

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PELELANGAN IKAN DALAM UPAYA MENUNJANG PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) SEKTOR PERIKANAN DAN KELAUTAN DI KABUPATEN INDRAMAYU

<sup>1</sup>Mohamad Sam'un; <sup>2</sup>Ismanudin

<sup>1</sup>Prodi Agribisnis Universitas Singaperbangsa, Karawang

Email: [moh.samun@faperta.unsika.ac.id](mailto:moh.samun@faperta.unsika.ac.id)

<sup>2</sup>FISIP Universitas Wiralodra, Indramayu

Email: [ismanudin@unwir.ac.id](mailto:ismanudin@unwir.ac.id)

## ABSTRAK

Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu memiliki wewenang mengatur dan mengurus sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Indramayu, termasuk dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Permasalahannya bahwa implementasi kebijakan penyelenggaraan TPI di Kabupaten Indramayu belum sepenuhnya efektif. Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan dimaksud. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penyelenggaraan TPI yang kurang optimal, sehingga perlunya dilakukan upaya pembinaan maupun pengawasan untuk meningkatkan PAD sektor perikanan dan kelautan berupa retribusi pelelangan ikan secara akuntabel, efektif dan efisien.

**Kata Kunci:** implementasi kebijakan, retribusi, PAD, pelelangan ikan.

## PENDAHULUAN

Kebijakan pembangunan nasional saat ini dirumuskan dalam kebijakan *pro job, pro poor, pro growth* dan *pro environment*. Kebijakan *pro job* untuk membuka dan memberikan pelayanan lapangan kerja kepada masyarakat. *Pro poor* untuk mengentaskan kemiskinan pada masyarakat. *Pro growth* merupakan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Sedangkan *pro environment*, bahwa dalam melakukan berbagai pembangunan harus memperhatikan faktor kelestarian lingkungan. Pembangunan sektor perikanan dan kelautan merupakan salah satu upaya menunjang kebijakan pemerintah di atas. Oleh karena itu, pembangunan perikanan dan kelautan juga mempunyai peran penting dalam mendukung kebijakan program pemerintah untuk mengatasi pengangguran, karena dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang relatif banyak. Sektor perikanan dan kelautan diupayakan dapat menanggulangi kemiskinan dengan meningkatkan pendapatan masyarakat melalui hasil produksi yang memadai, di samping juga menunjang pertumbuhan ekonomi nasional, baik melalui distribusi dan pemasaran produk di tingkat lokal maupun ekspor.

Indramayu merupakan Kabupaten bahari di Propinsi Jawa Barat dengan potensi panjang pantai tidak kurang dari 114 km. Garis pantai Indramayu mencakup 12 kecamatan pantai yaitu Kecamatan Krangkeng, Karangampel, Juntinyuat, Balongan, Indramayu, Pasekan, Arahon, Cantigi, Losarang, Kandanghaur, Patrol dan Sukra. Kegiatan perikanan dan kelautan di Indramayu mencakup perikanan tangkap, perikanan budidaya, pengolahan dan pemasaran hasil perikanan dan kelautan serta pengelolaan produksi garam rakyat. Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang diberi wewenang untuk

mengatur dan mengurus sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Indramayu. Salah satu misi yang diemban oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Sebagian hasil retribusi tempat pelelangan ini akan digunakan untuk pembangunan pada bidang perikanan dan kelautan di Indramayu. Salah satu sumber PAD di Kabupaten Indramayu adalah PAD yang dikelola oleh Dinas Perikanan dan Kelautan yang berasal dari retribusi tempat pelelangan ikan. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI) diatur dengan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan dan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2009 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan. Sebagai landasan operasionalnya diatur dalam Peraturan Bupati Indramayu Nomor 59 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu dan Peraturan Bupati Indramayu Nomor 60 Tahun 2009 tentang Mekanisme Pemungutan Dan Penggunaan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu.

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indramayu dari sektor perikanan dan kelautan pada tahun 2009 baru mencapai Rp. 3.612.714.995,- sedangkan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sektor perikanan dan kelautan menyerap dana sebesar Rp. 12.703.515.500,-. Tampak bahwa terjadi ketimpangan antara pendapatan dan pengeluaran yang dibutuhkan. Hal ini kalau tidak ditunjang dana dari pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, maka akan kewalahan dalam hal pembiayaan. Berdasarkan hasil penelitian awal diketahui, bahwa efektivitas program pengelolaan PAD sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Indramayu masih rendah. Kebijakan program pengelolaan PAD sektor perikanan dan kelautan masih perlu untuk ditingkatkan lagi. Hal ini dapat dilihat dari permasalahan sebagai berikut :

1. Masih banyak nelayan yang belum mentaati prosedur penjualan ikan hasil tangkapan di laut sesuai yang diamanatkan dalam Perda Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan dan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2009 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.
2. Masih terdapat TPI yang belum operasional dengan baik, sehingga berdampak pada ketidaktaatan nelayan untuk menjual ikan hasil tangkapannya di TPI;
3. Masih lemahnya penegakan sanksi hukum terhadap nelayan yang tidak mentaati implementasi Perda Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan dan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2009 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.
4. Faktor kondisi sosial ekonomi sebagian masyarakat nelayan yang belum baik, sehingga masih banyak yang terjerat hutang pada bakul atau tengkulak yang berakibat pada penjualan ikan tidak dilakukan di TPI.
5. Disiplin kerja unsur-unsur terkait penyelenggaraan pelelangan ikan, wajib retribusi dan petugas pengelolaan retribusi pelelangan ikan belum optimal.

6. Target retribusi tempat pelelangan ikan yang ditentukan masih rendah apabila dibandingkan dengan potensi yang ada.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan, bahwa implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan dalam menunjang PAD sektor perikanan dan kelautan belum sepenuhnya efektif. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan dalam menunjang PAD sektor perikanan dan kelautan di Kabupaten Indramayu.

