

Analisis subsidi perikanan non BBM di Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh

Analysis of non-fuel subsidies for fisheries sector in Aceh Besar District, Aceh Province

Zainal A. Muchlisin^{1*}, Nur Fadli¹, Arifsyah M. Nasution², Rika Astuti³, Marzuki³, Darmawi Musni³

¹Jurusan Budidaya Perairan, Koordinator Kelautan dan Perikanan Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh 23111. ²The World Wild Fund for Nature Fund – Indonesia (WWF-Indonesia), Banda Aceh; ³Koalisi untuk Advokasi Laut Aceh (Jaringan KuALA), Banda Aceh. Email korespondensi: muchlisinza@yahoo.com

Abstract. *The objective of the present study was to analyze the budgetary trends and the effectiveness of fisheries subsidies in Aceh Besar district. The literature and survey methods were utilized in this study. The secondary data of Aceh Besar's budget documents in the period of 2010-2012 and key person interviews with fisherman leaders were conducted to analysis the subsidy trend and fisherman perception. The data was collected in May through July 2012. The results showed the budget allocation to the fisheries sector were increased from year to year, in 2010 the total budget for the fisheries sector was Rp1, 9 billions (equivalent to 0.34% of total buget or 1.40% of the development budget allocation/indirect consumption), in it was increased to Rp2, 9 billion in 2011 (or 0.42% of total budget or 1.47% of the development budget allocation), then increased sharply in 2012 to Rp9, 2 billion (an increase of over 630%) from the previous year, equivalent to 1.11% of the total budget. In 2010, the proportion of subsidies were given mostly for aquaculture sub-sector, which reached 84% of the total budget that was managed by the Department of Marine and Fisheries of Aceh Besar, whereas in 2011 the proportion of subsidies occurred balance between aquaculture and capture fishery sub sectors. However, in 2012 most of the budget DKP Aceh Besar (63%) was allocated to the capture fishery sub-sector. The results of the study showed that fisheries subsidies by the Government of Aceh Besar district especially in the last two years have not yet met the criteria of sustainable fisheries subsidies.*

Keywords: *fisheries subsidies, budget allocation, and Aceh Besar*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan subsidi perikanan non BBM yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Besar. Metode yang digunakan adalah studi literatur terhadap dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Aceh Besar dalam kurun waktu 2010-2012 (data sekunder) dan wawancara terhadap beberapa tokoh kunci (data primer). Pengumpulan data primer dilakukan pada bulan Mei sampai Juli 2012. Hasil analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK) Aceh Besar selama tahun 3 tahun terakhir menunjukkan alokasi anggaran untuk sektor perikanan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, pada tahun 2010 total anggaran untuk sektor perikanan adalah Rp1,9 Milyar (setara dengan 0,34% dari total APBK atau 1,40% dari alokasi anggaran pembangunan), pada tahun 2011 naik menjadi Rp2,9 Milyar (atau 0,42% dari total APBK atau 1,47% dari alokasi anggaran pembangunan), dan pada tahun 2012 meningkat tajam menjadi Rp9,2 Milyar (meningkat lebih dari 630%) dari tahun sebelumnya atau setara dengan 1,11% dari total APBK atau 3,67% dari total anggaran pembangunan. Pada tahun 2010 proporsi subsidi diberikan sebagian besar dialokasikan untuk sub sektor budidaya, yaitu mencapai 84% dari total anggaran yang dikelola oleh DKP Aceh Besar, sedangkan pada tahun 2011 proporsi subsidi terjadi perimbangan antara sub sektor budidaya dengan sub sektor perikanan tangkap. Pada tahun 2012 sebagian besar anggaran DKP Aceh Besar (63%) diberikan pada sub sektor perikanan tangkap. Hasil kajian menunjukkan subsidi perikanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Besar khususnya dalam dua tahun terakhir masih belum memenuhi kriteria subsidi perikanan yang berkelanjutan.

Kata kunci: Subsidi perikanan, alokasi anggaran, dan Aceh Besar

Pendahuluan

Kebijakan subsidi oleh pemerintah selalu menimbulkan selalu pro dan kontra, ada pihak yang menolak karena dinilai tidak sehat dan membebani anggaran pemerintah, sementara pihak lain menilai subsidi diperlukan untuk membantu rakyat miskin (Wikaniati, 2011), dan untuk mengatasi masalah kegagalan pasar (Handoko dan Patriadi, 2005). Menurut Suparmoko (2003) subsidi adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang dapat diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan penerima subsidi atau meningkatkan pendapatan riil apabila mereka membelanjakan atau membeli barang-barang yang disubsidi dengan harga jual yang lebih rendah dari harga pasar. Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) mengklasifikasikan 6 jenis subsidi perikanan, yaitu: (a) subsidi langsung, misalnya pengadaan kapal, alat tangkap, penyediaan modal usaha dan penjaminan kredit, (b) bantuan dana pinjaman, (c) program pengurangan atau pengecualian pajak dan jaminan asuransi, (d) pengembangan infrastruktur dan modal, (e) subsidi harga dan pemasaran, serta (f) subsidi program konservasi dan pengelolaan sumberdaya perikanan. Jika ditinjau dari segi

bentuknya subsidi dapat pula bagi menjadi dua, yaitu dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan barang (*in-kinds subsidy*) (Porter, 2002).

