



OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI **NOMOR : 0006/REK/0201.2015/PBP-24/VI/2015**



REKOMENDASI

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Nomor : 0006 /REK /0201.2015/PBP-24/VI/2015

Ombudsman Republik Indonesia menerima laporan dari Dr. [REDACTED] mewakili masyarakat nelayan Provinsi Jawa Tengah berkenaan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia yang meresahkan nelayan di Provinsi Jawa Tengah. Menindaklanjuti laporan tersebut, Ombudsman RI telah melakukan pemeriksaan berkas laporan, dokumen, dan peraturan perundang-undangan terkait serta meminta penjelasan/klarifikasi kepada para pihak, maka Ombudsman RI mengeluarkan Rekomendasi dengan uraian sebagai berikut :

A. Uraian Permasalahan

Pelapor menyampaikan laporan terkait permasalahan pelayanan publik yang diakibatkan oleh terbitnya ketentuan baru mengenai usaha penangkapan ikan, antara lain:

1. Peraturan Presiden Nomor 191 tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak yang memberikan batasan distribusi solar subsidi hanya untuk kapal ikan dibawah 30 GT, berdampak pada meningkatnya biaya operasional bagi kapal penangkap ikan berukuran 30 GT ke atas karena harus menggunakan bahan bakar non subsidi. Nelayan di Provinsi Jawa Tengah menggunakan sistem bagi hasil, dimana hasil penjualan ikan yang didapat dikurangi biaya operasional kemudian dibagi antara nelayan pekerja dan pemilik kapal. Sebelum berlakunya Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, biaya solar mencapai 75% dari keseluruhan biaya operasional, sedangkan dengan diberlakukan ketentuan baru tersebut akan menyebabkan biaya solar menjadi lebih tinggi.
2. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 57/PERMEN-KP/2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor Per.30/Men/2012 Tentang Usaha Perikanan Tangkap Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, yang mewajibkan setiap kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan mendaratkan ikan hasil tangkapan di pelabuhan pangkalan berdampak menurunnya kualitas ikan dan meningkatkan biaya operasional kapal.

Nelayan harus mengirim hasil tangkapan ke pangkalan namun karena kegiatan operasi berlangsung antara 2-3 bulan, sehingga kualitas ikan akan menurun, dan harga ikan menjadi murah serta ikan yang tidak memiliki nilai ekonomi akan dibuang ke laut. Disamping itu dengan bolak-balik ke pelabuhan terdekat akan menimbulkan tambahan biaya bahan bakar.

3. Beberapa hal yang menjadi dasar penerbitan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 57/PERMEN-KP/2015, menurut Pelapor tidak tepat karena :
 - a. Adanya tindakan nelayan yang melakukan penjualan solar di tengah laut menurut Pelapor perlu dibuktikan terlebih dahulu kebenarannya. Apabila memang terjadi tindakan tersebut, maka seharusnya menjadi kewajiban penegak hukum untuk melakukan penindakan.
 - b. Adanya tindakan nelayan yang menjual ikan hasil tangkapan ke luar negeri tidak tepat, karena ikan hasil tangkapan hanya berkualitas lokal dan tidak layak ekspor. Selain itu lokasi penangkapan ikan yang sangat jauh dari perbatasan tidak sebanding dengan bahan bakar yang dikeluarkan apabila melakukan penjualan ikan ke luar negeri.
 - c. Larangan penjualan ikan di tengah laut dilakukan dalam rangka pendataan ikan hasil tangkapan tidak tepat, karena sebelumnya telah terdapat kewajiban bagi kapal untuk melaporkan hasil usaha (LKU) dan Kegiatan Operasi (LKO) kepada Kementerian Kelautan dan Perikanan per 3 (tiga) bulan dan 6 (enam) bulan.
4. Fokus permasalahan yang dilaporkan ke Ombudsman RI adalah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/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 tersebut menurut Pelapor berdampak pada hilangnya mata pencaharian ratusan ribu nelayan dan usaha pendukung lainnya, seperti pabrik tepung dan *cold storage*. Nelayan di Provinsi Jawa Tengah yang menggunakan alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dengan jenis Cantrang sekitar 10.000 Kapal mengalami kerugian sangat besar dengan terbitnya peraturan Menteri tersebut.
5. Pelapor mempersoalkan penerbitan peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 02/KEPMEN-KP/2015 yang tidak didahului dengan sosialisasi dan penyerapan aspirasi masyarakat khususnya nelayan sebelum ketentuan tersebut ditetapkan. Dengan adanya ketentuan-ketentuan tersebut di atas menimbulkan permasalahan baru bagi nelayan antara lain hilangnya mata pencaharian, tertunggaknya kewajiban pembayaran kredit bank serta tidak adanya alternatif mata pencaharian bagi nelayan.



