

## **Evaluasi Kebijakan Jalur Penangkapan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan (Studi Kasus Pada Nelayan di Pelabuhan Karangantu Kota Serang, Banten)**

**Agus Koharudin<sup>\*</sup>), Ipah Ema Jumiati<sup>\*\*</sup>), Suwaib Amiruddin<sup>\*\*\*</sup>)**

Magister Administrasi Publik Pascasarjana, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Jl. Raya Jakarta Km.4 Pakupatan, Serang-Banten, 42122

Email: koharudinagus30@gmail.com

### **Abstract**

*Regulation of the Minister of Maritime Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia Number 71 / Permen-Kp / 2016, aims to realize the utilization of fish resources that are responsible, optimal and sustainable and to reduce conflicts over the use of fish resources based on the principles of management of fish resources. In implementing the regulation, it creates dynamics in fishing communities. The focus of this study examines the evaluation of the fishing lane policy and the placement of fishing gear on Fishermen in the Serang Port of Serang, Banten. The theoretical study in this study uses the William N. Dunn (1990) Policy Evaluation approach. The research method is a qualitative approach with a descriptive analytic research design. The results showed that the characteristics of the fishing track in the Karangantu Archipelago Fisheries Port, most fishermen had small scales. Government policy does not provide levies for fishermen who lean in the Port of Karangantu PPN. Government policies related to fishing gear have been issued Ministerial Regulation No. KKP. 71 of 2006, as a reference to bring order to fishermen in conducting operations in the Banten Bay Area and even throughout Indonesia. The policy is not implemented optimally because fishermen who operate in the port of Karangantu are mostly small-scale fishermen, while those who are regulated should pay attention to the characteristics of the type of boat and the size of the boat. The fishing area is carried out in a 4-mill marine area, and using fishing gear. The use of Cantrang or Arat Mini fishing gear similar to Trawling Tiger is actually not permitted and even there are no permits for fishermen who violate the rules of fishing gear, but these conditions are still used by fishermen. For enforcement, government support related to operational budgets is needed to support operations at sea.*

**Keywords:** Policy Evaluation, Fishing Lines and Placement of Fishing Tools, Fishermen, Karangantu Harbor

## 1. Pendahuluan

Negara Indonesia dikenal sebagai negara maritim yang kaya akan sumber daya alam lautan yang berlimpah ruah. Potensi tersebut sebenarnya menjadi modal dalam membangun bangsa untuk dapat dimanfaatkan sebagai perwujudan kemakmuran rakyat. Hasil riset yang dilakukan oleh Puji Rahmadi, seorang peneliti dari Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2O LIPI), mengungkapkan bahwa nilai kekayaan laut di Indonesia ternyata mencapai Rp 1.772 triliun atau setara dengan 93 persen dari total APBN Indonesia pada tahun 2018. Menurut data hasil penelitian tersebut, potensi kekayaan wilayah pesisir menyumbang kekayaan terbesar laut Indonesia, yakni mencapai Rp 560 triliun, potensi kekayaan bioteknologi sebesar Rp 400 triliun, kekayaan perikanan sebesar Rp 312 triliun, kekayaan minyak dan bumi sebesar Rp 210 triliun, dan transportasi laut Rp 200 triliun. Kemudian, ada juga potensi kekayaan terumbu karang yang mencapai Rp 45 triliun, mangrove mencapai Rp 21 triliun, wisata bahari Rp 21 triliun, dan lamun Rp 4 triliun. Wilayah Indonesia sebagai negara kepulauan didominasi oleh laut atau perairan. Indonesia memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia, hingga mencapai 99.000

kilometer (kumparan.com, diakses 12/11/2019).

Potensi sumber daya laut Indonesia yang begitu melimpah belum semuanya bisa dimanfaatkan dengan baik oleh bangsa Indonesia secara baik. Ada beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan sumber daya alam lautan Indonesia. Dalam hal pengelolaan perikanan misalnya, Kementerian Perencanaan Pembangunan atau Bappenas (2019) menyatakan ada beberapa beberapa isu strategis dan permasalahan umum yang menjadi kendala utama dalam mewujudkan kegiatan perikanan berkelanjutan di Indonesia adalah: 1) pengelolaan perikanan (*fisheries management*); 2) penegakan hukum (*law enforcement*); dan 3) pelaku usaha perikanan. Masih lemahnya sistem pengelolaan perikanan merupakan isu strategis dan permasalahan umum yang pokok dalam mewujudkan sektor perikanan berkelanjutan di Indonesia.

Secara administratif daerah provinsi yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab melakukan pengelolaan sumber daya ikan di WPPNRI 712 terdiri dari 8 (delapan) pemerintah provinsi yang meliputi Provinsi Lampung, Provinsi Banten, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Kalimantan Tengah, dan Provinsi Kalimantan Selatan.

