NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
PENGELOLAAN TPI

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 Perdamerupakan 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.[1] 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 menterjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam Peraturan Daerah yang dapat diterapkan secara efektif.

---

[1] 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 Perbahan 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 bersifatpenetapan 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 adalah 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.[2] 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: [3]

1. Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan;

---

[2] Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, PT XSYS Solusindo, Jakarta, 2004, hlm. 26.
[3] *Ibid.*, hlm. 121-122

2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan kepada pejabat yang berwenang;
3. Bahan dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan.

Sony Maulana S, yang mempergunakan istilah "rancangan akademik, menjelaskan bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) fungsidari rancangan akademik, yaitu: [4]

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 dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yangberisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin

---

[4] 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.

diwujudkan, 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 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[5] terdapat perintah secara tegas perlunya dibuat Naskah Akademik. Dalam Pasal 163 ayat (2) undang-undang tersebut dinyatakan bahwaRancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.[6] 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 Prewakilan 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,

[5] 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, DewanPerwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

[6] Dikeculaikan untuk rancangan undang-undang mengenai:
a. APBN;
b. Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; atau
c. Pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah penggani undang-undang

juga memerlukan pengkajian yang mendalam baik dari aspek teori, metodologi, serta teknik perancangannya. Melalui pembuatannaskah akademik 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 perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan, petambak garam, pengolah, dan pemasar dapat dikaji baik dalam konteks normatif, terkait dengan sistem hukum nasional, maupun dalam konteks sosiologis, yang berterkaitan 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 Akedemik 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 Akadenik, 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 memberikan amanat kewenangan terkait urusan kelautan dan perikanan yaitu 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 diatasnya. 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);

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870);
3. 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);
4. 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);
5. 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);
6. 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);
7. 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) memwujudkan 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 perikana budidaya.

Mendasarkan pada pertimbangan diatas, maka Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui Dinas Kelautan dan Perikanan perlu untuk melalukan 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

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Alinea IV menyatakan bahwa salah satu tujuan nasional bangsa Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada tiap-tiap warga negara untuk

mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Sementara Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyat, Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosialbagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Elemen masyarakat yang harus diperhatikan kehidupan ekonomi dan kesejahteraan sosialnya diantaranya adalah Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam, termasuk Pengolah dan Pemasar hasil perikanan. Perlindungan dan pemberdayaan terhadap Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Petambak Garam, Pengolah, dan Pemasar saat ini dirasakan belum optimal. Kenyataan yang dihadapi, terdapat berbagai permasalahan yang menyangkut kehidupan para Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam, begitu pula dengan Pengolah dan Pemasar hasil perikanan.

Berdasarkan penelitian di lapangan, persoalan yang dihadapi oleh Nelayan misalnya terjadinya perubahan iklim, harga bahan bakar yang mahal, sistem pasar yang tidak berpihak kepada nelayan, lamanya proses klaim asuransi, juga jalan menuju laut yang sulit karena terjadinya pendangkalan sungai yang menuju ke laut, serta persoalan perizinan yang lama prosesnya, tetapi berlakunya hanya satu tahun.

Pembudidaya Ikan menghadapi persoalan antara lain yang berkaitan dengan harga pakan yang semakin mahal, penyediaan bibit dan benih ikan, kualitas air, penyakit pada ikan, dan kemungkinan terjadinya bencana alam.

Persoalan yang dihadapi oleh Petambak Garam diantaranya adalah harga garam murah, dan kualitas serta kuantitas garam yang belum memadai. Hasil produksi garam belum dapat mencukupi terutama untuk kebutuhan industri. Kualitas garam juga masih rendah, karena garam yang dihasilkan kandungan natrium kloridanya kurang dari 95%, sementara yang dibutuhkan ondustri adalah garam

dengan kandungan natrium klorida 95% atau lebih. Dengan kondisi yang demikian, maka garam yang diproduksi kurang dapat bersaing dengan garam impor.