Kehidupan sosial ekonomi nelayan di Kabupaten Aceh Besar masih memprihatinkan sebagaimana kondisi nelayan Indonesia umumnya, kondisi ini menyebabkan sebagian besar nelayan masih memerlukan bantuan dari pemerintah dalam bentuk subsidi. Menurut Suharto (2005) bahwa masalah kemiskinan nelayan bersifat multidimensi sehingga untuk menyelesaikannya diperlukan solusi yang komprehensif. Aulia (2009) menjelaskan bahwa penyebab kemiskinan nelayan terkait dengan tiga dimensi yaitu, ekonomi, sosial budaya dan dimensi politik. Melihat permasalahan kemiskinan nelayan yang demikian kompleks, maka subsidi secara langsung, misalnya skim kredit khusus bagi nelayan dianggap masih cukup relevan (Satria, 2005). Namun demikian, menurut Satria (2005), subsidi tersebut mesti disertai dengan skema *fisheries management* yang memadai, jika tidak maka bantuan yang diberikan akan disalahgunakan dan akan mengancam kelestarian sumberdaya perikanan. Oleh karena itu subsidi perikanan yang dilakukan perlu “bersifat subsidi hijau dan berkelanjutan” (*sustainable fisheries green investment*) dan kebijakan ini dipandang masih perlu sebagai salah satu solusi jangka pendek dalam mengatasi kemiskinan nelayan khususnya di Aceh Besar.

Pemerintah Kabupaten Aceh Besar secara rutin mengalokasikan sejumlah anggaran untuk sektor perikanan, namun sektor ini belum menunjukkan perkembangan yang berarti. Sejauh ini evaluasi terhadap tren penganggaran dari tahun ke tahun dan efektifitas subsidi yang diberikan belum pernah dilakukan, sedangkan analisis subsidi bahan bakar minyak (BBM) solar bagi nelayan Aceh Besar telah dilaporkan oleh Muchlisin *et al.* (2012). Oleh karena itu kajian ini bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan subsidi perikanan yang dijalankan sudah selaras dengan konsep perikanan berkelanjutan.

Bahan dan Metode

Analisis subsidi perikanan yang dilakukan dalam penelitian ini terfokus pada alokasi anggaran yang dikelola oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar. Metode yang digunakan adalah studi literatur terhadap dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Aceh Besar dalam kurun waktu 2010-2012 (data sekunder) dan wawancara terhadap beberapa tokoh kunci (data primer). Pengumpulan data dilakukan pada bulan Mei sampai Juli 2012.

Jenis dan sumber data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dari instansi terkait, diantaranya Dinas Kelautan dan Perikanan, Badan Pusat Statistik Daerah, dan referensi (jurnal/skripsi)- terkait. Sedangkan data primer diperoleh dari wawancara terhadap tokoh kunci (*key persons*) antara lain Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar dan jajarannya, anggota DPRK Aceh Besar dan Dinas terkait lainnya. Data sekunder yang dibutuhkan antara lain: (a) jumlah Anggaran Belanja Daerah (APBD) selama 3- tahun terakhir, (b) jumlah anggaran Dinas Perikanan dan Kelautan Aceh Besar, (c) jumlah anggaran program pembangunanan DKP Aceh Besar termasuk untuk *capacity building* (d) realisasi program kerja DKP Aceh Besar termasuk dengan penganggaran masing-masing program.

Analisis data

Data yang diperoleh dikompilasi dan diolah dan selanjutnya disajikan dalam bentuk tabel dan grafik, analisis dilakukan secara deskriptif dengan cara menghubungkan temuan yang ada dengan fenomena-fenomena dan teori-teori yang berlaku. Untuk menilai apakah suatu subsidi perikanan memiliki resiko terhadap kegiatan perikanan digunakan kriteria yang disusun oleh Ghofar *et al.*, (2008) (Tabel 1). Selanjutnya dari analisis dan ditarik suatu kesimpulan. Berdasarkan kesimpulan tersebut selanjutnya diajukan beberapa rekomendasi dalam hal kebijakan subsidi perikanan di Kabupaten Aceh Besar.

Tabel 1. Tingkatan resiko terjadinya kelebihan tangkap menurut bentuk/tipe subsidi yang diberikan (Ghofar *et al.*, 2008)

No.	Bentuk subsidi	Jenis resiko - Tingkat resiko
1.	Pengadaan & modernisasi kapal dan alat tangkap	Negatif - Sangat tinggi
2.	Penyediaan biaya operasional	Negatif - Sangat tinggi
3.	Penyediaan akses terhadap modal	Negatif - Tinggi
4.	Pengadaan infrastruktur	Negatif - Sedang
5.	Bantuan pemasaran dan promosi	Negatif - Sedang
6.	Introduksi keterampilan dalam teknik penangkapan ikan	Negatif - Sedang
7.	Bantuan sosial lainnya	Negatif - Sedang
8.	Introduksi keterampilan dalam memberi nilai tambah produk (<i>value added skill introduction</i>) dan keterampilan tambahan lainnya	Negatif - Rendah
9.	Introduksi keterampilan dalam manajemen sumberdaya perikanan dan konservasi	Positif

Hasil dan Pembahasan

Alokasi anggaran belanja umum

Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK) Aceh Besar selama tahun 3 tahun terakhir menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2010 total pendapatan lebih kurang Rp544,5 Milyar, meningkat menjadi Rp670,4 Milyar pada

tahun 2011, dan pada tahun 2012 meningkat drastis menjadi Rp801,9 Milyar. Namun demikian, keadaan keuangan menunjukkan total belanja di tahun yang sama justru melebihi penerimaan (*defisit*) berkisar Rp25-28 Milyar setiap tahun. Pada tahun 2010, lebih kurang 24% merupakan belanja langsung sisanya belanja tidak langsung (gaji pegawai), pada tahun 2011 dan 2012 belanja langsung meningkat menjadi masing-masing 28,5% dan 30,4%. (Tabel 2).