Munculnya Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 tersebut tentunya membuat banyak masyarakat nelayan yang merasa terbebani. Pasalnya alat tangkap yang biasa mereka gunakan adalah bagan perahu perahu dengan ukuran jaring 4 mm, dengan bantuan lampu sorot dengan daya 20 ribu hingga 30 ribu watt. Hal tersebut membuat terjadinya gap yang nyata antara peraturan yang ada dengan kebiasaan nelayan yang dari dulu telah menggunakan bagan perahu perahu dengan spesifikasi tersebut. Munculnya Permen KP tersebut menyebabkan terjadinya aksi unjuk rasa oleh nelayan dan pengaduan kepada Pemerintah Pusat, tidak hanya dari Provinsi Banten, namun juga berbagai daerah di Indonesia.

Bagan perahu merupakan alat penangkapan ikan yang tergolong kedalam kelompok jaring angkat (*lift net*). Berbagai jenis bagan perahu yang sering digunakan oleh nelayan yang ada di Indonesia adalah berupa bagan perahu perahu, bagan perahu Rambo, bagan perahu apung, bagan perahu tancap, dan juga bagan perahu rakit. Bagan perahu perahu merupakan suatu alat tangkap perikanan yang digunakan pada malam hari dengan bantuan cahaya lampu. Bagan perahu sendiri termasuk kedalam alat *light fishing* yang menggunakan lampu sebagai alat bantu dalam menarik ikan mendekati menuju daerah penangkapan.

Penerapan alat tangkap yang ditetapkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan pada hakekatnya dapat menjaga keamanan lingkungan maritim karena selektivitasnya yang lebih tinggi daripada alat tangkap yang lazim dimiliki oleh para nelayan tradisional. Namun disamping itu, penerapan Permen KP yang ada menyebabkan terjadinya masalah sosial yang nantinya akan berdampak terhadap perekonomian nelayan. Peraturan yang ditandatangani oleh Menteri Kelautan dan Perikanan itu dibuat untuk mewujudkan pemanfaatan sumber daya ikan yang bertanggung jawab, optimal dan berkelanjutan serta mengurangi konflik pemanfaatan sumber daya ikan berdasarkan prinsip pengelolaan sumber daya ikan. Peraturan Menteri tersebut mengatur beberapa hal, satu diantaranya adalah mengenai jalur penangkapan ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI), yang terdiri dari Jalur Penangkapan Ikan I, Jalur Penangkapan Ikan II, dan Jalur Penangkapan Ikan III. Jalur Penangkapan Ikan I terdiri dari Jalur Penangkapan Ikan IA, meliputi perairan pantai sampai dengan 2 (dua) mil laut yang diukur dari permukaan air laut pada surut terendah, dan Jalur Penangkapan Ikan IB, meliputi perairan pantai di luar 2 (dua) mil laut sampai dengan 4 (empat) mil laut.

Sebagai upaya meminimalisir nelayan menggunakan alat tangkap yang dilarang, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) memberikan bantuan kepada nelayan berupa alat tangkap ikan yang ramah lingkungan. Nelayan Banten menerima 325 paket alat tangkap ikan ramah lingkungan. Penyerahan bantuan dilakukan di Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN), Karangantu, Kota Serang. Penyerahan bantuan tersebut diserahkan langsung oleh Dirjen Perikanan Tangkap kepada nelayan Kota Serang sebanyak 28 paket, nelayan Pandeglang 164 paket, dan nelayan Kabupaten Tangerang 133 paket. Pemberian paket tersebut merupakan bantuan untuk mendorong keberlanjutan dan kesejahteraan nelayan menyusul kebijakan pelarangan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan.

Pengembangan sektor kelautan dan perikanan hanya dapat dirumuskan dengan kebijakan pemerintah secara tepat dengan memperhatikan kebutuhan pengguna sumber daya. Produktifitas hasil perikanan sangat bergantung pada kelestarian ekosistem laut dan wilayah pesisir yang memiliki keanekaragaman hayati tinggi. Kebijakan pengembangan kelautan dan perikanan yang berkelanjutan tidak bisa dilakukan secara parsial, harus memperhatikan faktor lingkungan,

ekonomi, dan sosial secara terintegrasi. Dengan didukung oleh peraturan perundang-undangan yang dapat diimplementasikan dengan baik oleh masyarakat maupun pemerintah, sehingga menimbulkan dampak positif terhadap perkembangan industri kelautan dan perikanan. Kontribusi sumber daya perikanan masih terbatas pada sisi input yang dibutuhkan dan output yang dihasilkan. Dengan melihat beberapa indikator tersebut, kontribusi sumber daya perikanan masih dikatakan relatif kecil. Diperlukan evaluasi kebijakan pemerintah secara menyeluruh di sektor kelautan dan perikanan pada saat ini.