Sementara persoalan yang dihadapi oleh Pengolah dan Pemasar hasil perikanan adalah berkaitan dengan pendampingan, perizinan, inovasi produk olahan ikan, tempat dan teknik pemasaran.

Dampak pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) yang melanda dunia termasuk Indonesia saat ini mulai merambah ke kehidupan ekonomi masyarakat. Mereka yang bergerak di sektor ekonomi kecil mengeluhkan dampak buruk dari perekonomian yang turun drastis dibanding sebelumnya. Hal yang sama juga dirasakan oleh nelayan dan pembudi daya ikan Indonesia. Para nelayan dan pembudi daya ikan terpaksa menjual hasil tangkapan mereka dengan harga sangat murah. Harga jual ikan menurun lebih dari 50 persen dari biasanya. Sebab, banyak pabrik pengolahan yang ditutup demi mengikuti anjuran pemerintah untuk mencegah penularan Covid-19. Meskipun demikian, banyak nelayan yang tetap melaut karena tidak mempunyai pekerjaan sampingan. Begitu pula para pembudi daya ikan dan petambak garam tetap menjalankan usahanya. Dalam situasi seperti ini mereka perlu mendapatkan perlindungan.

Kabupaten Kebumen memiliki panjang pantai 57.5 km mulai dari Kecamatan Ayah sampai dengan Kecamatan Mirit. Perikanan laut wilayah Kebumen termasuk dalam Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPP-RI) 573, yang meliputi perairan Samudera Hindia sebelah selatan Jawa hingga sebelah selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu, dan Laut Timor bagian barat. Mengacu pada Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 50/KEPMEN-KP/2017 tentang Estimasi Potensi, Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan, dan Tingkat Pemanfaatan Sumberdaya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, WPP RI 573 memiliki potensi sebesar 1.267.540 ton, namun masih ada beberapa komoditas yang tingkat pemanfaatannya belum optimal.

Selama kurun waktu tahun 2019-2020, kinerja urusan kelautan dan perikanan mengalami penurunan. Hal itu terlihat dari produksi perikanan yang

menurun dari tahun 2019 sebesar 11.791,9 ton menjadi 11.425,33 ton pada tahun 2020. Disisi lain jika dibandingkan dengan konsumsi ikan di Kabupaten Kebumen yang selama 5 tahun terakhir terus meningkat dari 15,10 kg/ka/th pada tahun 2016 meningkat menjadi 22,46 kg/ka/th di tahun 2020. Maka pemenuhan kebutuhan konsumsi ikan peru diprioritaskan dengan meningkatkan produksi perikanan. Capaian kinerja urusan kelautan dan perikanan di Kabupaten Kebumen pada tahun 2016-2020 secara detail disajikan pada Tabel berikut:

Tabel 1.1.

Capaian Kinerja Urusan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kebumen Tahun 2016-2020

Indikator	2016	2017	2018	2019	2020
Produksi perikanan (ton)	8.518,68	11.641,26	20.594,77	11.791,9	11.425,33
Konsumsi ikan (kg/ka/th)	15,10	19,63	21,12	22,17	22,46
Cakupan bina kelompok nelayan	130	140	150	150	150

Belum optimalnya pemanfaatan potensi perikanan tangkap di laut antara lain disebabkan oleh belum tersedianya sarana penangkapan ikan yang dapat menjangkau sumberdaya ikan yang jauh dari pantai. Dari sisi kompetensi nelayan, jumlah nelayan laut belum satu pun yang memiliki sertifikat kompetensi kapal perikanan baik Surat Keterangan Kecakapan Kapal (SKK) maupun Sertifikat Nautika dan Teknika Kapal Perikanan. Selain itu, baru ada 100 nelayan yang memiliki dasar keselamatan berlayar (Basic Safety Training/BST). Di Kabupaten Kebumen juga terdapat SMK Kelautan (Nautika dan Teknika), akan tetapi lulusannya belum ada yang bekerja sebagai nelayan di Kabupaten Kebumen.