### **KAJIAN TEORI**

Dye (dalam Islamy, 1984:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: *“is whatever governments choose to do or no to do”* atau “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Menurut Agustino (2008:139) bahwa “implementasi kebijakan menyangkut 3 (tiga) hal, yaitu (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) adanya hasil kegiatan.” Menurut Abdullah (dalam Tachjan, 2006:26) bahwa “efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya sendiri (level dan isi) dan lingkungan kebijakan.” Untuk mengetahui efektivitas implementasi kebijakan dapat pula dijelaskan dari segi prosesnya. Proses tersebut merupakan rangkaian kegiatan dalam menyiapkan/merencanakan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008:141) berapa aspek yang menjadi kajian implementasi kebijakan adalah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu : (1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, (2) Sumberdaya, (3) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana, (4) Karakteristik Agen Pelaksana, (5) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik, dan (6) Sikap/Disposisi Pelaksana.

Sedangkan Winarno (2007:158) bahwa “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat dilaksanakan untuk mencapai tujuannya.” Dalam hal ini untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada. Kedua pilihan langkah itu meliputi langkah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Program-program kerja pemerintah disusun agar dapat mempermudah langkah-langkah operasional kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Terry (2009:64) bahwa: “Program merupakan jenis rencana yang komprehensif yang dihimpun dalam suatu bentuk gabungan dari berbagai rencana untuk masa yang akan datang berasal dari berbagai sumber di dalam sebuah organisasi.” Di dalam program terdapat rencana-rencana jangka pendek atau panjang, rencana orientasi, rencana operasional, sasaran-sasaran kebijakan dan prosedur-prosedur kerja. Suatu program mencakup bagian-bagian yang besar dari sebuah organisasi, terutama yang berhubungan dengan pekerjaan-pekerjaan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sebagai langkah operasional dari program adalah berupa

kegiatan-kegiatan yang berisi pekerjaan-pekerjaan tertentu yang menghasilkan *output* yang dikehendaki.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan analisis secara kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara yang mendalam, dokumentasi, dan observasi *partisipant*. Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Indramayu, tahun 2010.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian menurut dimensi-dimensi kajian dan indikator dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

### **1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.**

Hasil wawancara dengan informan kunci, yaitu Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu mengenai arah kebijakan pembangunan perikanan yang berkaitan dengan perikanan tangkap, menjelaskan bahwa: Kebijakan Dinas Perikanan dan Kelautan Indramayu adalah: (a) semua TPI yang ada di Indramayu harus beroperasi dengan baik sesuai ketentuan yang berlaku; (b) Operasional TPI-TPI di Indramayu minimal 10 bulan dalam kurun waktu 1 tahun; (c) Target PAD sektor perikanan dan kelautan yang bersumber dari retribusi pelelangan ikan dapat terpenuhi dengan baik, (d) untuk menunjang kebijakan tersebut di atas harus ditunjang dengan program dan kegiatan yang jelas dan terukur.

Berdasarkan uraian aspek kajian dan indikator pertama menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008:141) bahwa : “Ukuran dan tujuan kebijakan harus jelas sehingga dapat direalisasikan. Apabila tujuan kebijakan kabur maka akan terjadi multi interpretasi dan mulai menimbulkan konflik di antara para agen pelaksana. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan realistik yang sesuai dengan sosio kultur yang memang ada di level pelaksana kebijakan.”

Ukuran kebijakan pungutan retribusi pelelangan ikan dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan dan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2009 tentang Retribusi Pelelangan Ikan. Sebagai landasan operasionalnya diatur dalam Peraturan Bupati Indramayu Nomor 59 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu dan Peraturan Bupati Indramayu Nomor 60 Tahun 2009 tentang Mekanisme Pemungutan dan Penggunaan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu. Kebijakan penetapan retribusi pelelangan ikan telah melalui kajian yang mendalam. Kajian tersebut meliputi, baik kajian yuridis maupun kajian sosiologis. Pemerintah Kabupaten Indramayu menetapkan besaran pungutan retribusi pelelangan ikan sebesar 2,25% dikalikan harga jual ikan yang dilelang berdasarkan musyawarah dengan wajib retribusi dan telah disosialisasikan.

Besaran tersebut dianggap wajar dan masuk akal mengingat ikan yang ditangkap adalah ikan yang hidup bebas di laut tanpa ada campur tangan manusia untuk memeliharanya (dalam artian memberi pakan). Berdasarkan pertimbangan yang rasional atas perhitungan dan penetapan target tahun sebelumnya serta pertimbangan terhadap potensi yang ada, dengan mempertimbangkan segala aspek peluang, kemudahan dan tingkat kesulitannya, ditetapkan target retribusi yang harus dicapai pada tahun 2010 adalah sebesar Rp. 4.250.000.000,00. Sedangkan penetapan target retribusi pelelangan ikan pada tahun 2011 adalah sebesar Rp. 4.501.000.000,00.

Kepala Sub Bagian Keuangan menjelaskan bahwa “tujuan retribusi pelelangan ikan yang dipungut pemerintah adalah untuk menambah Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah dari sisi penerimaan.” Dengan adanya penambahan penerimaan dari segi PAD, maka akan membantu mengurangi tingkat rasio ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Manfaat retribusi adalah untuk menunjang laju pembangunan di daerah. Sebagian dari retribusi yang disetor akan dikembalikan lagi kepada wajib retribusi untuk digunakan sebagai dana pembangunan. Dari hubungan timbal balik ini diharapkan adanya peningkatan usaha dan pendapatan bagi wajib retribusi. Sehingga dinamisasi kehidupan dan pembangunan di daerah berjalan dengan baik. Kebijakan demikian akan menghasilkan *simbiosis mutualistis* yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Disisi lain aparat pemerintah didorong terus agar dapat memahami dan melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara baik. Akibatnya kebijakan retribusi pelelangan ikan dapat berjalan secara efektif.

