

# **Siapa Nelayan dalam Kebijakan Perikanan Tangkap Indonesia? Implikasi Definisi, Indikator, dan Instrumen Fiskal terhadap Keadilan Distribusi**

**Darmawan**

Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan  
Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan  
IPB University  
✉️ darmawan@apps.ipb.ac.id

## **Abstrak**

Pengelolaan perikanan tangkap Indonesia masih dihadapkan pada ketegangan antara mandat konstitusional, praktik kebijakan, dan indikator kinerja sektoral yang digunakan. Sumber daya ikan sebagai kekayaan publik yang dikuasai negara sering kali diperlakukan secara implisit sebagai sumber daya akses terbuka, sementara instrumen pengelolaan—termasuk perizinan, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan kebijakan kesejahteraan nelayan—diterapkan tanpa kerangka normatif dan klasifikasi ekonomi yang konsisten. Naskah analisis kebijakan ini bertujuan untuk menata ulang kerangka pikir pembangunan subsektor perikanan tangkap dengan menempatkan tafsir konstitusional Pasal 33 UUD 1945 sebagai fondasi, membedakan secara tegas fungsi pengelolaan sumber daya dan fungsi kesejahteraan sosial, serta mengidentifikasi kelemahan mendasar dalam definisi dan indikator nelayan. Analisis menunjukkan bahwa ketiadaan klasifikasi ekonomi nelayan yang kuantitatif dan lintas sektor telah menimbulkan distorsi sasaran kebijakan, salah tafsir indikator kinerja, dan risiko ketidakadilan dalam distribusi manfaat sumber daya ikan. Naskah ini merekomendasikan reformulasi kerangka normatif dan teknis sebagai prasyarat bagi pengelolaan perikanan tangkap yang adil, berkelanjutan, dan legitimate secara konstitusional.

**Kata kunci:** sumber daya ikan, Pasal 33 UUD 1945, nelayan, PNBP perikanan, kebijakan perikanan tangkap

## **Abstract**

*Indonesia's capture fisheries management continues to face tensions between constitutional mandates, policy practices, and the sectoral performance indicators used. Fish resources, as public assets controlled by the state, are often implicitly treated as open-access resources, while management instruments—including licensing, Non-Tax State Revenue (PNBP), and fisher*

*welfare policies—are applied without a consistent normative framework and economic classification. This policy analysis paper aims to restructure the development framework of the capture fisheries subsector by establishing a constitutional interpretation of Article 33 of the 1945 Constitution as a foundation, clearly distinguishing between resource management and social welfare functions, and identifying fundamental weaknesses in the definitions and indicators for fishers. The analysis shows that the lack of a quantitative and cross-sectoral economic classification of fishers has led to distortions in policy targets, misinterpretation of performance indicators, and the risk of inequity in the distribution of fishery resource benefits. This paper recommends reformulating the normative and technical framework as a prerequisite for equitable, sustainable, and constitutionally legitimate capture fisheries management.*

**Keywords:** *fish resources, Article 33 of the 1945 Constitution, fishermen, fisheries PNBP, capture fisheries policy*

## **1. Pendahuluan**

Pembangunan subsektor perikanan tangkap Indonesia tidak dapat dilepaskan dari posisi strategis sumber daya ikan sebagai kekayaan publik yang memiliki nilai ekonomi, sosial, dan ekologis. Namun, hingga saat ini, perdebatan kebijakan perikanan sering kali terjebak pada persoalan teknis—produksi, jumlah kapal, subsidi, atau Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)—tanpa landasan normatif yang kokoh mengenai hakikat sumber daya ikan dan relasi negara dengan para pelaku pemanfaatannya.

Akibatnya, berbagai kebijakan perikanan tangkap cenderung bersifat reaktif, sektoral, dan tidak jarang saling bertentangan. Di satu sisi, negara didorong untuk meningkatkan penerimaan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya ikan; di sisi lain, negara dituntut untuk menjamin kesejahteraan nelayan sebagai kelompok sosial yang rentan. Ketegangan ini sering kali diselesaikan melalui kompromi kebijakan jangka pendek, bukan melalui penataan ulang kerangka konseptual dan institusional.