Selanjutnya terkait dengan tata kelola pelelangan ikan, Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan saat ini belum mampu melayani nelayan secara optimal. Sebagai contoh, pada saat produksi melimpah harga ikan masih mengalami penurunan drastis dan pembayaran oleh pedagang ikan tersendat dikarenakan kemampuan keuangan pedagang yang masih terbatas. Selain itu, TPI juga belum memiliki gudang penyimpanan beku (cold storage) yang memadai.

Selain perairan laut, Kabupaten Kebumen juga memiliki perairan umum berupa waduk, rawa, sungai dan genangan yang luas seluruhnya

mencapai 2.374,89 Ha. Terkait dengan sumberdaya ikan dan ikan lokal di PUD, terjadi penurunan yang disebabkan adanya sedimentasi dari hulu dan pencemaran limbah pertanian dan rumah tangga serta adanya penangkapan ikan dengan cara yang merusak lingkungan sumberdaya ikan, menyebabkan punahnya beberapa ikan lokal/endemik.

Kabupaten Kebumen memiliki potensi budidaya perikanan darat yang belum dimanfaatkan secara optimal. Dari lahan yang sudah dikelola khususnya lahan tambak, masih terjadi ketidaktertiban dimana masih banyak terdapat di sempadan pantai, belum memiliki pengolahan limbah yang benar, belum memiliki perijinan/pendaftaran, belum memiliki saluran yang baik serta belum menunjukkan kawasan yang terintegrasi yang mengakibatkan produktivitasnya rendah dan rawan gagal panen. Dari 497 petak tambak yang ada saat ini, baru 25 petak yang telah tertata sehingga masih ada 472 petak tambak yang belum tertata.

Produksi perikanan budidaya juga mengalami fluktuasi dengan kecenderungan yang meningkat. Beberapa tahun terakhir curah hujan di Kabupaten Kebumen tidak terlalu tinggi sehingga menyebakan berkurangnya ketersediaan air ketika musim kemarau, terlebih lagi kemarau pada tahun 2019 dan 2020 terjadi cukup lama. Selain itu, cuaca yang cukup ekstrim juga sering terjadi dan menjadi kendala karena suhu air yang berubah-ubah sangat berdampak pada produksi benih maupun pembesaran. Faktor iklim dan cuaca tersebut juga sangat erat kaitannya dengan tingginya ancaman hama dan penyakit pada ikan. Tingkat kematian ikan dapat mencapai 40% dari jumlah benih yang ditebar. Penyediaan benih juga perlu menjadi perhatian, dimana pada saat ini tingkat kebutuhan benih ikan belum dapat dipenuhi oleh pembenih lokal, baik oleh Balai Benih Ikan (BBI) maupun Unit Perbenihan Rakyat (UPR). Tingkat penyediaan benih ikan saat ini baru mencapai kisaran 70% dari kebutuhan.

Selain faktor iklim dan cuaca, kondisi sarana dan prasarana serta kualitas sumberdaya manusia juga memegang peranan penting dalam budidaya perikanan. Dilihat dari kondisi kualitas sarana dan prasarana budidaya, dari 43 Ha kolam ikan air tawar sebagian besar adalah kolam ikan tradisional yang secara teknis kurang layak untuk budidaya ikan baik jenis kolamnya maupun luasannya. Minimnya luasan kolam akan menentukan apakah usaha budidaya

memenuhi skala ekonomis atau tidak. Minimnya skala usaha ini disebabkan salah satunya oleh kurangnya permodalan yang dimiliki oleh pembudidaya skala kecil. Dari sisi kapasitas SDM, dari total 8.415 pembudidaya ikan di Kabupaten Kebumen baru 90 pembudidaya ikan yang memiliki sertifikasi kompetensi dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP).