B. PEMERIKSAAN OMBUDSMAN

Ombudsman telah melakukan pengumpulan data/informasi dan meminta keterangan pihak-pihak terkait, menelaah peraturan perundang-undangan dan melakukan kajian atas data, dokumen serta meminta penjelasan/klarifikasi para pihak terkait.

Berikut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Ombudsman:

1. Klarifikasi Kepada Para Pihak Terkait

Ombudsman telah meminta klarifikasi dan keterangan para pihak, diantaranya kepada Menteri Kelautan dan Perikanan beserta jajaran, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah dan Asosiasi Nelayan.

a. Permintaan klarifikasi kepada Menteri Kelautan dan Perikanan melalui surat Nomor 0233/SRT/0201-2015/PBP-24/Tim.4/III/2015 tanggal 16 Maret 2015 dan memperoleh jawaban melalui surat Nomor B-119/MEN-KP/III/2015 tanggal 25 Maret 2015 yang intinya menyampaikan bahwa :

- 1) Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 dimaksudkan untuk meningkatkan potensi sumber daya ikan, menjaga keberlangsungan sumber daya ikan di wilayah pengelolaan perikanan dan melarang penggunaan alat penangkapan ikan pukat hela (*trawls*) dan alat penangkapan ikan pukat tarik (*seine nets*).
- 2) Aktivitas operasional jenis alat tangkap pukat hela (*trawls*) dan pukat tarik (*seine nets*) dilakukan dengan penarikan jaring di dasar perairan, sehingga menimbulkan kerusakan habitat serta mempunyai dampak signifikan terhadap ekosistem dasar bawah laut.
- 3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 pada prinsipnya sudah sejalan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 beserta penjelasannya yang menyebutkan bahwa alat penangkapan ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan termasuk diantaranya jaring trawl atau pukat harimau, dan/atau kompressor.
- 4) Pada tanggal 24 April 2009 mengadakan Forum Dialog Perwakilan Nelayan Kabupaten Rembang, Pati, Batang, dan Kota Tegal di BBPPI Semarang.
- 5) LHP BPK-RI atas pengelolaan Sumber Daya Ikan Berkelanjutan No. 44/LHP/XVII/12/2013 tanggal 27 Desember 2013 yang intinya :
 - (a) Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah melalui Surat No. 523.4/1037 tanggal 16 Agustus 2005 menyatakan bahwa penerbitan izin



penangkapan ikan menggunakan Cantrang dihentikan per tanggal 1 September 2005 karena merusak lingkungan dasar laut;

- (b) Berhubung semakin banyak Cantrang di Laut Utara Jawa, maka Direktur Jenderal Perikanan Tangkap melalui surat No. 1722/DPT.4/PI.420.D4/IV/09 tanggal 30 April 2009 menghimbau agar Dinas KP propinsi Jawa Tengah menghentikan pemberian izin kepada kapal-kapal yang menggunakan Cantrang;
- (c) Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah melalui Surat No. 523.52/134 tanggal 16 Januari 2013 menyatakan bahwa jumlah kapal Cantrang yang diterbitkan oleh DKP Propinsi Jawa Tengah sampai dengan Januari 2013 sebanyak 484 unit dan selanjutnya tidak akan menerbitkan izin untuk kapal Cantrang;
- (d) Ternyata DKP Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 18 Maret 2013 membuat kesepakatan dengan perwakilan nelayan Cantrang yang sudah terlanjur dibangun akan memperoleh fasilitas perizinan SIUP dan SIPI;
- (e) Menurut data base perizinan SIPI, diketahui bahwa jumlah izin kapal dengan alat tangkap cantrang 10-30 GT yang telah diterbitkan DKP Propinsi Jawa Tengah sampai dengan tahun 2012 adalah sebanyak 835 unit, berbeda dengan pernyataan Kepala DKP Propinsi Jawa Tengah dalam surat terdahulu Nomor 523.52/134 tanggal 16 Januari 2013 tersebut di atas.