Ukuran jumlah besaran retribusi pelelangan ikan, berdasarkan data yang ada, nilai raman penjualan ikan di TPI selama tahun 2010 adalah sebesar Rp. 241.872.505.310,00 sehingga kewajiban retribusi yang harus dibayar adalah Rp. 5.442.164.286,48. Hal ini sesuai menurut laporan yang ada bahwa retribusi yang dibayar adalah sebesar Rp. 5.442.164.286,48. Oleh karena itu, dari sisi penerimaan sudah sesuai dengan hasil perhitungan dari nilai transaksi lelang di TPI-TPI. Melihat pencapaian dari angka retribusi yang diterima, apabila dibandingkan dengan target yang ditetapkan yaitu sebesar Rp. 4.250.000.000,00 telah melampaui target. Hal ini menurut teori efektivitas bisa dikatakan telah efektif menurut ukuran besaran nilai atau jumlah.

Kajian efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat juga dari pencapaian sarannya. Dalam hal ini, khusus mengenai efektivitas pemerintahan, Ndraha (2005:163) mengemukakan: “Efektivitas (*effectiveness*) yang didefinisikan secara abstrak sebagai tingkat pencapaian tujuan, diukur dengan rumus hasil dibagi dengan (per) tujuan. Tujuan yang bermula pada visi yang bersifat abstrak itu dapat direduksi sampai menjadi kongkrit, yaitu sasaran (strategi).” Berkaitan dengan sasaran, Terry (2009:31) menjelaskan bahwa “sasaran dari sebuah perusahaan atau organisasi meliputi tujuan, nilai yang diciptakan, dan program kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan.”

Kebijakan Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu berupa : “semua TPI yang ada di Indramayu harus beroperasi dengan baik sesuai ketentuan yang berlaku. Operasional TPI-TPI di Indramayu minimal 10 bulan dalam kurun waktu 1 tahun.” Berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan ditambah dengan dukungan data dokumentasi dari Dinas Perikanan dan Kelautan, diketahui bahwa dari 14 TPI yang ada di Indramayu terdapat :

- 5 buah TPI beroperasi penuh selama 12 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KUD Mina Jaya Tegalagung, KUD Sri Mina Sari Galyem, KPL Mina Sumitra Karangsong, KUD Misaya Mina Eretan Wetan, KUD Mina Bahari Eretan Kulon,
- 1 buah TPI buah TPI beroperasi selama 7 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KUD Baita Mina Lestari Majakerta,
- 1 buah TPI buah TPI beroperasi selama 6 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KUD Mina Sentosa Bugel,
- 3 buah TPI buah TPI beroperasi selama 4 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KUD Ngupaya Mina Dadap, KUD Mina Sejati Limbangan, KUD Karya Mina Ujunggebang,
- 1 buah TPI buah TPI beroperasi selama 2 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KPL Mina Mulya Lombang,
- 1 buah TPI buah TPI beroperasi selama 1 bulan dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh, KUD Karya Mina Muda Cangkring.
- 2 buah TPI tidak beroperasi sama sekali dalam setahun yaitu TPI yang dikelola oleh KPL Fajar Amil Laban Singaraja dan KPUD Mina Sejahtera Brondong.

Dari data tersebut tampak adanya variasi yang cukup banyak. Dari mulai TPI yang bisa operasional penuh selama 12 bulan sampai ada 2 buah TPI yang sama sekali tidak beroperasi dalam kurun waktu satu tahun penuh. Jika ditinjau dari implementasi kebijakan penerapan program kegiatan penyelenggaraan pelelangan ikan di TPI-TPI, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa hanya 5 TPI saja yang implementasinya berjalan secara efektif. Sedangkan 9 TPI yang lain tidak dapat berjalan efektif. Oleh karena itu efektivitas implementasi kebijakan program kegiatan penyelenggaraan ikan di TPI-TPI masih rendah. Hal ini perlu mendapat perhatian serius dari Dinas Perikanan dan Kelautan untuk mencari solusi agar implementasi kebijakannya dapat berjalan secara efektif.

## 2. Sumberdaya.

Sumberdaya adalah salah satu faktor penting agar implementasi kebijakan berjalan dengan efektif. Untuk itu harus didukung oleh sumber daya manusia (*human resources*) yang memadai. Dalam berbagai kasus ketidak-berhasilan program pemerintah dikarenakan keterbatasan kualitas aparat pelaksana. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia

merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan, tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu rendah, maka kinerja implementasi kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Sumber daya manusia yang terlibat dalam mengelola penyelenggaraan pelelangan ikan dan retribusi pelelangan ikan di Kabupaten Indramayu secara kuantitas sudah mencukupi. Namun dari segi kualitas, kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia yang ada harus lebih ditingkatkan. Dalam hal pembagian tugas dan pengaturan pengelolaan perlu ditingkatkan. Sebagai contoh adalah masih belum bisa menyelenggarakan aktifitas pelelangan ikan di TPI dan memungut retribusi pelelangan ikan secara proporsional. Orang-orang yang terlibat dalam penyelenggaraan pelelangan ikan adalah nelayan, juragan, wakil juragan sebagai pengelola perahu, bakul sebagai pembeli, karyawan koperasi yang bekerja di TPI, karyawan koperasi yang bekerja di kantor dan petugas/aparat keamanan. Secara umum kualitas pendidikan dan pengetahuan nelayan, juragan dan karyawan TPI masih rendah. Pada umumnya tingkat pendidikan mereka SLA, SLP bahkan di bawah SLP. Oleh karena mengurus dan mengatur kelompok masyarakat seperti ini memerlukan kerja keras. Diperlukan seni-seni dan langkah khusus agar dapat menyelenggarakan pelelangan ikan sebagaimana mestinya. Hanya mereka yang mempunyai kemampuan lebih saja yang dapat menjalankan aktifitas pelelangan ikan di TPI dengan baik. Hal ini ditunjukkan bahwa hanya ada 5 TPI yang bisa operasional secara penuh dalam interval waktu satu tahun. Sedangkan 9 TPI yang lain tidak bisa beroperasi secara efektif.