Mendasarkan pada permasalahan diatas, maka perlu untuk melalukan 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.

C. Tujuan dan Manfaat

Pemerintah Kabupaten Kebumen berupaya untuk memberikan Pengelolaan TPI agar kehidupan mereka semakin sejahtera. Upaya yang dilakukan seperti penyediaan prasarana usaha perikanan dan jaminan risiko usaha perikanan berupa asuransi perikanan dan asuransi jiwa, dan bentuk perlindungan dan pemberdayaan lain.

Bentuk perlindungan dan pemberdayaan tersebut dapat berupa: (a) memberikan bantuan hukum apabila menghadapi proses hukum; (b) menyediakan prasarana dan sarana produksi bagi nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam, pengolah dan pemasar hasil perikanan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi; dan (c) mengadakan infrastruktur perikanan untuk memberikan jaminan keberlanjutan usaha. Oleh karena itu, perlu dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Pengelolaan TPI. 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, petambak garam, pengolah, dan pemasar 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
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 diKabupaten Kebumen adalah:

a. Sebagai bahan masukan bagi pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan TPI di Kabupaten Kebumen;
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;
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;
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 TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretik

1. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterjemahkah kedalam Urusan yang menjadi kewenangan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah. 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 pelindungan masyarakat; dan
      f. sosial.
   b. Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar terdiri dari:
      a. tenaga kerja;
      b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan 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 olah raga;
n. statistik;
o. persandian;
p. kebudayaan;
q. perpustakaan; dan
r. kearsipan.

c. Urusan Pemerintahan Pilihan, yang terdiri dari:
a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. 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 penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota;
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

2. Pembangunan Sektor Perikanan[7]

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 efisiensidan 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 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.

[7] Jurnal Saintek Perikanan Vol.4, No.1, 2008

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 sector-sektor lainnya.

B. 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 dan garam. Di sinilah peran hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pengelolaan TPI baik Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan, serta Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pengelolaan TPI menjadi penting untuk pedoman perlindungan dan pemberdayaan demi tercapainya tujuan.

Ketika hukum diperankan sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering)* sebagaimana pertama kali dikonsepkan 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 perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam, pengolah, dan pemasar sehingga fungsi dantujuan 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 perlindungan dan memberdayakan nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam, pengolah, dan pemasar.

Dalam konteks keilmuan hukum, persoalan penerimaan masyarakat terhadap hukum yang ditetapkan akan berkaitan dengan teori keberlakuan kaidah hukum. Menurut Bruggink[9], 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 hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.[10] Dengan demikian, dalam konteksperaturan daerah tentang Pengelolaan TPI,

---

[9] Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Alih bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1966, hal. 142-152.

[10] 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.

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 hirarki 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 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.[11]

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 dan garam sejalan dengan substansi kaidah peraturan daerah tersebut. Dalam kerangka itu, maka perludiperhatikan beberapa hal: (1) penyusunan peraturan daerah

[11] Lihat Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan 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.[12] Dalam kerangka ini, maka pembentukan produk hukum lokal dengan berbasis riset akan dapat lebih menjamin terserapnya nilai-nilai lokal dalam substansi peraturan yang diitetapkan.

C. Asas/Prinsip Pengelolaan TPI

Dalam perspektif struktur normatifnya, asas mempunyai kedudukan di atas norma, atau meta norma.[13] 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 ditelusur dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang telah menjadi bagian darikehidupan masyarakat yang bersangkutan, dan dapat juga ditelusur berbagai teori, gagasan, konsep keilmuan yang terkait dengan materi peraturan.

---

[12] 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.

[13] Bruggink, *Op. Cit.*, hlm. 72.

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 yangbermuara 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 dan garam dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan ikan dan garam, khususnya di Provinsi Jawa Tengah. Oleh karena itu, perlindungan dan pemberdayaan yang diberikan diselenggarakan secara berkeadilan dan tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai kultural dankemajemukan bangsa.