Naskah ini berangkat dari premis bahwa banyak persoalan kebijakan perikanan tangkap di Indonesia bukan disebabkan oleh ketiadaan regulasi, melainkan oleh kekeliruan tafsir normatif dan kelemahan konseptual dalam mendefinisikan pelaku, manfaat, dan indikator keberhasilan kebijakan.

## **2. Tafsir Konstitusional atas Sumber Daya Ikan**

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa “*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Dalam kerangka ini, sumber daya ikan tidak dapat diposisikan sebagai barang bebas (*open access resource*), apalagi “hanya” sebagai milik pihak yang secara fisik mampu menangkapnya (berbagai jenis kategori “nelayan”). Konsekuensi normatif dari mandat konstitusi ini sangat jelas. Undang Undang Perikanan Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan, pasal 1 butir 1 menyatakan bahwa “*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*". Sehingga setiap aktivitas penangkapan ikan merupakan aktivitas ekonomi yang tunduk pada pengaturan negara, bukan hak alamiah individu atau kelompok. Melalui konstitusi dan penetapan perundang-undangan ini, negara tidak hanya berwenang, tetapi berkewajiban untuk mengatur akses dan memastikan distribusi manfaat ekonomi sumber daya ikan secara adil kepada seluruh rakyat Indonesia. Namun dalam praktik kebijakan, tafsir ini sering melemah. Masih dijumpai pandangan implisit—bahkan di kalangan pengambil kebijakan—bahwa laut adalah ruang bebas dan ikan adalah sumber daya yang “tersedia bagi siapa saja yang mampu menangkapnya”. Berkembang pula pemahaman bahwa aktivitas penangkapan ikan di laut (dan di berbagai perairan umum) merupakan hak hidup kelompok masyarakat tertentu yang disebut Nelayan. Pandangan ini menjadi akar dari banyak inkonsistensi kebijakan perikanan tangkap saat ini.

### **3. Perizinan dan PNBP sebagai Instrumen Konstitusional**

Dalam kerangka penguasaan negara atas sumber daya ikan, perizinan usaha perikanan dan penarikan PNBP bukanlah beban administratif atau fiskal semata. Keduanya merupakan instrumen konstitusional untuk menjalankan mandat pengelolaan sumber daya publik.

PNBP perikanan mencerminkan *resource rent*—nilai ekonomi yang muncul dari pemanfaatan sumber daya publik yang terbatas. Oleh karena itu, PNBP secara prinsip seharusnya tidak dimaksudkan untuk “dikembalikan” secara langsung kepada nelayan penangkap ikan, melainkan menjadi mekanisme distribusi manfaat kepada masyarakat luas melalui layanan publik dan pembangunan nasional. Namun konstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 85 tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada kementerian kelautan dan perikanan tidak secara spesifik memisahkan penarikan PNBP terhadap sumberdaya perikanan. Peraturan Pemerintah ini mengatur keseluruhan peluang penarikan PNBP dari sektor perikanan yang bersumber dari ketersediaan sumber daya alam maupun aktivitas penyediaan fasilitas dan jasa, bahkan sanksi administratif, yaitu a. pemanfaatan sumber daya alam perikanan; b. pelabuhan perikanan; c. pengembangan penangkapan ikan; d. penggunaan sarana dan prasarana sesuai dengan tugas dan fungsi; e. pemeriksaan/pengujian laboratorium; f. pendidikan kelautan dan perikanan; g. pelatihan kelautan dan perikanan; h. analisis data kelautan dan perikanan; i. sertifikasi; j. hasil samping kegiatan tugas dan fungsi; k. tanda masuk dan karcis masuk kawasan konservasi; l. persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut; m. persetujuan penangkapan ikan yang bukan untuk tujuan komersial dalam rangka kesenangan dan wisata; n. perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut; o. pemanfaatan jenis ikan dilindungi dan/atau dibatasi pemanfaatannya; p. denda administratif; dan q. ganti kerugian. Sehingga sulit untuk memisahkan perlakuan atau aliran PNBP Perikanan dari sumber yang mana yang dapat di “kembalikan” ke sektor perikanan, dan mana yang seharusnya di distribusikan kepada masyarakat luas. Kesulitan ini mengarah pada kesalahan tafsir yang kemudian sering muncul bahwa semakin kecil PNBP berarti semakin pro-nelayan. Maksudnya nelayan karena status ekonominya kurang sejahtera maka sebaiknya tidak menjadi target atau sasaran penarikan PNBP. Sehingga instrumen PNBP untuk kegiatan ekstraksi langsung sumber daya ikan di alam dipandang sebagai pengenaan