Secara umum alokasi untuk sektor perikanan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, pada tahun 2010 total anggaran untuk sektor perikanan adalah Rp1,9 Milyar (setara dengan 0,34% dari total APBK atau 1,40% dari alokasi anggaran pembangunan), pada tahun 2011 naik menjadi Rp2,9 Milyar (atau 0,42% dari total APBK atau 1,47% dari alokasi anggaran pembangunan), dan pada tahun 2012 meningkat tajam menjadi Rp9,2 Milyar (meningkat lebih dari 630%) dari tahun sebelumnya atau setara dengan 1,11% dari total APBK atau 3,67% dari total anggaran pembangunan, lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel 3.

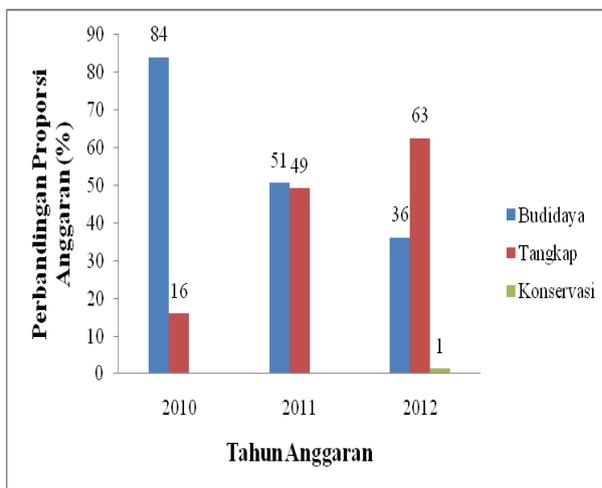
Tabel 2. Total penerimaan dan belanja Kabupaten Aceh Besar Tahun Anggaran 2010-2012
 (Sumber data: Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia)

No.	Tahun Anggaran	Total Penerimaan	Total Belanja	Belanja langsung	Defisit
1.	2010	544.537.914.089	572.246.869.089	137.386.476.709	-27.708.955.000
2.	2011	670.458.506.500	695.726.129.300	198.182.119.370	-25.267.622.800
3.	2012	801.933.752.367	830.090.678.795	252.000.000.000	-28.156.926.428

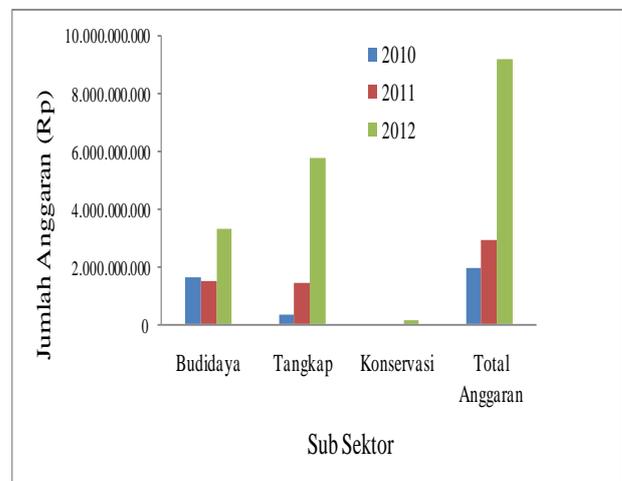
Tabel 3. Proporsi alokasi anggaran untuk Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar Tahun Anggaran 2010 sampai 2012.

No.	Tahun Anggaran	Proporsi dari total APBK (%)	Proporsi dari Anggaran Pembangunan (Belanja langsung) APBK (%)
1.	2010	0,34	1,40
2.	2011	0,42	1,47
3.	2012	1,11	3,67

Pada tahun 2010 proporsi subsidi diberikan sebagian besar untuk sub sektor budidaya, yaitu mencapai 84% dari total anggaran yang dikelola oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar (DKP Aceh Besar), sedangkan pada tahun 2011 proporsi subsidi terjadi perimbangan antara sub sektor budidaya dengan sub sektor perikanan tangkap, namun tren ini berubah pada tahun 2012, dimana sebagian besar anggaran DKP Aceh Besar (63%) diberikan pada sub sektor perikanan tangkap (Gambar 1). Suatu hal yang menarik pada tahun 2012 tersebut bahwa adanya subsidi untuk sub sektor konservasi, walaupun dalam jumlah yang masih sangat rendah, yaitu hanya mencapai 1% dari total anggaran DKP, namun hal tersebut mengindikasikan sudah adanya kemauan positif dari pemerintah daerah untuk memikirkan permasalahan konservasi sumberdaya alam laut. Hal ini tidak terlepas dari upaya advokasi dan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh Jaringan KuALA dan WWF-Indonesia beserta beberapa mitranya dengan pemerintah daerah khususnya DKP Aceh Besar. Alokasi anggaran tersebut akan dijadikan batu loncatan untuk mendapatkan peruntukan yang lebih besar lagi pada sub sektor konservasi ini di masa mendatang. Secara umum terlihat bahwa alokasi anggaran untuk sub sektor tangkap meningkat dari tahun ke tahun, kecuali untuk sub sektor budidaya pada tahun 2011, sedikit mengalami penurunan dari tahun 2010, namun kembali naik pada tahun 2012 (Gambar 2).