Dalam konteks Pengelolaan TPI, diterapkannya prinsip-prinsip:kedaulatan,kemandirian,kebermanfaatan,kebersamaan,keterpaduan, keterbukaan, efisiensi- berkeadilan, keberlanjutan, kesejahteraan, kearifan lokal, dankelestarian fungsi lingkungan hidup, atas tanggung jawab negara dalam memberikan Pengelolaan TPI diharapkan mampu menjawab berbagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi selama ini. Dengan adanya perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam, pengolah, dan pemasar pada masa yang akan datang diharapkan mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi ikan dan garam, sehingga mempunyai daya saing. Impor Kebutuhan ikan dan garam dapat terpenuhi dankehidupan nelayan, pembudi daya ikan, petambak garam, pengolah, dan pemasar semakin sejahtera.

B. 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^2, dengan kondisi beberapa wilayah merupakan daerah pantai dan perbukitan, sedangkan sebagian besar merupakan dataran rendah. Kabupaten Kebumen teletak pada 109^0 22' - 109^0 50' Bujur Timur 7^0 27' - 7^0 50' Lintang Selatan.

Tabel 2.1:
Luas Wilayah menurut kecamatan di Kabupaten Kebumen

Kecamatan	Luas (KM2)
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
Total	128.111,50

Sumber: BPS Kabupaten Kebumen, 2021

Kabupaten Kebumen mempunyai pantai sepanjang 57,55 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 8 TPI/PPI dengan 1 Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Logending.

Kabupaten Kebumen memiliki potensi luar biasa dalam sektor perikanan. Total volume perikanan tangkap sebesar 1.560.547,59 kg dengan nilai Rp 108.835.290.491,00. 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. 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.

3. 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.

4. 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 cendrung naik sampai dengan tahun 2020 sebanyak 991 unit dari sebelumnya tahun 2015 hanya 908 unit.

5. 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
JUMLAH TAHUN 2020		**1.560.547,59**	108.835.290.491,00
JUMLAH TAHUN 2019		3.790.400,19	114.997.725.658,00
JUMLAH TAHUN 2018		16.903.447,02	93.073.615.649,00
JUMLAH TAHUN 2017		4.655.432,15	66.734.969.285,00
JUMLAH TAHUN 2016		870.893,09	45.493.076.278,00
JUMLAH TAHUN 2015		4.087.465,04	78.962.820.611,00

Produksi perikanan di kebumen 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.

6. Akses Terhadap Permodalan

Seringkali dijumpai adanya pemilik modal yang mampu mengusahakan perahu tangkap tanpa adanya bantuan kredit dari pihak lain. Golongan pemilik modal yang kuat ini sering ditemukan pada pengusaha nelayan. Sebaliknya, tidak demikian halnya pada nelayan kecil. Golongan nelayan yang diklasifikasikan sebagai nelayan yang tidak bermodal kuat yaitu nelayan kecil. Karena itulah mereka memerlukan kredit usaha perikanan agar mampu mengelola usaha perikanannya dengan baik.

Kemampuan nelayan untuk membiayai usaha perikanannya sangat terbatas sehingga produktivitas yang dicapai masih di bawah produktivitas potensial, karena keterbatasan nelayan dalam permodalan dan rendahnya aksesibilitas terhadap sumber permodalan formal terutama bagi nelayan kecil atau nelayan

miskin.

C. 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 Kab 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 pembetukan 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 pemerintah 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 negaradan 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 seluuruh 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 penang kapan 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;

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:

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

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 sebagai yang tercantum dalam pasal 3 ditetapkan dengan ketentuan, bahwa beban-beban yang bersangkutan dengan usaha perikanan laut 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;
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 alam

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 nelayanpenggarap 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 diatur 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 4a 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 mahalnya 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 berturutturut 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 menurutketentuan dibawah ini: a. atas persetujuan kedua belah fihak yang bersangkutan; b. dengan izin Panitya Landreform Desa jika mengenai perikanan darat atau suatu Panitya 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. jikapenggarap 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 lamadan kemudian setelah jangka waktu perjanjian berakhir akan kembali menjadi nelayan penggarap dan Penggarap tambak dan tidak akan terdesak oleh orang lain. Di dalam Panitya 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- 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 ketentuanpasal 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 fihak buruh nelayan atau buruh tambak, makaoleh 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 fihak.