“pajak” yang menekan rakyat kecil. Pendekatan ini juga akibatnya mencampuradukkan dua instrumen kebijakan yang seharusnya berbeda, yaitu:

1. instrumen pengelolaan dan distribusi manfaat sumber daya ikan (PNBP), dan
2. instrumen kesejahteraan nelayan (subsidi, bantuan sosial, perlindungan kerja).

Artinya secara normatif, kesejahteraan nelayan adalah kewajiban negara, tetapi bukan dengan mengorbankan logika pengelolaan sumber daya publik. Dengan kata lain instrumen PNBP dan mekanisme pemungutannya adalah mandat konstitusi sehingga harus dilakukan oleh negara. Negara wajib memastikan bahwa manfaat SDI juga kembali kepada masyarakat luas—melalui penerimaan negara, layanan publik, dan pembangunan nasional. Karena nelayan sudah memperoleh manfaat langsung dari hasil tangkapan, maka PNBP seharusnya tidak dimaksudkan untuk “dikembalikan” hanya kepada nelayan. PNBP adalah mekanisme agar manfaat SDI didistribusikan secara lebih luas kepada seluruh masyarakat Indonesia. Di sisi lain mensejahterakan masyarakat Indonesia, tentunya termasuk nelayan, adalah tugas kewajiban negara pula. Namun keduanya tidak harus dilakukan melalui satu instrumen yang sama. Disnilah letak dilemanya karena UU Perikanan menyatakan bahwa pungutan perikanan (yang ditetapkan sebagai PNBP) digunakan untuk pembangunan perikanan serta pelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya.

#### **4. Masalah Definisi: Siapa yang Disebut Nelayan?**

Salah satu kelemahan mendasar dalam kebijakan perikanan tangkap Indonesia adalah ketidakjelasan definisi dan klasifikasi nelayan. Tidak ada pendefinisian yang jelas terhadap klasifikasi nelayan. Berbagai regulasi menggunakan istilah nelayan kecil, nelayan tradisional, atau perikanan skala kecil, namun tanpa parameter ekonomi yang konsisten dan operasional. Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang mencantumkan bahwa *“nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang menggunakan Kapal Penangkap Ikan maupun yang tidak menggunakan Kapal Penangkap Ikan”*

Di sisi lain, Undang-Undang Perikanan menyatakan bahwa perikanan merupakan kegiatan usaha, tetapi klasifikasi pelaku usaha perikanan—khususnya nelayan—tidak disusun dengan ukuran ekonomi yang setara dengan sektor usaha lainnya. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 10 Tahun 2021 memang mengkategorikan nelayan kecil sebagai pelaku usaha mikro berdasarkan ukuran kapal ( $\leq 5$  GT). Peraturan tersebut menyatakan bahwa *Skala usaha mikro dilakukan oleh pelaku usaha perseorangan yang termasuk Nelayan Kecil, dengan menggunakan Kapal Penangkap Ikan dengan ukuran kumulatif sampai dengan 5 (lima) gross tonnage atau tanpa menggunakan Kapal Penangkap Ikan”*. Bagaimana dengan klasifikasi nelayan yang menggunakan kapal di atas 5 GT? Nampak bahwa pendekatan ini belum sepenuhnya selaras dengan kerangka lintas sector karena justru peraturan perundangan di hirarki lebih tinggi yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan

Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Pasal 35 Ayat (1) yang menyatakan bahwa:

*“Usaha mikro dikelompokan berdasarkan modal usaha dan hasil penjualan tahunan. Usaha Mikro memiliki modal usaha sampai dengan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha. Selanjutnya menurut ayat (5) “Usaha Mikro memiliki hasil penjualan tahunan sampai dengan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).”*

Peraturan ini menegaskan bahwa usaha mikro didefinisikan berdasarkan modal usaha dan omzet tahunan, bukan semata ukuran fisik alat produksi. Ketidaksinkronan ini membuka ruang tafsir luas dan menimbulkan celah kebijakan.