Keberadaan tim pembinaan dan pengawasan (tim binwas) penyelenggaraan pelelangan ikan, sebenarnya dibentuk dengan tujuan agar dapat menunjang mewujudkan implementasi kebijakan Dinas Perikanan dan Kelautan. Namun pada kenyataannya belum bekerja secara optimal. Berdasarkan hasil wawancara dengan ketua tim binwas, bahwa “dengan tercapainya perolehan angka retribusi pelelangan ikan yang telah memenuhi target, merasa sudah puas.” Hal ini bisa dimaklumi, mengingat pada tahun-tahun sebelumnya perolehan pungutan retribusi pelelangan ikan belum bisa memenuhi target yang ditetapkan. Baru pada tahun 2010 ini perolehan retribusi pelelangan ikan Dinas Perikanan dan Kelautan dapat memenuhi target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu tim binwas merasa puas dengan perolehan tersebut. Padahal kalau dikaji lebih mendalam realisasi jumlah ikan yang dilelang di TPI baru mencapai 18,17% dari keseluruhan ikan yang ditangkap di laut oleh nelayan Indramayu. Hal ini berdasarkan data laporan tahun 2010 Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu dan laporan dari KPL/KUD Mina. Dari laporan tersebut diperoleh bahwa jumlah raman ikan yang dilelangkan di TPI (raman *by landing*) pada tahun 2010 seluruhnya Rp. 241.872.505.310,00 (produksi 34.587,48 ton). Berdasarkan sumber data laporan hasil kinerja Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu tahun 2010 diperoleh data statistik hasil perikanan tangkap di laut sebesar Rp.

1.332.083.650.000,00 (produksi 108.554,60 ton). Apabila data raman *by landing* diperbandingkan dengan raman statistik diperoleh bahwa raman *by landing* hanya 18,17% dari nilai raman statistik. Artinya masih menurut nilai raman sekitar 81,83% ikan hasil tangkapan laut yang tidak dilelangkan di TPI-TPI se-Kabupaten Indramayu. Sedangkan menurut jumlah produksinya diperoleh data bahwa 31,86% ikan yang dilelangkan di TPI dari jumlah ikan total hasil tangkapan di laut (34.587,48 ton yang dilelang di TPI dari total produksi sebesar 108.554,60 ton) atau masih sekitar 68,14% ikan yang tidak dilelang di TPI. Yang menjadi pertanyaan adalah bahwa sejumlah ikan tersebut di jual ke mana? Apakah dijual di Kabupaten Indramayu atau dijual ke luar Indramayu.

Unsur pemungut retribusi pelelangan ikan terdiri dari karyawan di KUD Mina/ KPL dan petugas Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu. Kualitas unsur pemungut retribusi pelelangan ikan cukup bervariasi. Ada yang berpendidikan SLA, ada yang berpendidikan sarjana. Kualitas pendidikan sangat menunjang efektivitas implementasi kebijakan, apalagi ditambah dengan memiliki sikap moral yang baik. Mereka akan cenderung bekerja sesuai standar dengan penuh rasa tanggung jawab. Tertib administrasi menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan. Kualitas SDM pada 5 KUD Mina/KPL yang dapat menyelenggarakan pelelangan ikan selama 12 bulan penuh pada tahun 2010 adalah cukup baik. Disamping rata-rata pendidikannya tinggi yaitu SLA dan sarjana juga memiliki keterampilan dan basis masa nelayan yang cukup banyak. Sehingga mereka banyak mendapat dukungan dari nelayan, juragan dan bakul dalam penyelenggaraan pelelangan ikan. Demikian juga mereka sadar dan berusaha tertib administrasi memenuhi kewajiban retribusi pelelangan ikan.

Hasil pengamatan dan wawancara penulis dengan Kepala Sub bagian Keuangan pada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Indramayu, bahwa : "Sumberdaya manusia pemungut retribusi pada Dinas Perikanan dan kelautan terdiri dari 1 (satu) orang bendahara penerima dengan tingkat pendidikan SLA. Beliau dibantu oleh satu sampai dua orang staf dalam menjalankan tugasnya. Terutama dalam hal penagihan dan penatausahaan catat-mencatatnya." Dalam menjalankan tugas penagihan retribusi pelelangan ikan, seorang bendahara penerima dibantu oleh satu orang staf, terutama ketika mendatangi KUD Mina /KPL yang berlokasi jauh dari kantor. Hal ini dilakukan untuk menjaga keamanan dan keselamatan. Sumberdaya manusia yang ada memiliki kemampuan yang relatif cukup baik, walaupun kadang-kadang masih kurang optimal. Terutama berkaitan dengan tingkat kedisiplinan dalam penyetoran. Hal ini akan dibahas lebih rinci pada kajian variabel disiplin kerja.

Sumberdaya manusia dari unsur pengamanan juga mempengaruhi implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan. Peranan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dinas Perikanan dan Kelautan dan Satpam TPI mempengaruhi implementasi pelelangan ikan di TPI. Kedua unsur tersebut mempunyai tugas untuk mensukseskan penyelenggaraan pelelangan ikan. Menurut Undang-Undang nomor 31 Tahun 2004, PPNS diberi kewenangan untuk menindak

nelayan yang tidak menjual ikan secara lelang di TPI. Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, diperoleh data bahwa jumlah PPNS Dinas Perikanan dan Kelautan hanya berjumlah 1 (satu) orang. Akibatnya dalam menjalankan tugasnya tidak bisa optimal, mengingat jumlah TPI sebanyak 14 unit yang tersebar di seluruh Kabupaten Indramayu. Jadi sumberdaya manusia yang dapat mendukung implementasi kebijakan pelelangan ikan di TPI masih kurang.