(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 wjib 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 fihak 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 fihak.

C. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

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 ton (GT).
11. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi.
12. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
13. Surat Izin Usaha Perikanan, yang selanjutnya disebut SIUP, adalah izin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut.
14. Surat Izin Penangkapan Ikan, yang selanjutnya disebut SIPI, adalah izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan penangkapan ikan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari SIUP.
15. Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan, yang selanjutnya disebut SIKPI, adalah izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan pengangkutan ikan.
16. 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.

Pasal 25A Undang-Undang ini menyatakan bahwa (1) Pelaku usaha perikanan dalam melaksanakan bisnis perikanan harus memperhatikan standar mutu hasil perikanan. (2) Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan agar memenuhi standar mutu hasil perikanan.

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 PeraturanPerundang-undangan yang lebih tinggi.

E. 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

Setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang sah. Demikian juga tindakan pemerintahan di bidang usaha perikanan dan pergaraman. UU Nomor 23 Tahun 2014 mengubah kewenangan pengelolaan laut oleh Provinsi yang semula 4- 12 mil menjadi 0-12 mil.

Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/Kota. Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahanyang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Menurut Pasal 12 ayat (1), Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

1) pendidikan;
2) kesehatan;
3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan

6) sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

1) tenaga kerja;
2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3) pangan;
4) pertanahan;
5) lingkungan hidup;
6) administrasi kependudukan dan catatan sipil;
7) pemberdayaan masyarakat dan desa;
8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9) perhubungan;
10) komunikasi dan informatika;
11) koperasi, usaha kecil dan menengah;
12) penanaman modal;
13) kepemudaan dan olah raga;
14) statistik;
15) persandian;
16) kebudayaan;
17) perpustakaan; dan
18) kearsipan.

Selanjutnya, Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

1) kelautan dan perikanan;
2) pariwisata;
3) pertanian;
4) kehutanan;
5) energi dam sumber daya mineral;
6) perdagangan;
7) perindustrian; dan
8) transmigrasi.

Pasal 27 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

(1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.

(2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;

b. pengaturan administratif;

c. pengaturan tata ruang;

d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan

e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

(3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

(4) Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai denganprinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut.

(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Yang dimaksud dengan "nelayan kecil" adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

Pasal 28 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

(1) Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.

(2) Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

(3) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pasal 29 Undang-Undang ini menyatakan bahwa :

(1) Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

(2) Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut.

(3) Dalam menetapkan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan.

(4) Berdasarkan alokasi DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

(5) Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi adalah sebagai berikut :

1. Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil
   a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
   b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
   c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.
2. Perikanan Tangkap
   a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.
   b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
   c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.
   d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.
   e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30GT.

   Sedangkan daerah kabupaten/kota berwenang dalam hal Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota dan Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).
3. Perikanan Budidaya

   Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
4. Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan sampai dengan 12 mil.
5. Pengolahan dan Pemasaran

   Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

F. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

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 menggunakanprinsip 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 pengelolaansumber daya pesisir dan pulaupulau 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 pelindungan, 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 berkesinambungan.

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 lautdalam 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 kawasankonservasi 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. pelindungan 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.[18] Daya laku itu mempunyai keabsahan (*validity/gestaltung*), norma juga memerlukan daya guna/bekerjanya (*efficacy*) dari norma tersebut agar dapat berlaku efektif.[19]

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan filosofis sebagai argumen ilmiah perlunya pembentukan 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 sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam undang-undang

---

[18] Bagir, 1992, *Of.Cit.*

[19] Indriati, Maria Farida. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 23.