Gambar 1. Proporsi alokasi anggaran Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar

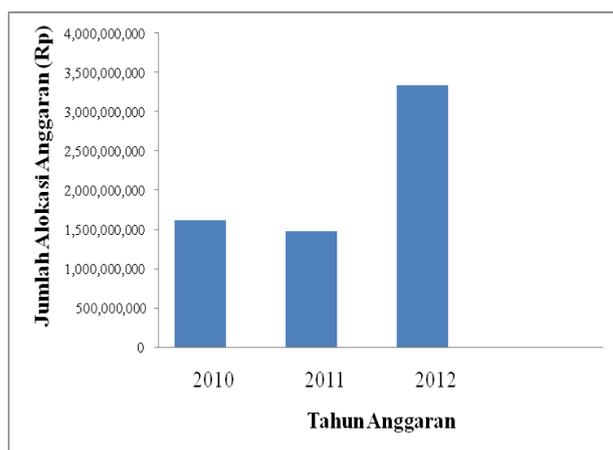


Gambar 2. Trend alokasi anggaran tahunan berdasarkan masing-masing sub sektor.

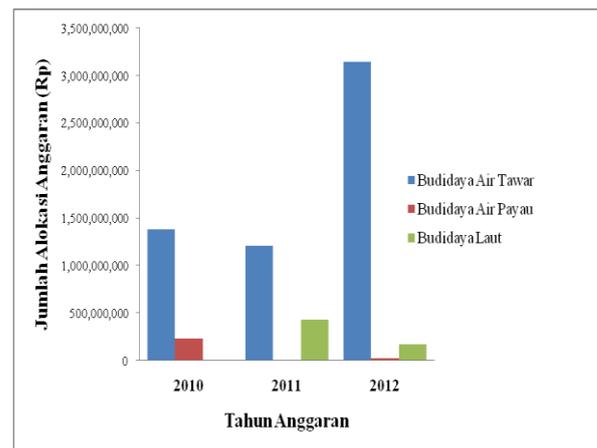
Perikanan budidaya

Secara umum terlihat bahwa dari segi proporsi anggaran, subsidi untuk sektor perikanan budidaya menurun dari tahun ke tahun, misalnya pada tahun 2010 proporsi anggaran perikanan budidaya adalah lebih kurang 80% dari anggaran yang dikelola oleh DKP Aceh Besar, proporsi ini menurun menjadi 51% dan 36% pada tahun 2011 dan 2012 (Gambar 1), namun demikian dari segi jumlah dana justru meningkat (Gambar 3), dimana sebagian besar dana tersebut digunakan untuk sub sektor perikanan budidaya air tawar, yang meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 4).

Berdasarkan salinitas air medium pemeliharaan sub sektor perikanan budidaya dapat dibagi menjadi 3 jenis, yaitu perikanan air tawar, perikanan air payau dan perikanan laut. Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan lebih memfokuskan subsidi untuk bidang perikanan budidaya air tawar. Pada tahun 2010 misalnya, dari 80% anggaran untuk sektor budidaya hampir 72% diantaranya dialokasikan untuk bidang budidaya air tawar (Tabel 4). Bila dilihat dari keragaman jenis bantuan yang diberikan maka sebagian besar porsi anggaran dialokasikan untuk pembangunan atau rehab kolam atau tambak, namun kecenderungan alokasi anggaran untuk pembangunan atau rehab kolam semakin menurun dari tahun ke tahun, walaupun secara finansial meningkat seiring dengan peningkatan anggaran yang dikelola oleh DKP Aceh Besar (Tabel 5). Jenis bantuan yang menyedot anggaran terbesar kedua di sektor budidaya adalah pengadaan agro input (Tahun 2010 sampai 2011), namun pada tahun 2012 pembangunan infrastruktur menempati urutan kedua tertinggi alokasi anggaran DKP Aceh Besar.



Gambar 3. Total anggaran untuk sub sektor budidaya Tahun 2010 sampai 2012



Gambar 4. Alokasi anggaran untuk masing-masing bidang budidaya berdasarkan tahun anggaran

Tabel 4. Perbandingan proporsi alokasi anggaran sub sektor budidaya berbanding total anggaran DKP berdasarkan tahun 2010-2012.

Sub Sektor Budidaya	Tahun		
	2010	2011	2012
Budidaya Air Tawar	71,93%	41,33%	34,07%
Budidaya Air Payau	12,03%	-	0,27%
Budidaya Laut	0,10%	14,54%	1,81%
Total proporsi	80,06%	55,09%	36,15%

Tabel 5. Alokasi anggaran sektor budidaya untuk masing-masing item bantuan tahun 2010-2012.