Sumberdaya dalam bentuk sarana prasarana merupakan unsur yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini penulis sampaikan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan : Ada 2 penyebab utama tidak operasionalnya TPI dengan baik yaitu : (1). Alat tangkap yang digunakan oleh nelayan kurang produktif atau bersifat musiman seperti yang dilakukan oleh nelayan Dadap, Singaraja, Cangkring, Tegalagung, Eretan Wetan. dan (2). Tidak berjalannya organisasi KPL atau KUD Mina sebagaimana mestinya seperti KPL Fajar Amil Laban Singaraja, KPL Mina Mulya Lombang, KUD Mina Sejati Limbangan, KUD Karya Mina Ujunggebang, KUD Karya Mina Muda Cangkring dan KPUD Mina Sejahtera Brondong. Upaya yang dilakukan Dinas adalah mendorong nelayan dan juragan agar melakukan *combine fishing* dan melakukan pembinaan dengan instansi terkait agar organisasi koperasi menjadi sehat.

Hasil mewawancara dengan Kasi Pengawasan dan Perlindungan Sumberdaya Kelautan, mengatakan: "Di samping dua faktor tersebut di atas, juga yang menghambat pelaksanaan pelelangan ikan di TPI adalah kondisi muara atau alur pelayaran perahu yang dangkal. Walaupun sudah ada 2 unit tongkang kapal keruk yang digunakan untuk mengatasi pendangkalan muara, tetapi belum dapat melayani sesuai keinginan artinya masih dibutuhkan kapal keruk lagi, karena pendangkalan muara atau alur pelayaran terus menerus terjadi pada semua lokasi muara menuju TPI."

*Combine fishing* ini dimaksudkan agar nelayan menambah alat tangkap dengan alat tangkap lain yang dapat dioperasionalkan pada waktu dan musim yang berbeda, sehingga nelayan dapat melakukan penangkapan ikan sepanjang tahun. Misalnya jaring cumi dikombinasikan dengan jaring insang atau jaring udang. Kemudian alat purse seine yang saat ini kurang produktif, diganti dengan alat tangkap yang produktif dan ramah lingkungan seperti jaring insang millenium multi filamen. Dalam hal pendangkalan muara/alur pelayaran perahu ini, penulis meneliti kondisi lapangan bahwa dengan adanya pendangkalan muara atau alur pelayaran perahu maka sangat mempengaruhi kelancaran arus keluar masuknya perahu ke TPI. Apabila kejadian pendangkalan muara/alur pelayaran tidak segera diatasi maka aktifitas pelelangan di TPI akan terhenti sampai ada penanganan pengerukan. Pada umumnya pengerukan setiap muara yang dangkal dilakukan 2 sampai 3 kali dalam setahun.

Hasil wawancara dengan nelayan berkaitan banyaknya nelayan yang tidak menjual ikan di TPI. Salah seorang nelayan mengatakan bahwa : Kita ini nelayan kecil yang tidak punya modal, oleh karena itu kita ini hutang ke bakul untuk membeli perbekalan ke laut. Ikan hasil tangkapan dijual ke bakul yang menghutangi. Sebenarnya kita punya keinginan untuk menjual ikan di TPI

agar harganya lebih baik. Tapi karena punya hutang kepada bakul sehingga kita harus menjual ikan ke bakul langgan. Kalau ingin menjual ikan di TPI, maka hutang kepada bakul langgan harus dilunasi dulu. Bakul langgan cenderung tidak menyukai nelayan menjual ikan di TPI. Bakul langgan merupakan salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan. Dia merasa akan kehilangan penghasilannya jika nelayan menjual ikan secara lelang di TPI. Disamping bakul terkadang ada sebagian nelayan yang sengaja lebih menyukai tidak menjual ikan di TPI. Alasannya sederhana saja seperti misalnya tidak senang menunggu antrian pelelangan. Mereka ingin buru-buru segera mendapat uang lalu pulang untuk istirahat. Alasan yang lain ada juga yang takut ditagih hutangnya sama pihak TPI.

### **3. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.**

Komunikasi implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor menenegetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok lain sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali maka kemungkinan akan terjadi resistensi. Implementasi sebuah kebijakan perlu didukung oleh koordinasi yang baik antar organisasi dan kerja sama antar instansi pemerintah sebagai pelaksana bagi keberhasilan suatu kebijakan. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi di antar pihak-pihak yang terlibat maka asumsinya akan sangat kecil untuk terjadi kesalahan-kesalahan dalam suatu proses implementasi.

Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan diperoleh bahwa, beliau menjelaskan sebagai berikut : Tahapan awal adalah mengkomunikasikan kebijakan dengan wajib retribusi. Metode yang digunakan adalah sosialisasi Peraturan Daerah Retribusi Pelelangan Ikan kepada wajib retribusi dan instansi/lembaga terkait. Kemudian tahap berikutnya adalah pembinaan-pembinaan yang berisikan pemahaman dan penyadaran kewajiban membayar retribusi pelelangan ikan. Pembinaan dilakukan selama 12 bulan dengan frekuensi 1-2 kali dalam sebulan.

Sosialisasi merupakan metode penyampaian yang umum digunakan dengan tujuan agar sejumlah orang dapat memahami apa yang kita kehendaki. Seorang implementor harus terlebih dahulu memahami instruksi atasan dan memahami materi yang disosialisasikan kepada orang lain. Kejelasan instruksi atasan dan ketepatan pemahaman isi materi menjadi modal awal untuk melakukan sosialisasi. Setelah materi sosialisasi disampaikan kepada sasaran, maka diharapkan ada sebagian atau bahkan seluruh isi materi sosialisasi dapat dipahami oleh sasaran. Kemudian tahapan berikutnya adalah pembinaan, baik pembinaan individu maupun kelompok.

Pembinaan terhadap sasaran mutlak harus dilakukan agar isi kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik. Pembinaan yang berkesinambungan akan mengubah perilaku, sikap dan keterampilan sasaran. Dengan pembinaan yang intensif dan menjaga hubungan yang harmonis, maka isi kebijakan dapat dipahami dan diterima dengan baik. Yang pada gilirannya isi

kebijakan dapat diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan. Sistem pembinaan dapat dilakukan secara terstruktur dan tersusun dengan perencanaan sistem penjadwalan yang matang atau dapat juga dilakukan secara insidental.