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 filosifis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.[20]

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 kemasyarakat 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.[21]

Menurut Rudolf Stammier, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli

[20] Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 46.
[21] Bagir Manan, Lo.Cit.

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.[22]

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 ke-empat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah memajaukan kesejahteraan umum. Untuk dapat mewujudkannya, dala melakukan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 ditambahkan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahtaraan Soaial yang memuat dua pasal yaitu

---

[22] 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 yang mengatur mengenai perekonomian nasional dan Pasal 34 yang menagtur mengenai kesejahteraan sosial.

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, atauyang 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 hierarkis peraturan perundang-undanganmengandung 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.[23]

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip yaitu: [24]

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 tugaspembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau

---

[23] 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

[24] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 57

penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh 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.[25] 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. Sehubungandengan 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

[25] 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.

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.

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.

Sejak tahun 2016, negara Indonesia telah membentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Pengelolaan TPI yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang merumuskan tujuan Pengelolaan TPI adalah menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam usaha perikanan dan pergaraman,memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan, meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, , menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya ikan dan sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan, dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan, menumbuhkembangkan sistem dan

kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha, melindungi dari resiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran, dan memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

Pengaturan mengenai perikanan juga tersebr 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[26] dapat pula mengadakan peraturan persewaan perahu/kapal dan alat-alat penangkapan ikan.

   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 2004menyatakan 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.

[26] Sebutannya sekarang adalah Pemerintah Daerah Provinsi, bukan lagi Pemerintah daerah Tingkat I

2. 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.
3. 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 urusanpemerintahan 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, petambak garam dan bagaimana memberikan perlindungan dan memberdayakan nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam 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. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur
3. Daerah adalah Kabupaten Kebumen.
4. Pemerintah Daerah adalah Gubernur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. 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.
6. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah.

8. Bupati adalah Bupati Kebumen
9. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
10. 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.
11. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan.
12. 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.
13. 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.
14. Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.
15. Bakul adalah bakul ikan yang melakukan pelelangan ikan di Tempat Pelelangan Ikan.
16. Usaha Perikanan adalah kegiatan yang dilaksanakan dengan sistem bisnis perikanan yang meliputi pra produksi, produksi, pengolahan dan pemasaran.
17. 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 ton (GT).
18. Pembudi Daya Ikan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan.
19. Pembudi Daya-Ikan Kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.
20. Tempat Pelelangan Ikan, yang selanjutnya disingkat TPI adalah tempat yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pelelangan ikan tangkap dan budidaya.
21. Pelelangan Ikan adalah penjualan ikan yang dilakukan di hadapan umum dengan cara penawaran tertinggi sebagai pemenang.

22. 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.
23. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

B. Tujuan

Pengelolaan Tempat Pengelolaan Ikan Tangkap dan Budidaya dilaksanakan dengan tujuan:

a. memperlancar pelaksanaan penyelenggaraan pelelangan ikan tangkap dan budidaya;
b. mengusahakan dan menjaga stabilitas harga ikan tangkap dan budidaya;
c. pendataan pengelolaan sumber daya ikan tangkap dan budidaya;
d. meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan dan pelaku usaha perikanan tangkap dan budidaya; dan
e. peningkatkan pendapatan Daerah.

C. Fasilitas Tempat Pelelangan Ikan

(1) Pemerintah Daerah menyediakan TPI dengan sarana prasarana kelengkapannya.
(2) Penyediaan TPI dengan segala kelengkapannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikordinasikan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan kewenangan urusan kelautan dan perikanan

D. Pendataan

Hasil perikanan tangkap dan budidaya di data dan dijual melalui proses pelelangan di TPI atau pangkalan pendaratan ikan serta sentra produksi perikanan budidaya yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Hasil perikanan tangkap dan budidaya sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dikecualikan yang digunakan untuk penelitian dan lauk pauk bagi nelayan beserta keluarganya.