Jenis Bantuan	2010		2011		2012	
	Rp	%	Rp	%	Rp	%
Agro input	353.560.000	21,9	562.447.500	37,9	626.800.000	18,8
Rehab/bangun/program Pengembangan	1.190.000.000	73,7	770.000.000	51,9	1.447.000.000	43,3
Unit pembenihan rakyat	35.000.000	2,2	-	-	455.000.000	13,6
Infrastruktur	-	-	150.000.000	10,1	739.825.000	22,2
Mesin-mesin perikanan	36.000.000	2,2	-	-	26.000.000	0,8
Fasilitas pendukung	-	-	-	-	45.000.000	1,4
Total	1.614.560.000		1.482.447.500		3.339.625.000	

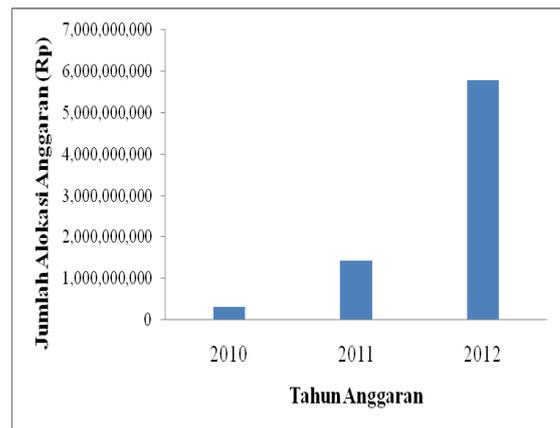
Perikanan tangkap dan konservasi

Alokasi anggaran untuk perikanan tangkap dalam tahun 2010 sampai 2011 lebih rendah berbanding perikanan budidaya, yaitu masing-masing 16% dan 49% dari anggaran yang dikelola oleh DKP Aceh Besar, namun kebijakan ini berubah pada tahun 2012 dimana alokasi untuk perikanan tangkap meningkat menjadi 63% (Gambar 1). Secara umum terlihat bahwa alokasi anggaran untuk perikanan tangkap menunjukkan tren meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun (Gambar 5), pada tahun 2010 total alokasi anggaran untuk perikanan tangkap adalah Rp306,2 juta meningkat 370% menjadi Rp1,439 Milyar pada tahun 2011, kemudian meningkat lagi menjadi Rp5,779 Milyar atau meningkat 300% lebih dari tahun sebelumnya.

Selama kurun waktu 2010 sampai 2011 sebagian besar alokasi anggaran tahunan di sub sektor perikanan tangkap dialokasikan untuk pengadaan alat tangkap dan kapal, namun demikian pada tahun 2012 pengadaan alat tangkap menurun drastis sedangkan pengadaan kapal meningkat tajam (Tabel 6). Hal ini diselaraskan dengan kebutuhan masyarakat nelayan terkait armada dan alat tangkap yang mereka gunakan sudah mengalami kerusakan, sehingga pihak DKP berinisiatif untuk memberikan subsidi alat tangkap (Personal komunikasi dengan Kabag Perikanan Tangkap Aceh Besar). Komunikasi lanjut dengan pihak terkait diperoleh informasi bahwa adanya titipan dana aspirasi dari anggota dewan (DPRK Aceh Besar) yang memfokuskan bantuan untuk nelayan tangkap, sehingga pada tahun 2012 alokasi anggaran untuk perikanan tangkap mengalami kenaikan cukup signifikan. Kedepan DKP Aceh Besar perlu berkomitmen dengan perencanaan yang telah disusun dan tidak berubah arah mengikuti kemauan pihak tertentu, alokasi dana aspirasi yang bertentangan dengan kebijakan pembangunan perikanan yang berkelanjutan sedapat mungkin dihindari, untuk itu komunikasi yang intensif dengan lembaga legislatif sangat diperlukan untuk membangun kesepahaman mengenai kebijakan pembangunan perikanan yang berkelanjutan yang telah disusun dan disepakati bersama. Pemberian subsidi dibidang perikanan tangkap perlu dilakukan secara hati-hati, karena dalam jangka pendek kebijakan ini dapat meningkatkan produksi perikanan tangkap, namun secara jangka panjang dapat menyebabkan penurunan potensi sumberdaya perikanan (Hamdan, 2007).

Suatu hal positif pada tahun 2012, Pemerintah Kabupaten Aceh Besar telah mengalokasikan anggarannya untuk program rehabilitasi terumbu karang dan penyelamatan penyu dengan alokasi anggaran lebih kurang 1% dari total anggaran yang dikelola DKP pada tahun berkenaan. Dasar pertimbangan pengalokasian anggaran untuk sub sektor konservasi ini adalah sebagai implementasi dari Peraturan Bupati Aceh Besar Nomor 11 Tahun 2011 tentang Investasi Hijau Bidang Perikanan dan Keputusan Bupati Aceh Besar Nomor 190 Tahun 2011 tentang Pembentukan Kawasan Konservasi Perairan Daerah Kabupaten Aceh Besar Provinsi Aceh, hal ini juga tidak terlepas dari advokasi yang dilakukan oleh Jaringan KuALA, WWF-Indonesia dan Ocean Diving Club (ODC) Universitas Syiah Kuala.