Untuk melihat efektivitas sebuah kebijakan maka perlu dilakukan evaluasi atas kebijakan tersebut. Dengan demikian Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia perlu dilakukan evaluasi. Adapun pendekatan evaluasi kebijakan seperti halnya diungkapkan oleh Wiliam N. Duun (dalam Winarno, 2005: 184-189) ada beberapa yang menjadi kriteria untuk melihat dampak dari kebijakan tersebut, yaitu dengan melihat efektivitasnya, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatannya.

Berdasarkan uraian permasalahan kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 di atas, dapat dilakukan identifikasi permasalahan dari pengkajian penelitian yang mengambil studi kasus wilayah pada Nelayan di Karangantu Kota Serang Banten, adinataranya:

- 1) Berdasarkan efektivitasnya, keberhasilan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 belum dapat dilihat maksimal, karena berdasarkan permasalahan di atas, masih banyak nelayan yang menggunakan alat tangkap ikan yang dilarang, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut untuk melindungi dari kerusakan biota laut belum bisa dicapai.
- 2) Dilihat dari efesiensinya, kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016, menyebabkan penurunan hasil tangkapan perikanan yang dirasakan oleh nelayan di Karangantu Kota Serang.
- 3) Berdasarkan Kecukupannya, kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 belum bisa memuaskan kebutuhan dalam hal ini kebutuhan nelayan, nilai pendapatan yang berkurang
- 4) Permen Nomor 71 Tahun 2016 secara Perataan, dalam hal ini keadilan yang diberikan dan

diperoleh atas sasaran kebijakan publik tersebut belum terwujud dengan baik..

- 5) Untuk Responsivitas atas kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016, bahwa tanggapan nelayan masih mengeluhkan atas kebijakan tersebut dimana nelayan sebagai sasaran kebijakan publik atas penerapan kebijakan tersebut. Kebijakan belum dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat nelayan. Kondisi tersebut masih ada penolakan dari nelayan atas kebijakan pemerintah yang dipandang merugikan nelayan tradisional.
- 6) Dalam hal “Ketepatan” kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016, sebenarnya belum terlalu tepat, karena tujuan program yang dibuat oleh pemerintah belum menyentuh semua yang terdampak dalam hal ini nelayan. Dengan alih-alih melindungi biota laut dan menjaga lingkungan, namun kondisi sosial ekonomi nelayan menjadi terganggu.

Efektivitas Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 belum maksimal, karena masih banyak nelayan yang menggunakan alat tangkap ikan yang dilarang. Efesiensinya

kebijakan berbadang terbalik malah menyebabkan penurunan hasil tangkapan perikanan yang dirasakan oleh nelayan di Karangantu Kota Serang. Kecukupan dari kebijakan belum bisa memuaskan kebutuhan seperti kebutuhan nelayan dan nilai pendapatannya menjadi berkeurang. Secara Perataan, dalam hal ini keadilan yang diberikan dan diperoleh atas sasaran kebijakan publik tersebut belum terwujud dengan baik. Responsivitas atas kebijakan, nelayan masih mengeluhkan atas penerapan kebijakan tersebut. Dalam hal “Ketepatan” kebijakan belum terlalu tepat, karena tujuan program yang dibuat oleh pemerintah belum menyentuh semua yang terdampak dalam hal ini nelayan.

Dengan demikian dari kegiatan evaluasi, maka dapat diperoleh informasi yang dapat dipercaya, shahih tentang *performance* kebijakan, yaitu berkaitan dengan seberapa besar kebutuhan, nilai dan peluang diperoleh dari implementasi kebijakan. Evaluasi memberikan klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, serta juga memberikan kontribusi pada metode analisis kebijakan kebijakan termasuk perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan dalam hal ini kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016.

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif juga karena pertimbangan metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan informan sehingga diharapkan dapat memperoleh gambaran yang lengkap tentang fenomena yang akan diteliti. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang berfokus pada gambaran aktivitas Evaluasi Kebijakan Jalur Penangkapan Dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan (studi kasus pada nelayan dipelabuhan karangantu Kota Serang, Banten. Untuk tujuan penelitian berupa pertanyaan yang ditanyakan melalui proses wawancara data yang diperoleh dianalisis dan diinterpretasi secara kualitatif dengan studi literature melalui tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Dalam penelitian ini, yakni mengenai Evaluasi Kebijakan Jalur Penangkapan Dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan (Studi Kasus Pada Nelayan Di Pelabuhan Karangantu Kota Serang, Banten), dengan menggunakan teori evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam Winarno (2005: 184-189) Teori tersebut memberikan gambaran

mengenai ukuran keberhasilan evaluasi yang harus memperhatikan beberapa indikator yang satu dengan indikator lain sehingga saling memiliki keterkaitan guna mencapai keberhasilan proses implementasi secara baik. Adapun deskripsi data dalam penelitian ini bermaksud untuk menjadi jembatan bagi peneliti dalam menjawab rumusan masalah yakni bagaimana upaya Evaluasi Kebijakan Jalur Penangkapan Dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan (Studi Kasus Pada Nelayan Di Pelabuhan Karangantu Kota Serang, Banten) Rumusan masalah dalam penelitian ini menggunakan beberapa indikator yang dapat menjawab rumusan masalah. Adapun indikator-indikator yang dimaksud yaitu a) efektivitas, b) efisien, c) kecukupan, d) perataan, e) responsivitas dan f) ketepatan.