Lebih problematis lagi, tidak terdapat kategori hukum yang jelas untuk nelayan subsisten, yaitu nelayan yang menangkap ikan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan harian dan hampir tidak terintegrasi ke pasar. Apakah mereka bagian dari usaha mikro, atau kategori sosial tersendiri? Ketidakjelasan ini berdampak langsung pada sasaran kebijakan.

## 5. Dampak Kebijakan: Distorsi Sasaran dan Indikator

Ketidakjelasan definisi dan klasifikasi nelayan bukan sekadar persoalan terminologi, melainkan telah berdampak sistemik terhadap perumusan sasaran kebijakan dan penggunaan indikator kinerja subsektor perikanan tangkap. Dalam praktik kebijakan, kategori “nelayan” sering diperlakukan sebagai satu kelompok homogen, padahal di dalamnya terdapat spektrum pelaku ekonomi yang sangat beragam—mulai dari nelayan subsisten, buruh nelayan, pemilik kapal kecil, hingga pemilik armada komersial dengan modal dan skala usaha yang signifikan.

Distorsi pertama muncul pada penentuan sasaran kebijakan kesejahteraan. Berbagai instrumen seperti subsidi BBM, bantuan kapal dan alat tangkap, asuransi nelayan, hingga pembebasan atau keringanan kewajiban fiskal sering dirancang dengan asumsi bahwa seluruh “nelayan” adalah kelompok rentan yang perlu dilindungi. Tanpa klasifikasi ekonomi yang jelas, kebijakan tersebut berisiko dinikmati oleh pelaku usaha yang secara ekonomi relatif mapan, sementara buruh nelayan dan nelayan subsisten—yang seharusnya menjadi kelompok prioritas—justru tidak tersentuh secara memadai. Dalam konteks ini, negara berpotensi gagal menjalankan fungsi redistributifnya secara tepat sasaran.

Distorsi kedua terjadi pada indikator kinerja sektoral yang digunakan untuk menilai keberhasilan pembangunan perikanan tangkap. Indikator seperti “jumlah nelayan”, “pendapatan nelayan”, atau “nilai tukar nelayan” kerap dipakai sebagai ukuran kesejahteraan tanpa kejelasan unit analisis. Tidak ada pembedaan apakah yang dimaksud adalah pendapatan buruh nelayan atau pemilik kapal, apakah peningkatan pendapatan berasal dari efisiensi usaha, eksploitasi sumber daya yang lebih intensif, atau sekadar kenaikan harga ikan. Akibatnya, indikator-indikator tersebut dapat menampilkan ilusi keberhasilan kebijakan, sementara ketimpangan struktural di tingkat pelaku tetap tidak tersentuh.

Distorsi ketiga berkaitan dengan instrumen pengelolaan sumber daya, khususnya perizinan dan PNBP. Ketika nelayan dipersepsi semata-mata sebagai kelompok sosial yang harus

dilindungi, instrumen fiskal seperti PNBP perikanan sering diperlakukan sebagai beban yang harus diminimalkan demi “keberpihakan”. Padahal, dalam kerangka konstitusional, PNBP adalah instrumen distribusi manfaat sumber daya publik kepada masyarakat luas, bukan mekanisme penarikan pajak atas kemiskinan. Kekaburuan definisi pelaku membuat diskursus kebijakan terjebak pada dikotomi semu antara “negara menarik PNBP” versus “kesejahteraan nelayan”, seolah keduanya saling meniadakan.

Tanpa pemberian mendasar pada definisi pelaku dan indikator, kebijakan perikanan tangkap akan terus beroperasi dalam ruang abu-abu: sasaran tidak tepat, indikator tidak informatif, dan legitimasi kebijakan mudah dipersoalkan.