Berdasarkan LHP tersebut, maka Pemerintah Propinsi Jawa Tengah tidak konsisten dalam pengaturan alat tangkap ikan cantrang, seharusnya pemerintah propinsi Jawa Tengah tidak lagi memberikan izin kapal perikanan dengan menggunakan Cantrang terhitung sejak 1 September 2005.

- 6) Fakta lapangan tentang operasional alat penangkapan ikan cantrang di Jawa Tengah:
 - (a) Dari segi jumlah kapal meningkat dari 5100 (2007) menjadi 10.758 (2015) padahal sesuai komitmen seharusnya dikurangi secara bertahap;
 - (b) Terjadi pelanggaran berupa pengecilan ukuran gross tonnage kapal yang dibuktikan dengan hasil uji petik (Tegal, Pati, Rembang);
 - (c) Spesifikasi teknis alat penangkapan ikan yang tidak sesuai ketentuan baik ukuran mesh size maupun ukuran tali ris;
 - (d) Terjadi pelanggaran daerah penangkapan ikan yang menyebabkan konflik dengan nelayan setempat (kasus di Kota Baru, Kalimantan Selatan, Masalembo, Sumenep);
 - (e) Terjadi potensi kehilangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan subsidi BBM akibat pengecilan ukuran GT kapal.



b. Mengikuti dengan pendapat antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Asosiasi Nelayan ASTUIN (Asosiasi Tuna Indonesia), ATLI (Asosiasi Tuna Longline Indonesia) dan HNPN (Himpunan Nelayan Purse Seine Nasional), pada hari Jumat, tanggal 6 Maret 2015 di Ruang Rapat Menteri KKP, Gedung Mina Bahari I, yang intinya :

- 1) Menteri Kelautan dan Perikanan menyampaikan bahwa rapat ini dimaksudkan untuk mendengarkan pendapat dari para Asosiasi yang dianggap mengetahui bidangnya masing-masing. Menteri Kelautan dan Perikanan berupaya membuat aturan terbaik untuk menjaga keberlangsungan (*sustainability*) perikanan (produk laut), dengan antara lain melakukan evaluasi dan penertiban alat tangkap serta mengatur Operasionalisasi alat tangkap, kapal dan ABK. Keberlangsungan (*sustainability*) ekosistem laut selain menjaga fisik lingkungan laut juga untuk menjaga populasi biota laut. Oleh karena itu, diperlukan regulasi mengenai cara penangkapan dan jumlah penangkapan serta jenis tangkapan yang diperbolehkan untuk memberikan kepastian kepada masyarakat/nelayan.
- 2) Asosiasi setuju untuk menjaga kelestarian ikan dan menyampaikan informasi mengenai praktek penangkapan hasil laut, manfaat yang diperoleh, hambatan yang dihadapi dalam upaya memproses tangkapan hasil laut, sejak proses penangkapan sampai penjualan. Asosiasi tidak berharap adanya konflik antara pengusaha bidang perikanan, nelayan dan setuju pemberantasan *illegal fishing* yang dilakukan oleh pengusaha/nelayan asing.
Saat ini, jumlah ikan yang ditangkap memang menurun namun harga komoditas ikan (hasil laut) meningkat dikarenakan *supply* lebih sedikit dari *demand* pasar dunia. Terlebih lagi, adanya dampak melemahnya rupiah terhadap dollar maka harga komoditas ekspor menjadi meningkat. Turunnya *supply* produksi hasil laut di pasar internasional diakibatkan oleh:
 - a) Larangan kapal asing mencari ikan di wilayah perairan Indonesia,
 - b) Moratorium *transshipment*
 - c) Pelarangan alat tangkap *thrawl* dan *seine net*.
- 3) Dari sudut pandang ekonomi, kebijakan ini dianggap memberikan keuntungan bagi usaha perikanan dalam negeri karena Pelarangan alat tangkap *thrawl* dan *seine net* menurunkan jumlah tangkapan sehingga memberikan jeda waktu bagi ekosistem laut untuk tumbuh dan memperbaiki diri. Cumi semakin banyak bermunculan dan dapat ditangkap oleh nelayan Indonesia. Jenis ikan lain juga



dapat ditangkap oleh nelayan kecil yang selama ini kalah bersaing oleh kapal-kapal besar.