Unit penangkapan ikan merupakan satu kesatuan teknis dalam melakukan operasi penangkapan ikan. Unit penangkapan ikan terdiri dari kapal/perahu, alat tangkap dan nelayan. Kapal penangkapan ikan yang berlabuh di PPN Karangantu didominasi oleh perahu/kapal motor tempel. Sisanya adalah perahu/kapal bermotor dengan ukuran kurang dari 5 GT hingga 100 GT. Perahu/kapal bermotor didominasi oleh kapal berukuran kurang dari 5 GT. Hal tersebut disebabkan pendangkalan yang terjadi di kolam pelabuhan, sehingga kapal-

kapal besar sulit untuk masuk ke dalam PPN Karangantu. Perahu/kapal yang berlabuh di PPN Karangantu terdiri dari berbagai unit penangkapan ikan yang berbeda-beda. Unit penangkapan tersebut terdiri dari bagan perahu, jaring insang, jaring payang, jaring rampus, jaring dogol, pancing dan beberapa alat tangkap lainnya. Unit penangkapan ikan yang terdapat di PPN Karangantu masih bersifat tradisional atau unit penangkapan dengan skala kecil dimana operasi penangkapannya didominasi dengan penangkapan secara *one day fishing*.

**Tabel 4.5**  
**Jenis dan Jumlah Alat Tangkap di**  
**Pelabuhan Karangantu**

No	Jenis Alata Tangkap	Jumlah (Unit)
1	Bagan Perahu	82
2	Bagan Tancap	9
3	Gill Net	122
4	Jaring Payang	8
5	Jaring Rampus	82
6	Jaring Dogol	-
7	Pancing	30
8	Sero	4
9	Alat Tangkap Lainnya	191
	Jumlah	528

Merujuk pada hasil penelitian, dalam konteks Efektivitas merupakan pencapaian keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Dalam melihat evaluasi Kebijakan Permen KP No.71

tahun 2016 Tentang Jalur Penangkapan Ikan Dan Penempatan Alat Tangkap Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Adapun lokus yang dikaji pada nelayan di Pelabuhan Karangantu Kota Serang. Untuk melihat efektivitasnya dalam kebijakan tersebut, yaitu melihat hasil yang diharapkan sesuai Permen KP tersebut, bahwa penggunaan alat tangkap bagi nelayan, masih masuk kategori tradisional dan tidak merusak lingkungan, serta zona penangkapan berada di luar zona penangkapan nelayan tradisional dan kecil. Beberapa pengguna alat tangkap cantrang yang masih beroperasi akhirnya ditindak tegas oleh satuan PSDKP-KKP, PPN Karangantu, Badan Keamanan Laut (BAKAMLA) dari TNI-AL, Kepolisian, Bea Cukai, dan kemenkumham dengan aksi pemberhentian dan penahanan kapal dan nakhoda. Kapal mereka ditahan selama 13 bulan, sedangkan nakhoda 9 bulan. nelayan selama ini sudah diberikan pemahaman terkait aturan zona penangkapan dan zona pengetatan penggunaan alat tangkap. Aturan tersebut sudah tertulis dan juga nelayan sudah mengetahui, namun nelayan memiliki kemampuan daya mencerna setiap aturan tidak menjadi patokan dalam melakukan aktivitas. Walaupun selama ini sudah dilakukan pembinaan dan koordinasi, namun tetap melakukan kegiatan pada zona

yang dianggap rawan pelanggaran. Sosialisasi dan koordinasi melalui pendekatan penyuluhan secara intensif oleh stakeholder terkait seperti PPN Karangantu, Dinas Pertanian Kota Serang, TNI AL, Polaut, maka lambat laut kelompok nelayan yang sebelumnya menolak akhirnya mau beralih. Kelompok nelayan cantrang, trawl, dan dogol umumnya mereka beralih menjadi bagan congkel atau bagan perahu yang pengoperasiaannya sedikit berbeda namun kapasitas kapal paling memadai.

Secara kapasitas penangkapan sebagian kecil beralih ke alat tangkap pancing dan jaring insang yang relatif lebih murah investasinya. Nelayan yang memiliki alat tangkap yang ramah lingkungan diberikan kesempatan untuk melakukan kegiatan penangkapan, sesuai dengan kemampuan nelayan. Teknologi yang sederhana yang sesuai dengan aturan tetap menjalankan kegiatannya dan tidak pernah ada hambatan. Nelayan memiliki kesadaran terkait tata aturan dan standar operasional prosedural (SOP) untuk melakukan penangkapan. namun dibalik keberadaan nelayan itu, masih terdapat sebagian nelayan sudah pernah berhubungan langsung dengan aparaturnya penegak hukum. secara penagakan hukum nelayan juga sudah mengetahui bahwa dalam aktifitas mereka sudah ada

organisasi yang mengatur terkait zonasi dan teknologi alat penangkapan.