Dari data yang ada terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Aceh Besar pada sektor perikanan tangkap lebih memfokuskan penambahan armada tangkap berukuran kecil (<5GT) dengan daerah penangkapan di kawasan pesisir. Belum ada upaya penambahan kapal berukuran besar yang mungkin beroperasi di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Kondisi ini menyebabkan kepadatan kapal penangkap ikan yang beroperasi di kawasan pesisir dan memicu *over fishing* di daerah pesisir dan mengancam terumbu karang sebagai habitat penting bagi biota laut untuk tumbuh dan berkembang. Berdasarkan teori ekonomi dan pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa subsidi langsung misalnya pengadaan dan moderdisasi kapal atau subsidi bahan bakar beresiko sangat tinggi untuk terjadinya kelebihan tangkap (Schorr 2004; Porter, 2002; Milazzo, 1998), penyediaan modal memberikan resiko tinggi; pengadaan infrastruktur, pemasaran dan promosi dan introduksi keterampilan dalam menangkap ikan memberikan dampak yang sedang terhadap kelebihan tangkap, sedangkan introduksi keterampilan untuk memberi nilai tambah (misalnya pengolahan) dan keterampilan lainnya akan berdampak rendah terhadap resiko terjadinya *over fishing*. (Ghofar *et al.*, 2008). Kriteria resiko berdasarkan bentuk subsidi disajikan pada Tabel 1. Namun demikian, menurut Marine Resources Assesment Group (MRAS) pada suatu pertemuannya di tahun 2000 menyimpulkan bahwa masalah *over eksploitation* sumberdaya perikanan di negara-negara berkembang bukan disebabkan oleh adanya subsidi, akan tetapi terjadi karena masih lemahnya pengelolaan sumberdaya perikanan (MRAS 2000 *dalam* Purnama, 2012). Lebih lanjut Ghofar *et al.* (2008) berpendapat bahwa subsidi terhadap peningkatan kapasitas (keterampilan) nelayan untuk peningkatan nilai tambah produk perikanan justru akan memberikan dampak positif bagi pengelolaan sumberdaya perikanan dengan catatan introduksi keterampilan ini tidak mendorong peningkatan eksploitasi. Oleh karena itu dalam hubungannya dengan subsidi perikanan yang dilakukan oleh pemerintah, kriteria ini tidak selalu dapat diterapkan atau dipakai untuk menilai semua bentuk program subsidi khususnya di Kabupaten Aceh Besar. Misalnya dalam hal subsidi solar, tidak ada peningkatan yang signifikan terhadap laju eksploitasi (jumlah tangkapan) pada nelayan yang menerima subsidi lebih besar berbanding dengan nelayan penerima subsidi lebih rendah, karena walaupun nelayan menerima subsidi BBM mereka tidak serta mereka dapat menambah waktu melaut atau



Gambar 5. Jumlah alokasi anggaran Kabupaten Aceh Besar untuk sub sektor perikanan tangkap Tahun Anggaran 2010 sampai dengan 2012.

meningkatkan jarak *fishing ground* karena keterbatasan kemampuan kapal yang dimiliki atau dengan kata lain pemberian subsidi BBM tidak serta merta menyebabkan nelayan meningkatkan usaha untuk menangkap (*fishing efforts*) lebih banyak karena keterbatasan kemampuan kapal dan waktu melaut, namun demikian pemberian subsidi BBM dapat meningkatkan margin keuntungan bagi nelayan kecil khususnya (Muchlisin *et al.*, 2012).

Tabel 6. Keragaman jenis bantuan, jumlah alokasi masing-masing jenis serta persentase alokasi berdasarkan total anggaran tahun 2010 s/d 2012.

No.	Jenis bantuan	Tahun Anggaran					
		2010		2011		2012	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%
1.	Pengadaan armada tangkap	110.000.000	35,9	455.000.000	31,6	2.320.000.000	40,1%
2.	Pengadaan alat tangkap	130.000.000	42,5	800.000.000	55,6	405.000.000	7,0
3.	Pendaan alat pendingin ikan	66.200.000	21,6	-	-	1.297.860.000	22,5
4.	Pengadaan rumpon	-	-	100.000.000	6,9	224.000.000	3,9
5.	Pengadaan/perbaikan TPI/PPI & Infrastruktur lainnya	-	-	-	-	1.065.000.000	18,4
6.	Perencanaan dan konsultasi					300.000.000	5,2
7.	Pengadaan mesin-mesin perikanan			84.000.000	5,8	167.000.000	2,9
	Jumlah	306.200.000		1.439.000.000		5.778.860.000	

Kedepan jika Pemkab Aceh Besar masih memiliki kebijakan pengalokasian anggaran untuk sektor perikanan tangkap, terutama dalam hal bantuan pengadaan armada tangkap, maka sebaiknya diprioritaskan untuk peremajaan kapal yang sudah rusak atau hilang dan diprioritaskan kepada nelayan atau kelompok nelayan yang berkomitmen untuk menjalankan praktek perikanan yang bertanggungjawab dan berkelanjutan. Jika Pemerintah Pusat dan Pemkab Aceh Besar memandang perlu mengalokasikan anggaran untuk pengadaan kapal berukuran besar (>30GT), maka sebaiknya juga perlu dijalankan secara hati-hati dan terbatas dengan mempertimbangkan kondisi stok sumberdaya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) 571 (Selat Malaka) dan WPP 572 (Samudra Hindia) serta dilakukan secara terencana dan dibina pengoperasian dan pengelolaannya dengan baik agar sejalan dengan prinsip-prinsip perikanan yang bertanggungjawab dan berkelanjutan. Menurut KKP (2011) potensi perikanan di WPP 571 dan WPP 572 masing-masing 276.100 ton dan 565.100 ton per tahun.

