daya ikan, termasuk evaluasinya.

Ruang lingkup pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya mencakup:

**A. Ketentuan Umum**

1. Daerah adalah Kabupaten Kebumen.
2. Bupati adalah Bupati Kebumen.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dan Perangkat Daerah.
4. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
6. Pelelangan Ikan adalah penjualan ikan yang dilakukan di hadapan umum dengan cara penawaran tertinggi sebagai pemenang.
7. Tempat Pelelangan Ikan yang selanjutnya disingkat TPI adalah tempat yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pelelangan ikan yang meliputi ikan tangkap dan ikan budidaya.

8. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari pra produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan.
9. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
10. Perikanan Tangkap adalah kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat atau cara apa pun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
11. Perikanan Budidaya adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan/atau membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya.
12. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada sektor perikanan.
13. Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.
14. Pelabuhan Perikanan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang digunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh, dan/atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan.
15. Pembudi Daya Ikan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan.
16. Kawasan Perikanan Budidaya adalah wilayah dengan fungsi utama untuk budidaya ikan atas dasar potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan kondisi lingkungan serta prasarana dan sarana umum yang ada.
17. Bakul Ikan yang selanjutnya disebut Bakul adalah orang yang melakukan pelelangan ikan di TPI.
18. Usaha Perikanan adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan sistem bisnis perikanan yang meliputi pra produksi, produksi, pengolahan dan pemasaran.
19. Penyidikan Tindak Pidana adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen

yang selanjutnya disebut Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

20. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.
21. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di Lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi tugas khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

## **B. MATERI MUATAN**

- BAB I : Ketentuan Umum
- BAB II : Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan
- BAB III : Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan
- BAB IV : Penyidikan
- BAB V : Ketentuan Pidana
- BAB VI : Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam Bab I sampai dengan Bab V, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam implementasinya, pemerintah Kabupaten Kebumen telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan yang mendasarkan bahwa untuk menjamin kelancaran dan ketertiban pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Kebumen, maka perlu mengatur pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan, dimana dalam perkembangannya hingga dengan saat ini telah banyak regulasi yang muncul dan berdampak pada perlunya Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan tersebut untuk direview dan dikaji kembali kesesuaian dan sinergitasnya dengan peraturan di atasnya.
2. Selanjutnya bahwa untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat berdasarkan potensi sektor perikanan tangkap dan budidaya melalui pengelolaan tempat pelelangan ikan, termasuk untuk menjamin kelancaran dan ketertiban pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Kebumen, maka perlu mengatur pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya.
3. Dalam kerangka perancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI, penyusunan Naskah Akademik merupakan sebuah keniscayaan mengingat melalui penyusunan Naskah Akademik yang mendahului langkah pembuatan Perda, pengkajian yang komprehensif tentang permasalahan dan kebutuhan Perda dengan mendasarkan pada teori dan metodologi dilakukan, yang dapat memberikan sumbangan berarti pada terbentuknya Perda yang baik dan dapat

diterapkan secara efektif.

4. Pengelolaan TPI adalah suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen untuk melindungi harkat dan martabat serta hak-hak dasar para Nelayan, Pembudidaya Ikan yang telah dijamin dalam konstitusi sebagai bagian dari warga negara yang telah memberikan kontribusi untuk ketahanan pangan dan pembangunan disektor pertanian.
5. Pokok-pokok materi muatan yang diatur dalam Raperda tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya di Kabupaten Kebumen meliputi beberapa hal, yaitu:
  - a. ketentuan umum;
  - b. materi yang akan diatur;
  - c. ketentuan sanksi;
  - d. ketentuan peralihan; dan
  - e. ketentuan penutup

## **B. Saran**

- a. Berlakunya Perda tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya akan berimplikasi pada perlu dibuatnya Peraturan Bupati untuk melaksanakan Perda ini. Karena itu, pembentukan Peraturan Bupati harus dilakukan dalam rentang waktu yang tidak terlalu lama, agar Perda ini dapat berlaku secara efektif.
- b. Perda tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya di dalamnya mengatur banyak hal yang memerlukan perubahan perilaku masyarakat dalam Usaha Perikanan dan Usaha Pembudidaya dan perilaku Aparat Pemerintah daerah dalam pengendalian dan pelayanan publik. Karena itu, sosialisasi perda ini menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda agar masyarakat dan aparat Pemda dapat memahaminya dengan baik, dan melakukan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan.
- c. Pemerintah Kabupaten Kebumen untuk segera memasukkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat

Pelelangan Ikan Tangkap dan Budidaya dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propem Perda) Kabupaten Kebumen Tahun 2021 guna memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi, serta demi terwujudnya tertib hukum dalam hal substansi serta administrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Alexander, Harry. (2004). *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. PT XSYS Solusindo. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, Muchamad Ali. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press, Jakarta, hal. 46.
- Fadholi, Hernanto. (1988). *Ilmu Usaha Tani*. Penebar Swadaya. Jakarta.
- Hamidi, Jazim. (2008). *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta.
- Indriati, Maria Farida. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 23.
- Mubyarto. (1998). *Koperasi Pedesaan*. PT Galia Indonesia. Jakarta.
- Sony, Maulana S. (2005). *Perancangan peraturan daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*. Makalah Disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan daerah Wilayah perbatasan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Samarinda, 5 September 2005.
- Sumodiningrat, G. (1999). *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. Gramedia. Jakarta.
- Uphoff, N. (1999). *Rural Development Strategy for Indonesian recovery: reconciling contradictions and tensions*.
- Wiriaatmadja. (1990). *Pokok-Pokok Penyuluhan Pertanian*. Universitas Brawijaya. Malang.
- Warasih, Esmi. (2001). *Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis, Dalam Arena Hukum. Majalah Hukum FH Unibraw*, No.15 Tahun 4, November 2001, hal.354-361.

### B. Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Ikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil.

Peraturan Mendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

### **C. Lain-lain**

Anonim. (2013). *Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013: Analisis Sosial Ekonomi Nelayan di Jawa Tengah*.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen (2014a). Kabupaten Kebumen *Dalam Angka 2021*. Kebumen: BPS