Aturan berkaitan zona penangkapan dan alat tangkap merupakan hal yang sangat urgen untuk diatur, karena berkaitan dengan lingkungan. Alat tangkap ramah lingkungan, dimaksudkan agar tetap menjaga kelestarian lingkungan dan biota laut. Penggunaan alat tangkap yang tidak standar aturan, maka bisa merusak keberlangsungan rumah dan tempat tinggal ikan. Kawasan terumbu karang dan ikan akan merasa tidak nyaman apabila kawasan lingkungan terjadi kerusakan. Akibat kerusakan lingkungan yang terjadi selama ini, tentu memerlukan perhatian secara khusus dari pemerintah. Sebagaimana pernyataan informan di atas bahwa Secara aturan memang sudah ada yang menjadi patokan terkait alat tangkap nelayan, agar tidak merusak lingkungan laut serta habitat laut. Pelanggaran yang dilakukan oleh nelayan sebenarnya sudah disadari dan tahu, namun kalau aturan diikuti maka nelayan tidak dapat memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan harapan nelayan.

Efektivitas kebijakan sebelum dan sesudah diberlakukannya Kebijakan Permen KP No. 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan, berkenaan dengan tujuan untuk mewujudkan pemanfaatan sumberdaya ikan yang bertanggung jawab,

optimal dan berkelanjutan serta mengurangi konflik pemanfaatan sumberdaya ikan berdasarkan prinsip pengelolaan sumberdaya ikan. Hal tersebut tujuannya tidak tercapai secara efektif dengan baik dilaksanakan, karena pelanggaran masih saja dilakukan oleh nelayan. Kan tetapi Pelaksana kebijakan dalam hal ini Petugas PPN Pelabuhan Karangantu, Polisi Air Serang Kota, dan Bakamla, serta TNI tidak bertindak tegas dengan melakukan sanksi sesuai aturan. Namun mereka melakukan pendekatan yang lebih halus kepada masyarakat. Kondisi demikian dilakukan, karena yang dilakukan oleh nelayan sebenarnya sudah disadari dan tahu, namun jika aturan diikuti maka nelayan tidak dapat memperoleh hasil tangkap yang maksimal sesuai dengan harapan nelayan dan mereka terancam tidak mendapatkan penghasilan, sehingga akan mengganggu perekonomian nelayan di Pelabuhan Karangantu.

Merujuk pada hasil penelitian efisiensi dapat diketahui biaya operasional nelayan dalam melakukan aktivitas melaut untuk melakukan penangkapan ikan ketika diberlakukannya kebijakan Permen KP No. 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan, biayanya menjadi lebih besar, sementara pendapatan nelayan tidak menentu bahkan semakin kecil karena daya

jangkau alat dan kapasitas kapal yang tidak sebanding. Kemudian bahan bakar yang mampu dibeli terbatas. Artinya dari segi efisiensi, kebijakan tersebut kurang menimbulkan biaya ekonomi yang rendah, yang terjangkau oleh nelayan. Tingginya biaya operasional melaut nelayan dalam melakukan penangkapan ikan, hal tersebut dikeluarkan oleh nelayan di Pelabuhan Karangantu. Nelayan sering mengeluhkan adanya biaya tinggi dalam operasional melaut, sementara hasil tangkap nelayan tidak bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari mereka. Kondisi tersebut menyebabkan nelayan banyak yang beralih profesi ke yang lain. Bantuan dari pemerintah terkait alat tangkap itu disediakan, namun jumlahnya terbatas dan diberikan secara bertahap. Kapal penangkapan ikan yang berlabuh di PPN Karangantu ini didominasi oleh perahu/kapal motor tempel dan perahu/kapal bermotor dengan ukuran kurang dari 5 GT hingga 30 GT. Nelayan di Pelabuhan Karangantu kebanyakan nelayan tradisional dengan kemampuan yang terbatas. Aturan yang ditegakan akhirnya dilakukan melihat kondisi nelayan, aturan diterapkan secara persuasif, tidak langsung memberikan sanksi yang berat tapi melalui tahap sosialisasi kepada nelayan.

Dari indikator efisiensi atas kebijakan Permen KP No. 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan

Penempatan Alat Penangkapan Ikan, dipandang oleh nelayan dan pelaksana kebijakan kurang efisien dan memberatkan nelayan. Kebijakan tersebut menimbulkan biaya operasional nelayan menjadi lebih besar, karena harus mengganti alat tangkap yang biasa mereka gunakan dalam melakukan aktivitas melaut untuk melakukan penangkapan ikan ketika. Sementara pendapatan nelayan tidak menentu bahkan semakin kecil karena daya jangkau alat dan kapasitas kapal yang tidak sebanding, serta biaya bahan bakar yang besar pula. Dari segi efisiensi, kebijakan tersebut kurang menimbulkan biaya ekonomi yang rendah, yang terjangkau oleh nelayan. Selain itu, berkaitan dengan Unit biaya sosialisasi peraturan dan penegakan aturan juga terbatas, sehingga implementasi penegakan aturan dilakukan secara pembinaan saja dan secara persuasif himbuan kepada nelayan. Dengan alasan, kondisi nelayan yang bersekala tradisional yang jika ditegakan ekonomi nelayan terancam bangkrut.