- 4) Dalam skala lebih luas (*scenario planning*), adanya larangan kapal asing beroperasi di perairan Indonesia, larangan penggunaan *thrawl*, *seine net* ataupun cantrang akan menimbulkan dampak lanjutan yang harus diantisipasi. Pengusaha perikanan asing yang kapalnya dilarang beroperasi dapat merubah strategi dengan mengganti kapal, membangun *shipyard* dan menyewa ABK di Indonesia yang membangun kapal besar "rancangan taiwan" di Indonesia, ataupun masuk dalam bentuk investasi asing lainnya. Demikian juga dalam ranah dalam negeri, larangan suatu jenis alat tangkap belum berarti akan mengamankan *sustainability* kelautan karena sangat dimungkinkan muncul jenis alat lain yang menimbulkan tingkat kerusakan yang sama atau beralih ke jenis alat tangkap lain yang akan merugikan nelayan kecil.
 - 5) Di Indonesia telah diberlakukan Peta Hidros, yaitu peta perairan yang menunjukkan lokasi yang diperbolehkan dan dilarang untuk melakukan penangkapan ikan dan jenis alat tangkap yang diperbolehkan. Namun peta ini belum menampakkan batas jumlah tangkapan yang diperbolehkan di suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu. Izin penggunaan jenis alat tangkap diserahkan kepada Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota dengan memperhatikan kapasitas daya dukung lingkungan.
 - 6) Perhatian lain yang disampaikan oleh Menteri KKP adalah sorotan internasional terhadap lingkungan laut termasuk di dalamnya perlindungan terhadap terumbu karang dan spesies tertentu seperti lumba-lumba. Mengganggu atau bahkan merusak lingkungan laut tersebut dapat dijadikan alasan untuk menolak komoditas Indonesia ke perdagangan internasional.
 - 7) Selain itu Menteri KKP juga berharap para nelayan ikut membantu pengawasan terhadap aktifitas kapal asing di wilayah perairan Indonesia. Jangan sampai kapal asing dapat melakukan *illegal fishing* pada saat melintas di perairan Indonesia. Ditunjukkan oleh Menteri KKP monitor radar pantau aktifitas kapal asing yang melalui perairan Indonesia yang sempat berhenti di satu titik selama 2-3 hari di luar *port* yang patut diduga melakukan aktifitas penangkapan ikan.
- c. Melakukan pertemuan dengan pihak terkait di Kantor Ombudsman RI pada tanggal 17 April 2015, dihadiri Menteri Kelautan dan Perikanan beserta jajaran serta Pelapor. Menteri Kelautan dan Perikanan menyampaikan rencana penyelesaian masalah sebagai berikut :
- a) Moratorium izin kapal asing akan diperpanjang;



- b) Menteri Kelautan dan Perikanan telah menyampaikan surat kepada Gubernur Jawa Tengah mengenai diberikannya masa perpanjangan izin pemanfaatan Cantrang sebagai alat tangkap bagi nelayan Jawa Tengah sampai tanggal 1 September 2015 dengan batasan wilayah sampai dengan 12 mil;
 - c) Kementerian Kelautan dan Perikanan akan membantu memfasilitasi penyelesaian permasalahan nelayan yang masih memiliki tunggakan kredit pengadaan alat tangkap cantrang dengan pihak Bank;
 - d) Kementerian Kelautan dan Perikanan akan membentuk tim khusus untuk melakukan verifikasi melalui kelompok-kelompok nelayan untuk mencari solusi terbaik terhadap permasalahan dimaksud; dan
 - e) Kementerian Kelautan dan Perikanan akan memberikan kemudahan pemberian perubahan izin bagi nelayan mantan pemakai Cantrang dan akan memfasilitasi untuk melakukan penangkapan ikan di Wilayah Timur Indonesia termasuk Laut Arafuru.
- d. Melakukan pertemuan dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah bertempat di Kantor Ombudsman RI pada tanggal 27 April 2015 dan memperoleh penjelasan yang intinya bahwa masih terdapat permasalahan dilapangan akibat terbitnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015, permasalahan tersebut yaitu:
- 1) Aspirasi nelayan:
 - a) Mendukung Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan 02/PERMEN-KP/2015, namun perlu tenggang waktu penyesuaian 2-3 tahun untuk memberikan kesempatan pemilik kapal dapat melunasi hutang atau tunggakan kredit serta ABK masih bisa bekerja dan memperoleh penghasilan tetap;
 - b) Meminta kejelasan bagi nelayan dengan kapal diatas 30 GT apabila pemerintah membuat larangan terkait operasional penangkapan ikan maka disertai dengan kepastian memperoleh izin pada saat melakukan peralihan penggunaan alternatif alat tangkap beserta penentuan WPP untuk dapat beroperasi kembali.
 - c) Keberatan atas pembatasan operasional kapal 12 mil laut, hal ini tidak konsisten dengan mekanisme perizinan penangkapan ikan yang didalamnya menentukan WPP sebagai wilayah operasional kapal tangkap.
 - d) Keputusan MKP Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkap Ikan di WPP NRI.
 - e) Keberatan atas pelarangan *transshipment* dalam negeri karena efisiensi kapal tangkap menurun, biaya tidak sebanding dengan pendapatan.