Pembinaan insidental dilakukan secara non formal ketika personil tim pembina bertemu di kantor dengan pengurus KPL atau KUD Mina penyelenggara pelelangan ikan. Dalam suatu kesempatan Dinas juga menggali "*feed back*" dari para wajib retribusi. Hal ini dimaksudkan untuk melihat sejauh mana pemahaman dan kesadaran dari para wajib pajak dan instansi/lembaga terkait, agar dapat segera dicari solusinya. Instansi atau lembaga terkait dimaksud seperti DPRD, DPPKAD, Satpol PP, TNI, POLRI (POLAIRUD), Syahbandar, Kecamatan dan Pemerintahan Desa. Dukungan dari beberapa instansi/lembaga tersebut sangat dibutuhkan. Oleh karena itu harus dikomunikasikan dan dikoordinasikan dengan baik. Berkaitan dengan pembinaan yang dilakukan secara terstruktur, pada tahun 2010 frekuensi pembinaan oleh tim binwas belum sesuai dengan jadwal yang direncanakan. Hal ini berdasarkan observasi partisipant dan studi dokumentasi yang penulis lakukan bahwa ada sebagian dana operasional pembinaan dan pengawasan sebesar Rp. 60.000.000,00 yang bersumber dari APBD Kabupaten yang tidak termanfaatkan, sehingga tidak terserap dan harus kembali ke kas daerah. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi pembinaan belum sesuai dengan rencana, sehingga dapat dikatakan belum efektif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi dan koordinasi Dinas Perikanan dan Kelautan instansi/lembaga terkait telah berjalan dengan baik. Hal ini tampak dari dukungan DPRD dan DPPKAD dalam penyusunan target retribusi dan dukungan alokasi anggaran APBD untuk pembangunan sektor perikanan dan kelautan. Dukungan dari Satpol PP, TNI, POLRI (POLAIRUD), Syahbandar, Kecamatan dan Pemerintahan Desa tampak ketika diadakan kegiatan sosialisasi, pembinaan dan operasi yustisi yang dilakukan oleh tim terpadu. Operasi yustisi dilakukan dalam rangka pembinaan agar para nelayan dan juragan mentaati peraturan yang berlaku. Dengan diadakannya upaya pembinaan dan pengawasan serta operasi yustisi oleh tim gabungan memberikan kontribusi bagi peningkatan produksi ikan yang dilelangkan di TPI. Pada tahun 2009 produksi ikan yang dilelangkan di TPI sebanyak 29.325,048 ton (Rp. 197.024.396.300,00) meningkat pada tahun 2010 menjadi 34.587,48 ton (Rp. 241.872.505.310,00). Atau peningkatan produksi sebesar 17,95% dan peningkatan raman (nilai produksi) sebesar 22,83%.

#### **4. Karakteristik Agen Pelaksana.**

Karakteristik agen pelaksana dalam hal ini mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah prosedur kerja yang standar menjadi

pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal ini pada gilirannya akan menyebabkan organisasi tidak fleksibel. Pusat perhatian pada badan pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan publik. Hal ini menjadi sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan pelaksananya. Selain itu cakupan luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan badan pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan maka seharusnya semakin besar pula agen atau badan yang harus dilibatkan.

Struktur birokrasi yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pelelangan ikan di TPI dan pemungutan retribusi pelelangan ikan adalah nelayan/juragan, bakul/pembeli, KPL atau KUD Mina, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas PPKAD. Nelayan/juragan adalah pemilik ikan yang dilelangkan di TPI. Bakul adalah pembeli ikan di TPI dengan cara lelang sesuai mekanisme yang berlaku. KPL atau KUD Mina adalah organisasi yang mempunyai landasan badan hukum dan diberi izin untuk menyelenggarakan dan mengelola kegiatan pelelangan ikan di TPI. KPL dan KUD Mina mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi pelelangan ikan dari nelayan/juragan dan bakul yang melakukan transaksi pelelangan di TPI. Dinas Perikanan dan Kelautan adalah unsur Pemerintah Daerah yang berkewajiban dan memiliki kewenangan membina dan mengawasi jalannya sistem pelelangan dan pemungutan retribusi pelelangan ikan. Dinas PPKAD merupakan unsur Pemerintah Daerah yang mempunyai kewenangan mengelola APBD baik sisi penerimaan PAD/retribusi maupun sisi belanja.

Karakteristik agen pelaksana meliputi karakteristik unsur nelayan dan juragan, karakteristik sikap bakul, unsur keamanan TPI dan PPNS serta karakteristik unsur Dinas Perikanan dan Kelautan. Secara umum bahwa nelayan/juragan, petugas TPI, PPNS dan unsur Dinas Perikanan dan Kelautan sangat menghendaki implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan di TPI dapat berjalan sesuai yang diinginkan. Apabila pihak nelayan menjual ikan secara lelang di TPI, maka akan mendapatkan harga jual ikan yang wajar dan harga ikan lelang di TPI di atas harga jual kepada bakul langgan. Nelayan mempunyai simpanan dana sosial dan hak asuransi nelayan. Nelayan mempunyai tabungan khusus yang dapat diambil sesuai kebutuhan. Nelayan punya hak untuk pinjam/hutang dengan bunga yang relatif lebih ringan. Tetapi apabila nelayan tidak menjual ikan di TPI, hak-hak tersebut akan hilang. Lain halnya karakteristik sikap bakul langgan, mereka kontra produktif dengan upaya implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan. Mereka memosisikan diri sebagai oposan atas kebijakan pelelangan ikan di TPI.

Mekanisme pelelangan ikan di TPI, dimulai dari ikan yang didaratkan dicuci, ditimbang dan display di TPI. Ikan ditawarkan oleh juru tawar TPI kepada bakul/pembeli. Transaksi tawar menawar dilakukan hingga diperoleh kesepakatan harga yang cocok. Baik nelayan maupun bakul

menerima karcis transaksi penjualan dan pembelian ikan. Bakul membayar sejumlah uang di kasir TPI atas sejumlah pembelian ikan yang dilelang. Kasir membayar nelayan/juragan sejumlah uang hasil penjualan ikan yang dilelang di TPI. Baik bakul maupun nelayan/juragan dikenakan retribusi pelelangan ikan sesuai besaran yang telah ditentukan. Dalam hal ini KUD Mina/KPL mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi pelelangan ikan dari nelayan dan bauk. Sejumlah uang Retribusi Pelelangan Ikan (senilai 2,25% dikalikan nilai raman) dipungut oleh KUD Mina/KPL atas transaksi pelelangan ikan di TPI.