Merujuk pada hasil kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. dapat diketahui bahwa biaya operasional untuk melaut cukup besar. Hal tersebut seiring diberlakukannya kebijakan terkait Permen KP No 71 Tahun 2016. Keluhan nelayan

berkenaan dengan biaya operasional yang tidak sebanding dengan pendapatan ikan hasil tangkap yang kadang merugi. Alat tangkap yang selama ini mereka gunakan sebelumnya tidak dilarang, ketika diberlakukan kebijakan tersebut akhirnya dilarang, seperti alat tangkap ikan Cantrang (Arat) mirip pukat harimau tapi lebih kecil. Akhirnya mereka harus menyesuaikan alat tangkap yang dianjurkan oleh pemerintah, dan itu memberatkan nelayan. Sementara bantuan alat tangkap dari pemerintah cukup terbatas dan jumlahnya sedikit. Meski demikian nelayan tetap sembunyi-sembunyi menggunakan alat tangkap yang dilarang seperti Cantrang (Arat) mirip pukat harimau tapi lebih kecil, karena sebelumnya alat tangkap tersebut tidak dilarang. Akhirnya nelayan sembunyi-sembunyi dengan petugas patroli dari Polair. Selain itu juga keluhan berkaitan dengan izin dan surat-surat yang berkaitan dengan izin operasional melaut yang sangat lama pengurusanannya hingga bertahun-tahun. Upaya yang dilakukan oleh Aparat Polisi Air Polres Serang Kota dengan tindakan perusuf, hal itu dilakukan untuk meminimalisir konflik para nelayan yang kesulitan dalam mendapatkan hasil tangkap. Upaya pembinaan dilakukan kepada nelayan, sehingga pemahaman nelayan bisa tersentuh. Usaha penertiban dengan patroli

masih terbatas dilakukan, termasuk patroli gabungan. Kendala dalam biaya operasional keliling lautan pada saat patroli biayanya cukup besar sehingga, hal itu lebih banyak melakukan himbauan kepada masyarakat nelayan agar meminimalisir penggunaan alat tagkap yang dilarang.

Dapat disimpulkan bahwa indikator perataan dari evaluasi kebijakan Permen KP No 71 Tahun 2016. Menimbulkan biaya operasional cukup besar dan memberatkan nelayan. Keluhan nelayan berkenaan dengan biaya operasional yang tidak sebanding dengan pendapatan ikan hasil tangkap yang kadang merugi. Selain itu, aparat polisi aor dalam menegakan aturan KP No. 71 tahun 2016 masih menggunakan pendekatan persuasif. Hal itu dilakukan untuk meminimalisir konflik para nelayan yang kesulitan dalam mendapatkan hasil tangkap. Upaya pembinaan dilakukan kepada nelayan, sehingga pemahaman nelayan bisa tersentuh. Usaha penertiban dengan patroli masih terbatas dilakukan, termasuk patroli gabungan. Kendala dalam biaya operasional keliling lautan pada saat patroli biayanya cukup besar sehingga, hal itu lebih banyak melakukan himbauan kepada masyarakat nelayan agar meminimalisir penggunaan alat tagkap yang dilarang. Optimalisasi aturan Permen sebenarnya tidak juga dapat mengurangi konflik pemanfaatan

sumberdaya ikan pada nelayan di Pelabuhan Karangantu.

Merujuk pada hasil Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan, maka akan diperoleh sasaran kebijakan publik. Sasaran sosialisasi peraturan menteri selama ini sudah sampai pada masyarakat nelayan. sosialisasi juga sudah sampai pada tahap menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana yang bertanggungjawab melakukan sosialisasi berjalan, namun dari aspek implementasinya belum maksimal. Terkendala juga dengan masalah waktu dan pengetahuan nelayan, apalagi nelayan berskala kecil, tentu tidak bisa melakukan kegiatan dan ada pembatasan zona, padahal dari segi jangkauan ke laut tidak terlalu jauh, bila dibandingkan dengan nelayan berskala besar. sehingga kebijakan pemerintah hanya terhenti pada nelayan berskala kecil.