2) Permasalahan layanan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah.

- a) Tidak ada kejelasan regulasi yang tegas antara Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 dengan adanya Kebijakan dari Menteri Kelautan dan Perikanan untuk Provinsi Jawa Tengah yang disampaikan kepada Gubernur Jawa Tengah sebagai pengecualian pemberlakuan Permen Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah tidak mengetahui keberadaan tindak lanjut kebijakan tersebut dalam bentuk dokumen administratif.
- b) Layanan Perizinan penangkapan ikan terhenti, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah memberi Diskresi namun PTSP Jateng tidak mengeluarkan izin karena terbentur regulasi.
- c) Prakteknya banyak nelayan tanpa izin masih beroperasi meskipun masa berlaku izin sudah habis sehingga nelayan terpaksa melakukan *deal* di laut jika terkena pemeriksaan di lapangan oleh penegak hukum.
- d) Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah lebih lengkap pendataan perizinan dibandingkan Propinsi lain, sebagai contoh Propinsi Jawa Barat banyak nelayan beroperasi tanpa izin.
- e) Sebagian besar nelayan cantrang berasal dari Jawa Tengah, disusul Jawa Barat, Jawa Timur, Lampung, dan sedikit dari Sumatera Barat.
- f) Dinas Kelautan dan Perikanan "tidak dapat menolak pengajuan izin" nelayan yang telah mempunyai dokumen ukur kapal <30GT yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan (Laut) Propinsi meskipun faktanya tonase kapal tersebut *lebih dari 30GT*.
- g) Perizinan untuk kapal *lebih dari 30GT* pada Kementerian Kelautan dan Perikanan sulit, akhirnya nelayan "bermain" dengan oknum pelaksana pengukuran kapal di Dinas Perhubungan dengan "*mark-down*" tonase kapal. Dimana diketahui Dinas Perhubungan Propinsi mempunyai kewenangan perhubungan laut untuk melaksanakan tugas pembantuan pengukuran kapal sampai dengan 300GT.
- h) Untuk memeriksa kembali dokumen tonase dan fisik kapal telah dibentuk Tim Evaluasi Dokumen Kapal dan telah ditemukan kapal yang melakukan "*mark-down*" tonase.
- i) Kapal dengan temuan ini diserahkan kepada Kementerian Kelautan dan Perikanan karena perijinan kapal dengan ukuran lebih dari 30GT menjadi kewenangan pusat.