Namun demikian perlu diingat bahwa subsidi untuk sektor tangkap tersebut perlu diikuti oleh subsidi untuk peningkatan kapasitas nelayan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan dan konservasi. Untuk tujuan tersebut penyiapan kapasitas nelayan dan prioritas nelayan penerima juga penting mendapatkan perhatian. Secara umum nelayan di Aceh Besar beroperasi hanya 12 jam/trip (*one day fishing*), namun pada kawasan tertentu misalnya di Kecamatan Baitussalam, nelayan di sana sudah beroperasi 3-4 hari dalam satu trip. Untuk itu pemberian bantuan kapal berukuran besar perlu diprioritaskan bagi nelayan di Kecamatan Baitussalam yang telah memiliki pengalaman dan kebiasaan melaut dalam waktu yang lebih panjang untuk setiap tripnya, sedangkan nelayan-nelayan di daerah lain diperlukan upaya untuk merubah kebiasaan dari *one day fishing* menjadi *one week fishing* atau setidaknya dapat dilakukan perubahan secara bertahap menjadi sama dengan kebiasaan melaut nelayan di Baitussalam (3-4 hari), jika tidak maka kapal bantuan yang diberikan tidak dapat digunakan secara maksimal dan terancam diperjual belikan. Peningkatan kapasitas nelayan tersebut dapat dilakukan diantaranya dengan cara magang di kapal-kapal besar yang menangkap ikan di ZEE dan dengan masa operasi lebih seminggu atau setidaknya magang pada kapal-kapal nelayan di Kecamatan Baitussalam yang telah terbiasa dengan waktu operasi tangkap lebih lama (3-4 hari).

Pemberian bantuan kapal tangkap ukuran besar selain memerlukan nelayan yang terampil dan bermental kuat, juga diperlukan pengelolaan yang baik karena biaya operasi kapal tersebut relatif tinggi, untuk itu perlu adanya wadah bagi nelayan untuk mendapatkan bantuan modal kerja dapat berupa koperasi atau Bank Nelayan (semisal Bank Muamalat bagi nelayan), jika tidak maka nelayan akan tetap terjatuh dengan rentenir yang meminjamkan modal dengan bunga tinggi dan mengatur harga beli ikan dari nelayan, sehingga nelayan tetap sulit untuk keluar dari kondisi yang kurang menguntungkan tersebut.

Secara umum terlihat Pemerintah Kabupaten Aceh Besar menfokuskan subsidi pada perikanan budidaya, dimana hampir 84% anggaran yang dikelola oleh DKP Aceh Besar pada tahun anggaran 2010 diperuntukkan bagi sub sektor budidaya, menurut kami ini suatu indikasi yang baik, namun peruntukan untuk sub sektor perikanan budidaya mengalami penurunan yang signifikan pada tahun 2011 dan anti klimaks terjadi pada tahun 2012 dimana peruntukan terbesar (63%) untuk perikanan tangkap, dan sebagian besar (lebih kurang 40%) subsidi ini justru diperuntukkan untuk pengadaan kapal. Umumnya juga kapal yang diberikan adalah kapal berukuran kecil yang menangkap ikan di daerah pesisir, jika kebijakan ini terus dijalankan tanpa dibarengi peningkatan kapasitas akan menyebabkan *over exploitation* di kawasan pesisir. Hal ini senada dengan Ghofar *et al.* (2008) yang menyebutkan bahwa subsidi langsung berupa penyediaan dan modernisasi armada penangkapan memiliki resiko yang tinggi terjadinya kelebihan tangkap. Pada tahun 2012, sudah adanya inisiasi dari Pemerintah Kabupaten Aceh Besar untuk mengalokasikan anggarannya untuk program konservasi walaupun dalam persentasi yang masih sangat kecil. Pengalokasian anggaran untuk konservasi ini tidak terlepas dari upaya

advokasi yang dilakukan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat terutama Jaringan KuALA dan WWF-Indonesia. Sebagai gambaran pada tahun 1997, Pemerintah Indonesia telah menghabiskan lebih kurang 254 juta USD untuk subsidi perikanan, dari jumlah tersebut 137,7 juta USD (54,2%) diperuntukan bagi program pengelolaan perikanan dan konservasi, dan selebihnya bagi pembagunan infrastruktur dan pemodal; sedangkan pada tatanan dunia, nilai subsidi perikanan telah mencapai 12,6 Milyar USD (APEC, 2000).