Untuk kelompok nelayan arad apolo (<5 GT) atau masuk kategori pukat hela yang dilarang, tetapi alat tangkap tersebut masih digunakan oleh Nelayan Karangantu. Para nelayan tersebut sebenarnya siap beralih kepada alat tangkap yang diperbolehkan oleh pemerintah yang ramah lingkungan yang disediakan pemerintah sesuai dengan spesifikasi alat dan kesanggupan mereka sendiri. Penyaluran bantuan untuk penggunaan Alat Penangkapan Ikan (API) oleh Kementerian

Kelautan dan Perikanan (KKP) dalam hal ini oleh Ditjen Tangkap dilakukan secara bertahap sesuai dengan ketersediaan dan spesifikasi alat tangkap ikan yang sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan masing-masing nelayan sebagai penggunanya. Namun, jumlah bantuan masih terbatas dan pendistribusian dilakukan secara bertahap, hal itu juga yang dikeluhkan nelayan sehingga, nelayan tetap menggunakan alat tangkap perikanan yang masih dilarang, karena desakan kebutuhan hidup dan ekonomi. Kegiatan evaluasi kebijakan dilakukan untuk memastikan bahwa apakah suatu kebijakan dilaksanakan dengan baik dan akan memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat. beberapa informan memberikan penegasan bahwa selama ini kebijakan Kementerian Kelautan dan perikanan secara pembatasan belum maksimal dijalankan, karena penegak peraturan pemerintah terkesan ada keberpihakan pada nelayan berskala besar apabila dibandingkan pada nelayan berskala kecil. Namun, nelayan kecil diberikan upaya persuasif dengan tindakan menghimbau dan pendampingan agar mengurangi alat tangkap yang dilarang.

Merujuk hasil Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas pemerintah dilakukan dengan memberikan bantuan alat

tangkap perikanan kepada nelayan yang kesulitan memiliki alat tangkap yang diperbolehkan oleh pemerintah. Namun bantuan diberikan masih dalam skala terbatas dan dilakukan dengan cara bertahap. Namun hal tersebut, juga tetap menyulitkan nelayan karena tidak semua nelayan yang membutuhkan mendapatkan bantuan alat tangkap yang disediakan pemerintah. Reaksi atas diberlakukannya kebijakan Permen KP No. 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan, tersebut cukup beragam oleh nelayan di Karangantu. Mereka keberatan atas kebijakan tersebut. Karena sebagian besar nelayan adalah nelayan tradisional dan bersekal kecil, dimana mereka kesulitan membeli alat tangkap yang dianjurkan pemerintah, sementara mereka sudah terlanjur bisa menggunakan alat tangkap seperti Cantrang dan pukat harimau. Artinya nelayan sebenarnya merasa tidak puas dengan kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh Pemerintah. Tentu dengan diberlakukannya kebijakan tersebut nelayan merasa dirugikan karena perekonomian dan hasil tangkap mereka menjadi sulit terpenuhi.

Merujuk hasil dari Ketepatan dalam kebijakan merupakan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-

tujuan tersebut kondisi yang terjadi di Pelabuhan Karangantu, dalam melakukan pemanfaatan sumberdaya ikan yang bertanggung jawab belum terjadi. Terbukti bahwa nelayan masih menggunakan alat tangkap yang dilarang, seperti Cantrang atau Pukat Harimau. Fenomena nelayan yang menggunakan alat tangkap ikan yang dilarang masih ada yang menggunakannya. Sehingga kondisi lingkungan biota laut dipandang belum bisa terlindungi. Dalam hal ketepatan kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016, sebenarnya belum terlalu tepat, karena tujuan program yang dibuat oleh pemerintah belum menyentuh semua yang terdampak dalam hal ini nelayan. Dengan alih-alih melindungi biota laut dan menjaga lingkungan, namun kondisi sosial ekonomi nelayan menjadi terganggu. Karena secara rasionalitas substantifnya kebijakan tersebut melindungi masyarakat nelayan dari keserakahan pihak tertentu dalam mengambil sumber daya laut. Akan tetapi, akhirnya kebijakan tersebut yang menyebabkan kebiasaan alat tangkap yang digunakan nelayan menjadi tersingkir.

Berdasarkan data wawancara dan observasi diketahui bahwa sebagian besar nelayan di Pelabuhan PPN Karangantu masih menggunakan alat tangkap ikan terlarang. Mayoritas di Karangantu tergolong masih kategori Nelayan kecil dan aturan terkait larangan alat penangkapan

ikan yang tidak diperbolehkan masih disoialisasikan Kementerian Kelautan melalui petuga di Pelabuhan Karangantu. Upaya pemerintah untuk melakukan optimalisasi kebijakan yang berkelanjutan serta mengurangi konflik pemanfaatan sumberdaya ikan berdasarkan prinsip pengelolaan sumberdaya ikan belum terlaksana dengan baik. Kondisi tersebut disebabkan kondisi nekayan yang belum siap dengan alat tangkap yang diperbolehkan oleh pemerintah, sementara pemerintah belum sanggup memberikan bantuan alat tangkap sesuai dengan yang ditunjukkan dalam kebijakan Permen KP Nomor 71 Tahun 2016.