3) Permasalahan Sistemik

- a) Saat ini Kementerian Kelautan dan Perikanan belum menentukan Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) di tingkat Propinsi dan Kab/Kota. JTB masih di tingkat WPP. Meskipun JTB merupakan acuan dalam menentukan jumlah izin yang dapat diterbitkan.
- b) Data tangkapan ikan dari Tempat Pelelangan Ikan (TPI) masih belum faktual dengan potensi kebocoran 70%. Nelayan banyak yang tidak melakukan pelelangan ikan karena terkena "*Ijori*", atau tangkapan langsung ke juragan ikan. Untuk memperbaiki kondisi ini, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah akan memberlakukan aturan bagi nelayan yang akan melaut harus menyerahkan dokumen lelang hasil tangkapan sebelumnya kepada syahbandar.
- c) Pelarangan *transshipment* dalam negeri harus diimbangi dengan titik-titik pangkalan logistik yang mencukupi di setiap WPP.
- d) Belum ada kajian resmi bahwa cantrang adalah alat tangkap perusak lingkungan laut, demikian juga alat tangkap lainnya semisal *purse seine*. Kerusakan laut yang mempengaruhi daur hidup ikan bukan semata-mata aktifitas nelayan, namun juga aktifitas *in-land* lainnya. Nelayan Jawa Tengah Siap dilakukan pemeriksaan uji petik untuk membuktikan ada/tidaknya kerusakan akibat cantrang.
- e) Sinergisitas antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan belum baik, sehingga tata kelola perizinan terganggu.
- f) Nelayan bersedia dioperasikan ke WPP perbatasan sekaligus "mengemban tugas patroli" *illegal fishing* yang dilakukan kapal asing.

2. Pemeriksaan Dokumen dan Peraturan Perundangan.

Disamping klarifikasi dan kunjungan lapangan, Ombudsman melakukan pemeriksaan dokumen dan peraturan perundangan terkait, diantaranya:

a. Peraturan Perundangan-undangan:

1) Undang-Undang:

- a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);

Dalam UU tersebut dijelaskan sebagai berikut :



Pasal 9 menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang memiliki, menguasai, membawa, dan/atau menggunakan alat penangkapan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai alat penangkapan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Keterangan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 9 menyatakan:

Alat penangkapan ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan termasuk diantaranya jaring trawl atau pukat harimau, dan/atau kompressor.

b) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam UU tersebut dijelaskan sebagai berikut :

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

c) Memperhatikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

2) Peraturan Menteri



- a) Memperhatikan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.02/MEN/2011 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 43), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42/PERMENKP/2014 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1466);
 - b) Memperhatikan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia;
 - c) Memperhatikan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.
- b. Dokumen Kajian dan Penelitian
- Tim BPP FPIK – Universitas Brawijaya, "Tinjauan Akademis Terhadap Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. 2/2015 Tentang Pelarangan Penggunaan Beberapa Alat Penangkapan Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia".

3. Analisis Media Massa

- a. Ribuan Nelayan minta Jokowi Batalkan Larangan Cantrang (www.news.metrotvnews.com, diakses pada tanggal 4 Juni 2015)
- b. Larangan Cantrang Terus Diprotes, Susi Angkat Bicara (www.cnnindonesia.com, diakses pada tanggal 4 Juni 2015)
- c. dan berita lain-lain yang sejenis

4. Upaya Lain

Ombudsman melakukan upaya-upaya lain sebagai bagian dari penyelesaian permasalahan. Pokok masalah dari laporan ini adalah berkaitan dengan hukum perizinan. Menurut para ahli hukum administrasi negara yang dimaksud dengan perizinan adalah antara lain sebagai berikut.

- a. Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan suatu tindakan atau perbuatan tertentu yang selama ini dilarang ().



- b. Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan ().
- c. Izin atau vergunning adalah "dispensasi dari suatu larangan". Rumusan yang demikian menumbuhkan dispensasi dengan izin. Dispensasi beranjak dari ketentuan yang dasarnya "melarang" suatu perbuatan, sebaliknya "izin" beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui ().
- d. Instrumen perizinan digunakan untuk mengarahkan/ mengendalikan (aturan) aktifitas tertentu, mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktifitas tertentu, melindungi objek-objek tertentu, mengatur distribusi benda langka, Seleksi orang dan/atau aktifitas tertentu. Dengan tujuan yang demikian maka setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas ().

C. PENDAPAT OMBUDSMAN RI

Setelah melakukan pemeriksaan serta melakukan telaah terhadap regulasi-regulasi terkait, Ombudsman berpendapat:

1. Bahwa Kementerian Kelautan dan Perikanan sesuai tugas, wewenang dan fungsinya memiliki intensi untuk menyelamatkan sumber daya laut, khususnya biota laut, terumbu karang dan populasi ikan tangkap. Namun demikian kebijakan penyelamatan sumber daya laut masih perlu afirmasi agar tidak memberikan dampak yang tidak diinginkan dikemudian hari apalagi merugikan masyarakat. Oleh karena itu perlu disusun kebijakan perikanan yang menyeluruh yang setidaknya terdiri dari: memastikan Jumlah tangkapan yang diperbolehkan di WPP sebagai acuan pemberian izin penangkapan ikan baik di Pusat, Propinsi maupun Kabupaten Kota; memastikan setiap hasil tangkapan dilaporkan secara benar; serta memastikan setiap usaha penangkapan ikan yang beroperasi telah memiliki izin yang sesuai.
2. Dalam penjelasan Pasal 9 Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan menyatakan pelarangan alat tangkap jenis jaring *trawls* atau pukat harimau, namun dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015



mengatur pelarangan terhadap jenis alat tangkap Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*). Dengan demikian peraturan Menteri ini mengatur lebih luas dari undang-undang perikanan, dengan menambahkan larangan penggunaan *seine nets* (pukat tarik). Dalam hal ini Peraturan Menteri KP mengkategorikan cantrang merupakan jenis alat tangkap bagian dari *seine nets* (pukat tarik).

3. Belum ada kajian sistematis yang dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan mengenai dampak kerusakan yang diakibatkan alat tangkap cantrang, yang melatarbelakangi diterbitkannya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan yang melarang alat tangkap cantrang.
4. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dalam pembentukan Peraturan Menteri harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.
5. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) tidak memenuhi asas keterbukaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Asas keterbukaan mengamanatkan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Bahwa terbitnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat khususnya para nelayan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan".



7. Bahwa dalam pembentukan Peraturan Menteri ini tidak memberikan akses yang cukup kepada masyarakat untuk memberikan masukan. Ombudsman berpendapat agar suatu peraturan perundang-undangan berjalan efektif dan dapat dipatuhi oleh masyarakat diperlukan partisipasi dan akses yang mudah bagi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (4) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan "Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat".
8. Dalam proses penerbitan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*), Menteri Kelautan dan Perikanan telah menyalahi prosedur sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan, yaitu:
- a) Mengabaikan hak partisipasi masyarakat;
 - b) Kurang memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat khususnya Nelayan yang akan terkena dampak untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Menteri tersebut;
 - c) Tidak memenuhi asas keterbukaan.
 - d) Tidak memberikan masa transisi atau peralihan terhadap kondisi faktual nelayan atau pemilik kapal
9. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 diundangkan pada tanggal 8 Januari 2015 dan diberlakukan pada tanggal 9 Januari 2015, namun tidak mengatur ketentuan peralihan dengan memberikan tenggang waktu yang cukup bagi pemilik kapal yang sudah memiliki izin alat tangkap cantrang untuk beralih menggunakan alat tangkap lain.
10. Nelayan yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap cantrang telah memperoleh izin dan berlaku sebelum diterbitkannya Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan Nomor 02/PERMEN-KP/2015. Hal ini menunjukkan bahwa telah terdapat persetujuan oleh pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan atau dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Namun dengan terbitnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 yang melarang penggunaan alat tangkap cantrang maka menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap nelayan yang telah memperoleh izin.



11. Nelayan belum mendapatkan akses bantuan permodalan sebagaimana diperlakukan bagi pelaku usaha lain seperti petani, dalam hal pemberian bantuan subsidi pupuk, bibit sehingga nelayan hanya dapat mengakses permodalan melalui sektor perbankan.

12. Dampak terbitnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) menimbulkan:

- a) Menimbulkan keresahan masyarakat nelayan di pantura terutama di Kabupaten Pati, Batang, Rembang, dan Kota Tegal.
- b) Nelayan sudah 4 bulan tidak melaut, kondisi ini memicu demonstrasi anarkis di Kabupaten Batang yang menimbulkan korban
- c) Berkurangnya pasokan bahan baku industri untuk pengolahan filet ikan yang menyebabkan pengangguran bagi istri-istri nelayan.
- d) Potensi konflik nelayan kapal terdampak dengan nelayan tradisional;
- e) Berkurangnya hasil tangkapan nelayan tradisional;
- f) Bagi Nelayan yang membeli cantrang dengan kredit menjadi terganggu pembayarannya.