Walaupun dari segi penganggaran belum menjurus ke arah *green investment*, namun kemauan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam hal ini DKP Aceh Besar untuk menuju pembangunan perikanan yang lebih baik dinilai cukup pro aktif dan positif, untuk itu upaya-upaya advokasi ke arah *green investment* perlu terus ditingkatkan dengan harapan alokasi anggaran Kabupaten Aceh Besar untuk program konservasi menjadi semakin besar, setidaknya menyamai gambaran kondisi ditingkat nasional. Subsidi untuk bidang manajemen dan konservasi dipandang baik dan memberikan dampak positif bagi sumberdaya perikanan. Oleh karena itu perlu didukung dan dilanjutkan.

Kesimpulan

Subsidi perikanan di Aceh Besar pada tahun 2010 lebih diarahkan kepada sub sektor perikanan budidaya, kebijakan ini dinilai berdampak positif bagi kelangsungan sumberdaya perikanan di Aceh Besar. Namun pada tahun 2011 menunjukkan keseimbangan antara sub sektor perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Pada tahun 2012 terjadi kenaikan alokasi anggaran yang cukup signifikan untuk sektor perikanan dan kelautan menjadi 3.67% dari sebelumnya 1.47% pada tahun 2011 (naik 2.2%), namun subsidi yang diberikan lebih banyak diarahkan kepada sub sektor perikanan tangkap dalam bentuk subsidi langsung untuk pengadaan kapal dan alat tangkap, yaitu mencapai lebih dari 41% dari total anggaran DKP Aceh Besar, pada tahun 2012 sudah ada inisiasi untuk program konservasi.

Subsidi langsung untuk pengadaan dan modernisasi kapal dan alat tangkap akan memberikan resiko yang tinggi untuk terjadinya *over exploitation* atau *over fishing*. Oleh karena itu dipandang subsidi perikanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Besar khususnya dalam dua tahun terakhir belum memenuhi kriteria subsidi perikanan hijau. Berdasarkan hal tersebut itu pula sangat direkomendasikan agar Pemkab Aceh Besar untuk melakukan langkah-langkah reformasi pengelolaan subsidi perikanan agar lebih tepat sasaran, berdampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan dan pesisir, mendukung upaya pemulihan sumberdaya ikan dan pembangunan perikanan yang bertanggungjawab, berkelanjutan dan berkeadilan.

Ucapan Terimakasih

Penelitian ini didanai oleh WWF-Indonesia bekerjasama dengan Jaringan Koalisi untuk Laut Aceh (KuALA) dan Koordinator Kelautan dan Perikanan Universitas Syiah Kuala. Oleh karena itu kami mengucapkan terima kasih kepada pihak penyandang dana dan semua pihak yang terlibat dalam penelitian ini. Penghargaan kami kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten Aceh Besar Ir. M. Adil, M.Si atas kerjasama yang baik selama kajian ini berlangsung.

Daftar Pustaka

- APEC. 2000. Study into the nature and extent of subsidies in the fisheries sector of APEC members economies Pricewaterhouse Coopers, A Report Prepared for the Fisheries Working Group, Asia Pacific Economic Co-operation.
- Aulia, T.F. 2009. Penanggulangan kemiskinan di perkotaan dan kemiskinan aspek sosial budaya". Laporan Penelitian Hibah Multidisiplin, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ghofar, A., D.K. Schoor, A. Halim. 2008. Selected Indonesian fisheries subsidies: quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness. The Nature Conservation – Coral Triangle, Bali.
- Hamdan. 2007. Analisis kebijakan pengelolaan perikanan tangkap berkelanjutan di Kabupaten Indramayu. Tesis, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Handoko, R., P. Patriadi. 2005. Evaluasi subsidi Non BBM. Kajian Ekonomi dan Keuangan, 9(4): 42-64.
- KKP. 2011. Kelautan dan perikanan dalam angka tahun 2011. Pementarian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Jakarta.
- Milazzo, M. 1998. Subsidies in the world fisheries: A reexamination. World Bank Technical Paper No. 406, World Bank, USA.
- Muchlisin, Z.A., N. Fadli, A.M. Nasution, R. Astuti, Marzuki, D. Musni. 2012. Analisis subsidi solar nelayan Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh. Depik, 1(2): 107-113.
- Porter, G. 2002. Fisheries subsidies and overfishing: Towards a structure discussion. United Nations Environment Programme, Geneva.
- Purnama, R.B 2012. Regulasi perdagangan sektor perikanan di APEC: Signifikansi bagi Indonesia, priode 2008-2011. Skripsi Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Jakarta.
- Satria, A. 2005. Kenaikan harga BBM dan subsidi perikanan. <http://kompas.com/kompas-cetak/0504/12/ilpeng/1676640.htm>.

- Schorr, D.K. 2004. Healthy fisheries, sustainable trade, A WWF position paper and technical resource. World Wildlife Fund, Switzerland.
- Suharto, E. 2005. Membangun masyarakat memberdayakan rakyat: Kajian strategis kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial. Refika Aditama, Bandung.
- Suharto, E. 2007. Kebijakan sosial sebagai kebijakan public. Alfabeta, Bandung.
- Suparmoko, M. 2003. Keuangan negara dalam teori dan praktik, Edisi ke-5. BPFE, Yogyakarta.
- Wikaniati. 2011. Analisis kebijakan pemberian subsidi perikanan (solar) terhadap kelestarian sumberdaya ikan teri nasi dan pendapatan nelayan payang gemplo (Kasus TPI Wonokerto, Kabupaten Pekalongan). Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, Bogor.