E. Penanggung jawab Pelelangan

Penanggung jawab teknis pelaksanaan pelelangan ikan di TPI adalah Kepala perangkat daerah yang menyelenggarakan kewenangan urusan kelautan dan perikanan.

F. Tata Cara Pelaksanaan Pelelangan

(1) Pelelangan Ikan dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Hasil penangkapan ikan dilaut dan hasil budidaya yang akan dilelang dalam keadaan bersih, telah disortir menurut jenis, ukuran dan mutu dimasukkan dalam wadah.
2. Dilakukan penimbangan oleh juru timbang Tempat Pelelangan dan diberi label yang menyatakan jenis, jumlah atau berat ikan dan nama pemilik.
3. Lelang dilaksanakan secara terbuka melalui penawaran secara bebas, transparan dan meningkat dengan penawar tertinggi sebagai pemenang.

(2) Pelelangan Ikan dilaksanakan dengan tatacara sebagai berikut:

a) Setelah kapal mendarat di dermaga, kemudian ikan dibongkar di kapal 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) Yang dapat menjadi peserta lelang adalah Bakul yang memiliki Surat Izin Usaha Perikanan dan telah mendaftar sebagai peserta lelang;
e) Sebelum mengikuti pelelangan, peserta lelang wajib menyerahkan uang jaminan paling sedikit sebesar 75 % (tujuh puluh lima persen) dari perkiraan nilai lelang kepada Petugas TPI;
f) Pelaksanaan pelelangan dipimpin oleh Juru Lelang;
g) Peserta lelang dengan penawaran tertinggi ditetapkan sebagai pemenang lelang oleh Juru Lelang dan diberi Karcis Lelang;
h) Pemenang lelang sebagaimana dimaksud pada huruf g mengambil ikan hasil pelelangan setelah membayar secara tunai harga lelang dan Retribusi TPI di Loket TPI dengan menunjukkan Karcis Lelang;
i) Nelayan mengambil uang hasil pelelangan di Loket TPI dengan menunjukkan Karcis Timbang dan Karcis Lelang.

G. Peserta Lelang

(1) Peserta lelang antara lain setiap orang, bakul dan pengolah ikan yang berminat untuk membeli di TPI.
(2) Peserta lelang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki tanda kartu pengenal bakul dan menyetor uang jaminan yang besarnya disesuaikan dengan jumlah ikan yang akan dibeli.
(3) Tanda Kartu Pengenal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan dan disediakan oleh pengelola TPI.
(4) Uang jaminan peserta lelang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetorkan kepada penyelenggara pelelangan di TPI.

H. Peserta Lelang

(1) Lokasi Pelelangan Ikan berada di wilayah kerja pangkalan pendaratan ikan dan atau Pelabuhan Perikanan
(2) Lokasi Pelelangan Ikan Budidaya berada di lokasi sentra produksi budidaya
(3) Lokasi pangkalan pendaratan ikan dan sentra produksi perikanan budidaya ditetapkan dengan Keputusan Bupati

I. Pembinaan, Pengendalian Dan Pengawasan

(1) Pembinaan, pengendalian dan pengawasan pengelolaan TPI dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
(2) Pembinaan, pengendalian dan pengawasan pengelolaan TPI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

J. Penyidikan

(1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
(2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah mempunyai wewenang :

a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah;
b. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan di tempat kejadian;
c. menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
d. melakukan penyitaan benda atau surat;
e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
f. memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan

pemeriksaan perkara;

h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya; dan

i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

(3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

K. Ketentuan Pidana

(1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

L. Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 48), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

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

1. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan amanat kewenangan terkait urusan kelautan dan perikanan yaitu 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. 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 diatasnya
3. 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.
4. 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.

5. 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.
6. 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 Jaring 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