## **6. Implikasi Strategis dan Rekomendasi Kebijakan**

Analisis dalam naskah ini menunjukkan bahwa persoalan utama pembangunan subsektor perikanan tangkap Indonesia tidak terletak pada kekurangan regulasi, melainkan pada fondasi normatif dan konseptual yang belum tertata dengan baik. Oleh karena itu, implikasi strategis kebijakan perlu diarahkan pada penataan ulang kerangka pikir, sebelum melangkah pada reformasi instrumen teknis.

Pertama, perlu dilakukan penegasan tafsir konstitusional bahwa sumber daya ikan adalah kekayaan publik yang dikuasai negara. Penegasan ini penting untuk mengakhiri ambiguitas antara laut sebagai ruang akses terbuka dan laut sebagai ruang ekonomi publik yang diatur. Dengan pijakan ini, setiap aktivitas penangkapan ikan harus dipahami sebagai aktivitas ekonomi yang tunduk pada pengaturan negara, bukan sebagai hak alamiah kelompok tertentu.

Kedua, negara perlu memisahkan secara tegas fungsi pengelolaan sumber daya dan fungsi kesejahteraan sosial. PNBP perikanan harus diposisikan secara konsisten sebagai instrumen pengelolaan dan distribusi manfaat sumber daya ikan kepada masyarakat luas. Sementara itu, kesejahteraan nelayan harus ditangani melalui instrumen tersendiri—subsidi terarah, perlindungan kerja, jaminan sosial, dan pemberdayaan ekonomi—yang dirancang berdasarkan klasifikasi pelaku yang jelas. Pencampuran kedua fungsi ini hanya akan melahirkan kebijakan yang ambigu dan sulit dipertanggungjawabkan.

Ketiga, diperlukan penyusunan klasifikasi nelayan berbasis parameter ekonomi yang operasional dan lintas sektor, mencakup modal usaha, aset produktif, omzet tahunan, dan status kerja (pemilik, buruh, subsisten). Klasifikasi ini harus diselaraskan dengan kerangka UMKM nasional agar kebijakan perikanan tidak terisolasi dari sistem kebijakan ekonomi yang lebih luas. Dengan klasifikasi yang jelas, negara dapat merancang instrumen kebijakan yang lebih adil dan presisi.

Keempat, indikator kinerja pembangunan perikanan perlu direformulasi agar mampu menangkap realitas mikro pelaku. Indikator tidak cukup berhenti pada agregat produksi atau jumlah nelayan, tetapi harus mampu membedakan distribusi manfaat ekonomi, tingkat ketergantungan pada sumber daya, dan posisi pelaku dalam rantai nilai. Tanpa indikator yang tepat, kebijakan akan terus dinilai berdasarkan capaian semu.

Secara strategis, reformasi ini akan memperkuat legitimasi kebijakan perikanan tangkap, mengurangi konflik kepentingan, dan menyediakan landasan yang lebih kokoh bagi kebijakan lanjutan seperti pengelolaan kuota, reformasi perizinan, dan penataan kapasitas penangkapan

## 7. Kesimpulan

Naskah analisis kebijakan ini menegaskan bahwa tantangan utama pembangunan subsektor perikanan tangkap Indonesia bersumber pada lemahnya fondasi normatif dan konseptual, khususnya dalam tafsir konstitusional sumber daya ikan, definisi pelaku, dan penggunaan indikator kinerja. Ketidakjelasan klasifikasi nelayan telah menimbulkan distorsi sasaran kebijakan, salah tafsir instrumen PNBP, dan ilusi keberhasilan pembangunan.

Perbaikan kebijakan tidak dapat dilakukan secara parsial melalui penyesuaian teknis semata. Diperlukan penataan ulang kerangka pikir yang menempatkan sumber daya ikan sebagai kekayaan publik, memisahkan secara tegas fungsi pengelolaan dan kesejahteraan, serta membangun klasifikasi pelaku dan indikator yang konsisten secara ekonomi dan institusional. Tanpa pemberian mendasar ini, reformasi kebijakan perikanan tangkap berisiko terus berjalan di atas fondasi yang rapuh dan sulit mencapai tujuan keadilan, keberlanjutan, dan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan konstitusi

## Daftar Pustaka

- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 17.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 187.
- Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 10 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kelautan dan Perikanan*.