Hasil wawancara dengan Bendahara Penerimaan mengatakan bahwa : Mekanisme penyetoran retribusi pelelangan ikan adakalanya disetor oleh KUD Mina/KPL ke Dinas Perikanan dan Kelautan melalui Bendahara Penerimaan, atau adakalanya KUD Mina/KPL ditagih dan dipungut oleh Bendahara Penerimaan. Bendahara Penerimaan menerima uang retribusi dan mengeluarkan Bend.26 kemudian menyerahkannya kepada KPL/KUD Mina sebagai bukti bahwa KPL/KUD Mina telah menyetorkan sejumlah uang retribusi pelelangan ikan. Bendahara Penerimaan Dinas Perikanan dan Kelautan menyetorkan seluruh uang yang diterima sebagai dana retribusi pelelangan ikan ke Kas Daerah dengan bukti Surat Tanda Setoran (STS).

##### **5. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.**

Lingkungan kebijakan ini mencakup sumber daya ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan melalui penyediaan anggaran dan faktor sosial yaitu sejauh mana kelompok-kelompok yang berkepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana opini publik yang ada di lingkungan dan apakah mendukung implementasi kebijakan. Sejahtera mana lingkungan eksternal mampu mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial dan ekonomi yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan. Untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondisi lingkungan eksternal.

Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi Dinas Perikanan dan Kelautan dan telaahan dokumen anggaran diperoleh bahwa “dukungan anggaran pemerintah untuk penerapan kebijakan pelelangan ikan dan pengelolaan Retribusi Pelelangan Ikan cukup baik.” Aktifitas penagihan oleh Bendahara Penerimaan ditunjang dengan dana perjalanan dinas dalam daerah yang proporsional, sehingga diharapkan aktifitas penagihan dapat berjalan lancar. Aktifitas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pelelangan ikan ditunjang dengan dana operasional pembinaan dan pengawasan yang bersumber dari APBD Kabupaten. Kegiatan studi banding ke luar kota juga mendapat dukungan anggaran yang cukup dari APBD Kabupaten. Demikian juga aktifitas operasi yustisi tim terpadu didukung anggaran APBD Kabupaten.

Dukungan anggaran juga bersumber dari APBD Kabupaten, APBD Propinsi dan APBN untuk membangun dan memfasilitasi sarana prasarana TPI dan PPI (Pangkalan Pendaratan Ikan) yang dapat menunjang kelancaran kegiatan pelelangan ikan di TPI. Besarnya anggaran tersebut pada

tahun 2011 mencapai 69,6% yaitu Rp. 18.775.619.000,00 dari total anggaran sebesar Rp. 26.974.672.860,00. Ditambah lagi adanya dukungan pembangunan jalan dari Dinas Bina Marga Kabupaten Indramayu sebesar Rp. 3.000.000.000,00.

Respon yang ditunjukkan oleh wajib retribusi (terutama nelayan/juragan) pada umumnya tidak menolak. Sikap demikian berhasil ditumbuhkan dengan berbagai pendekatan, baik pendekatan sosial, ekonomi maupun budaya. Hubungan emosional terus ditumbuhkan dengan aktifitas silaturahmi dan pendekatan program pembangunan, sehingga mereka merasa dekat dan diperhatikan. Pendekatan budaya lebih terasa ketika acara nadran dilaksanakan. Dukungan moril maupun materil dari pemerintah sangat diharapkan oleh mereka. Oleh karena itu pemerintah senantiasa memperhatikan kegiatan nadran nelayan.

Sikap penolakan terhadap implementasi kebijakan pelelangan ikan biasanya muncul dari bakul langgan. Mereka lebih cenderung menginginkan agar nelayan tidak menjual ikan hasil tangkapannya di TPI. Mereka menginginkan agar nelayan menjual ikan langsung kepada dirinya tanpa melalui mekanisme pelelangan di TPI. Hal ini dilakukan karena adanya keterikatan hutang piutang nelayan kepada bakul. Akibatnya nelayan tidak menjual ikan secara lelang di TPI. Kelompok nelayan ini, umumnya adalah nelayan kecil. Mereka tergolong dalam ekonomi lemah dan tidak mempunyai modal. Sehingga untuk memenuhi perbekalan pergi ke laut harus hutang kepada bakul langgan.

#### **6. Sikap / Disposisi Pelaksana.**

Disposisi atau sikap pelaksana/implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yaitu: (a) respons implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi yakni pemahamannya terhadap kebijakan, (c) intensitas disposisi implementor yakni nilai yang dimiliki oleh implementor. Selain itu disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan dan pemungutan retribusi TPI ini penting untuk dilaksanakan dalam pembangunan daerah. Dengan berjalannya aktifitas penyelenggaraan pelelangan ikan, maka retribusinya akan dengan mudah dapat dipungut. Namun sebaliknya jika penyelenggaraan pelelangan ikan tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya maka pemungutan retribusinya tidak bisa dilakukan. Akibatnya banyak nilai uang yang hilang sehingga pengelolaan PAD sektor perikanan dan kelautan tidak dapat berjalan secara efektif.

Sikap penolakan terhadap implementasi kebijakan penyelenggaraan pelelangan ikan muncul dari kelompok bakul langgan. Kemudian berimbas kepada sebagian nelayan yang terikat hutang kepada mereka, sehingga penjualan ikan tidak dilakukan secara lelang di TPI. Dalam hal

ini peran Dinas Perikanan dan Kelautan terutama unsur PPNS dituntut untuk bekerja keras agar implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diinginkan. Baik Dinas Perikanan dan Kelautan maupun PPNS harus memiliki komitmen yang kuat untuk mengimplementasikan kebijakannya. Bekerja keras sesuai aturan yang berlaku dan tetap konsisten merupakan langkah yang harus ditempuh supaya implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif.