13. Usulan solusi yang disampaikan Menteri Kelautan dan Perikanan beserta jajaran, di Kantor Ombudsman RI pada tanggal 17 April 2015 terdapat kendala yaitu:

- a) surat Menteri Kelautan dan Perikanan kepada Gubernur Jawa Tengah mengenai diberikannya masa perpanjangan izin pemanfaatan Cantrang sebagai alat tangkal bagi nelayan Jawa Tengah sampai tanggal 1 September 2015 dengan batasan wilayah sampai dengan 12 mil tidak ditindaklanjuti dengan dokumen administratif yang dapat dijadikan rujukan dan diketahui secara luas;
- b) fasilitasi Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam membantu penyelesaian permasalahan nelayan yang masih memiliki tunggakan kredit pengadaan alat tangkap cantrang dengan pihak bank masih belum terlaksana karena kendala dalam verifikasi data kredit pada kelompok nelayan; dan
- c) kemudahan yang diberikan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam memberikan perubahan izin bagi nelayan ex-cantrang dan fasilitasi wilayah penangkapan ikan di Wilayah Timur Indonesia termasuk Laut Arafuru tidak direalisasikan.

Oleh karena itu kebijakan ini masih perlu diintegrasikan kebijakan lain di ranah tata kelola pemanfaatan sumberdaya laut yang diantaranya adalah aturan mengenai alat tangkap yang diizinkan, jenis ikan/biota laut yang dapat ditangkap, mengatur musim penangkapan dan larangan merusak lingkungan laut tertentu atau menangkap biota



laut tertentu. Dengan demikian akan dapat dilaksanakan dengan baik alternatif penggunaan alat tangkap serta wilayah operasi penangkapan ikan kepada nelayan.

14. Pada prinsipnya izin adalah perkecualian atas larangan yang berlaku umum. Oleh sebab itu, dalam hal ini, pemilik Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) Cantrang tidak terkena larangan dari Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015. Namun demikian Izin tersebut dapat ditinjau dan dibatalkan apabila tidak sesuai dengan persyaratan dalam penerbitan izin tersebut serta tidak berlaku lagi setelah masa pemberlakuan izin tersebut habis.

D. BENTUK MALADMINISTRASI

Setelah melakukan pemeriksaan dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, Ombudsman menyatakan Menteri Kelautan dan Perikanan telah melakukan maladministrasi dalam penerbitan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) berupa:

1. Penyimpangan prosedur sepanjang mengenai proses penerbitan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tidak sesuai dengan tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011.
2. Melampaui kewenangan sepanjang mengenai substansi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 mengatur lebih luas dari aturan Pasal 9 Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004, padahal peraturan pelaksana seharusnya mengatur lebih jelas mengenai definisi dan detil spesifikasi alat tangkap yang diatur sehingga menjadi jelas perbedaan antara alat tangkap yang diperbolehkan dan yang dilarang. Hal tersebut diperlukan untuk menghindari potensi kebingungan di kalangan nelayan dan instansi pemberi ijin serta untuk memudahkan dalam penegakan hukum di lapangan.
3. Perbuatan tidak patut sepanjang mengenai substansi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tidak memberikan sosialisasi dan waktu transisi yang cukup sehingga mengakibatkan keributan di kalangan nelayan dan/atau pemilik kapal tangkap ikan serta kesulitan ekonomi bagi nelayan kecil.



E. REKOMENDASI

Memperhatikan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dengan ini mengeluarkan Rekomendasi kepada Menteri Kelautan dan Perikanan, untuk :

Menunda pemberlakuan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 02/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*), untuk dapat diterbitkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan yang baru dengan mengacu pada :

1. asas dan tahapan sesuai ketentuan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
2. rumusan peraturan yang lebih baik dengan mengatur antara lain namun tidak terbatas mengenai kejelasan definisi dan detil spesifikasi alat tangkap sehingga jelas perbedaan antara alat tangkap yang diperbolehkan dan yang dilarang.
3. dan memberikan masa waktu transisi implementasi peraturan yang baru tersebut sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun agar memberikan kesempatan kepada nelayan dan/atau pemilik kapal tangkap ikan untuk menyesuaikan perubahan alat tangkap ikan yang diatur dalam ketentuan tersebut.

F. PENUTUP

Sesuai ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, bahwa Rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan dan melaporkan pelaksanaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi ini.

Demikian, Rekomendasi ini disampaikan untuk dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang baik dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Jakarta, 25 Juni 2015

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA



Danang Girindrawardana
Ketua