#### **4. Simpulan**

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan, maka kesimpulan yang diperoleh dari penelitian Evaluasi Kebijakan Jalur Penangkapan Dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan (Studi Kasus Pada Nelayan Di Pelabuhan Karangantu Kota Serang, Banten), masih belum optimal. Berdasarkan hasil penelitian yang sudah diuraikan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan jalur penangkapan dan penempatan alat penangkapan ikan (studi kasus pada nelayan di Pelabuhan Karangantu Kota Serang, Banten, adalah sebagai berikut :

1. Karakteristik jalur penangkapan dikawasan pelabuhan Perikanan Nusantara Karangantu, kebanyakan nelayan berskal kecil yang mendarat dikawasan pelabuhan. Perahu yang mendarat disana didominasi oleh perahu berkapasitas 5-30 Gross ton. Pemilik perahu berbagai wilayah yang mendarat, kebanyakan dari karangantu, namun ada juga dari Lampung, Cirebon dan Labuan serta pelabuhan ratu. kawasan pelabuhan dijadikan sebagai lokasi transit sebelum melakukan penangkapan dikawasan teluk Banten. Kebijakan pemerintah tidak memberikan pungutan bagi nelayan yang bersandar di pelabuhan PPN Karangantu.
2. Kebijakan pemerintah terkait alat tangkap nelayan sudah diterbitkan Permen KKP No. 71 Tahun 2016, sebagai acuan untuk menertibkan nelayan dalam melakukan operasional di Kawasan Teluk Banten dan bahkan seluruh Indonesia. secara implementatif kebijakan tidak ditegakkan secara maksimal karena nelayan yang beroperasi dikawasan pelabuhan karangantu kebanyakan nelayan

berskala kecil, sedangkan yang diatur sebaiknya memperhatikan karakteristik jenis perahu dan ukuran perahu. kawasan penangkapan dilakukan di area 4 mill laut, dan penggunaan alat tangkap. Penggunaan alat tangkap cantrang atau arat mini mirip pukut harimau sebenarnya tidak diperbolehkan dan bahkan tidak ada izin bagi nelayan yang melanggar aturan alat tangkap. Adapun hasil analisis evaluasi kebijakan menurut Dunn (1990:610) diantaranya indikator berupa, efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Indikator tersebut belum tercapai dengan baik sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut.

#### Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta Bandung.
- , 2014. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta Bandung.
- Anggara, Sahaya. 2018. *Kebijakan Publik*, Bandung: Cv. Pustaka Setia.
- Creswel. W. John. 2002. *Research Design (Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif)*. Jakarta: Kik Press.
- , 1998. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. Thousand Oaks-London-New. Sage Publications. New Delhi.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William. 2004. *Pengantar Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwijowijoto, Nugroho. R. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis i n Political Science*. Chicago: Nelson Hall.
- Saefullah, Djadja. 2007, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik (Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Jakarta: LP3AN.

- Safrina, Dian. 2003. *Studi Formulasi Kebijakan*, Yogyakarta: Ilmu Administrasi Negara Universitas Gajah Mada.
- Sugiyono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta.
- Sunarko, SD. 2000. *Public Policy*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Thoha, Miftah. 2003. *Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Karya Ilmiah/Jurnal/Prosiding/Artikel:**
- Adhitama, Ixora. 2017. Implementasi Kebijakan Pelarangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik Vol. 08; No. 02; Tahun 2017*.
- Diana S. 2001. Strategi Pengelolaan Perikanan Tangkap di Teluk Banten, Kabupaten Serang (*Tesis*). Bandung: Departemen Biologi. Institut Teknologi Bandung.
- Ermawati, Nanik dan Zuliyati. 2015. Dampak Sosial Dan Ekonomi Atas Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015 (Studi Kasus Kecamatan Juwana Kabupaten Pati). *Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu dan Call For Papers Unisbank*.
- Kiswara W. 2004. Kondisi Padang Lamun (*Seagrass*) di Perairan Teluk Banten Tahun 1998-2001. Jakarta: Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Muadi, Sholih. 2016. Konsep dan Teori Perumusan Kebijakan Publik, *Jurnal Review Politik*, Volume 06, Nomor 02, Desember 2016.
- Nababan, dkk. 2018. *Laporan Penelitian: Dampak Sosial Ekonomi Kebijakan Larangan Pukat Hela dan Pukat Tarik Di Pantai Utara Jawa*. Bogor: Indonesia Marine Fellows Program – MFP dan Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan Institut Pertanian Bogor (IPB).

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

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.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/Permen-Kp/2015 Tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawls) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor

71/Permen-Kp/2016 Tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Sri Susyanti Nur, 2010, *Hak Guna Laut Dalam Usaha Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan (Suatu Kajian Hukum Agraria Kelautan)*, Makassar: Pustaka Pena Press.

Sudirman, 2013. *Mengenal Alat dan Metode Penangkapan Ikan*, Jakarta: Rineka Cipta.