Penetapan dan pemungutan retribusi Tempat Pelelangan Ikan ini sejalan dengan potensi yang dimiliki untuk meningkatkan pembangunan daerah. Potensi sumberdaya alam dan manusia di Indramayu merupakan faktor pendukung dan pendorong utama dalam pelaksanaan atau implementasi pelelangan ikan di TPI dan kebijakan retribusi pelelangan ikan. Jiwa nelayan dan semangat kemaritiman masyarakat Indramayu sangat kuat. Kemampuan dan semangat kuat ini ditunjukkan dengan adanya fakta bahwa nelayan Indramayu melakukan penangkapan ikan hingga ke perbatasan Laut China Selatan dan Selat Makassar. Lamanya waktu melaut juga yaitu antara 30 sampai dengan 45 hari menjadi indikator jiwa kemaritiman yang kuat.

Retribusi pelelangan ikan ini juga relevan dengan kepentingan pemerintah dan masyarakat yang ada. Pemerintah dan masyarakat mempunyai keinginan yang sama yaitu ingin membangun sektor perikanan dan kelautan. Salah satu sumber dana dalam menunjang pembangunan tersebut adalah bersumber dari retribusi pelelangan ikan. Sebagian dari dana retribusi pelelangan ikan yang disetor ke Kas Daerah dikembalikan lagi kepada wajib retribusi dalam bentuk kegiatan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pelelangan ikan (0,2% dari raman) dan pemeliharaan PPI/TPI (0,25% dari raman). Dalam hal ini masyarakat mempunyai partisipasi aktif dalam menunjang pembangunan di Indramayu

Pembangunan sektor perikanan dan kelautan memerlukan adanya dukungan dari lintas sektoral. Prasarana fisik lingkungan PPI memerlukan pembangunan sinergitas dari beberapa instansi/lembaga pemerintah. Tanpa adanya dukungan dari lintas sektoral maka pembangunan akan berjalan lambat. Prasarana jalan memerlukan dukungan dari Dinas Bina Marga. Prasarana saluran memerlukan dukungan dari Dinas PSDA. Sarana prasarana air bersih memerlukan dukungan dari Dinas PU Cipta Karya. Pengelolaan persampahan memerlukan dukungan dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Kerjasama yang baik membutuhkan komitmen dan kerja sama yang kuat antar instansi/lembaga pemerintah dan masyarakat. Kondisi demikian tercermin di lingkungan PPI besar di Indramayu seperti PPI Karangsong, PPI Glayem, PPI Dadap, PPI Tegalagung, PPI Eretan Wetan dan Kulon dan PPI Ujunggebang. Pada lokasi tersebut banyak dukungan pembangunan dari PSDA dan BBWS yaitu berupa pembangunan *jetty* dan *break water*.

## **KESIMPULAN**

1. Implementasi kebijakan penyelenggaraan TPI di Kabupaten Indramayu masih belum efektif. Tingkat efektivitas pengelolaan PAD retribusi pelelangan ikan di Kabupaten Indramayu juga masih kurang. Hal ini tercermin dari perbandingan antara raman *by landing* dengan raman

hasil perhitungan statistik, yaitu hanya 18,17% ikan yang dilelangkan di TPI. Masih sekitar 81,13% ikan hasil tangkapan laut yang belum dijual atau dilelangkan di TPI se-Kabupaten Indramayu. Penyebabnya adalah rasio jumlah ikan yang dilelangkan di TPI relatif masih sedikit, target retribusi masih rendah, penggalan potensi sumber-sumber retribusi belum maksimal, kontribusi perahu kecil sangat rendah, sedangkan jumlahnya sangat banyak dan alat tangkap yang digunakan kurang produktif.

2. Upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan PAD sektor perikanan dan kelautan berupa retribusi pelelangan ikan adalah :
  - a. Implementasi kebijakan peningkatan sumber daya manusia perikanan dan kelautan, terdiri dari :
    - 1) Melakukan pembinaan kepada nelayan/juragan agar mempunyai kesadaran untuk menjual ikan di TPI dan agar nelayan/juragan berkemampuan untuk membayar retribusi pelelangan ikan.
    - 2) Melakukan pembinaan dan pengawasan kepada KPL/KUD Mina penyelenggara pelelangan ikan agar dapat melakukan aktifitas pelelangan ikan sesuai dengan aturan yang berlaku.
    - 3) Melakukan pembinaan dan pengawasan kepada KPL/KUD Mina penyelenggara pelelangan ikan agar melakukan pemungutan dan penyetoran retribusi pelelangan ikan sesuai dengan aturan yang berlaku.
    - 4) Melakukan pembinaan internal petugas Dinas Perikanan dan Kelautan yang berkaitan dengan implementasi pelelangan ikan dan retribusinya
  - b. Implementasi kebijakan pembangunan dan penataan sarana prasarana/fasilitas yang menjadi daya ungkit dan daya tarik penyelenggaraan pelelangan ikan di TPI.

## REFERANSI

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Cetakan Kedua. Bandung: Alfabeta.
- Dye, T. R. 1978. *Understanding Policy Analysis*. Third Edition. Englewood Cliffs. Prentice Hall, Inc. Florida State University. Alabama.
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Edisi Sembilan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2009 tentang *Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 5 Tahun 2009 tentang *Retribusi Tempat Pelelangan Ikan*.
- Peraturan Bupati Indramayu Nomor 59 Tahun 2009 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu*.

Peraturan Bupati Indramayu Nomor 60 Tahun 2009 tentang *Mekanisme Pemungutan Dan Penggunaan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan di Kabupaten Indramayu*.

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi).

Terry, G.R. 2009. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Cetakan Kesepuluh. Jakarta : Bimi Aksara.

Winarno, Budi. 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Winarno, Budi. 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.