

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGKAPAN IKAN  
TERUKUR DALAM PERMEN KP NOMOR 28 TAHUN 2023: STUDI  
KEADILAN PENETAPAN PELABUHAN PANGKALAN BAGI NELAYAN  
*AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF MEASURED FISHING  
POLICY UNDER MINISTERIAL REGULATION OF MARINE AFFAIRS  
AND FISHERIES NUMBER 28 OF 2023: A STUDY ON JUSTICE IN THE  
DESIGNATION OF BASE PORTS FOR FISHERMEN***

**Wendy Hendriawan, Didik Suhariyanto dan Puguh Aji Hari Setiawan**

**Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia**

Korespondensi Penulis: pokoke.wendyhendriawan@gmail.com,  
didiksuhariyanto4@gmail.com, ubkpuguhaji@gmail.com.

Citation Structure Recommendation :

Hendriawan, Wendy, Didik Suhariyanto dan Puguh Aji Hari Setiawan. *Analisis Implementasi Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur dalam Permen KP Nomor 28 Tahun 2023: Studi Keadilan Penetapan Pelabuhan Pangkalan bagi Nelayan*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.10 (2025).

**ABSTRAK**

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki potensi sumber daya perikanan yang besar, namun menghadapi ancaman overfishing. Pemerintah merespons melalui kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) yang diatur dalam PP No. 11 Tahun 2023 dan Permen KP No. 28 Tahun 2023, termasuk kewajiban pendaratan ikan di pelabuhan pangkalan. Kebijakan ini menimbulkan persoalan keadilan distributif akibat ketimpangan infrastruktur, keterbatasan fasilitas, serta beban administratif yang lebih berat bagi nelayan kecil. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan pelabuhan pangkalan dalam menjamin keadilan akses dan distribusi sumber daya, serta merumuskan formulasi kebijakan yang lebih berkeadilan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan analisis Teori Keadilan Distributif John Rawls. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakadilan prosedural dan ekonomi akibat ketidaksesuaian antara kewajiban hukum dan ketersediaan infrastruktur. Kondisi ini menciptakan diskriminasi struktural terhadap nelayan di wilayah dengan fasilitas terbatas. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan berbasis keadilan distributif melalui penerapan tarif berjenjang, prioritas bagi nelayan kecil, serta pemerataan fasilitas rantai dingin guna memastikan kepatuhan hukum tidak merugikan nelayan tradisional.

**Kata Kunci: Keadilan Distributif, Pelabuhan Pangkalan, Penangkapan Ikan Terukur, Permen KP No. 28 Tahun 2023**

#### ABSTRACT

*As an archipelagic state, Indonesia possesses vast fishery resource potential but faces the threat of overfishing. In response, the government implemented the Measured Fishing (Penangkapan Ikan Terukur or PIT) policy, regulated under Government Regulation Number 11 of 2023 and Ministerial Regulation of Marine Affairs and Fisheries Number 28 of 2023, which includes the mandatory landing of fish at designated base ports. This policy has raised concerns regarding distributive justice due to infrastructure disparities, limited facilities and a disproportionate administrative burden on small-scale fishermen. This research aims to analyze the regulation of base ports in ensuring equitable access and resource distribution, as well as to formulate more just policy frameworks. The method employed is normative legal research using a statutory approach and an analysis based on John Rawls' Theory of Distributive Justice. The findings reveal procedural and economic injustices resulting from the misalignment between legal obligations and infrastructural availability. This condition creates structural discrimination against fishermen in regions with limited facilities. Therefore, a policy reconstruction based on distributive justice is required through the implementation of tiered tariffs, prioritization for small-scale fishermen and the equitable distribution of cold chain facilities to ensure that legal compliance does not disadvantage traditional fishermen.*

**Keywords:** *Base Ports, Distributive Justice, Measured Fishing, Ministerial Regulation of Marine Affairs and Fisheries Number 28 of 2023*

#### A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki potensi sumber daya perikanan laut yang melimpah. Sektor perikanan merupakan penopang vital bagi ketahanan pangan, perekonomian nasional dan mata pencaharian jutaan penduduk Indonesia. Pengelolaan sumber daya kelautan ini, penting untuk menerapkan praktik-praktik yang berkelanjutan dan menjaga keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya dan perlindungan lingkungan laut. Dengan memanfaatkan keberagaman hayati dan keindahan alam laut secara bertanggung jawab, Indonesia dapat terus menjadi pemimpin dalam pemanfaatan dan pelestarian sumber daya kelautan untuk kesejahteraan generasi mendatang.<sup>1</sup>Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pada Pasal 33 Ayat (3) menginstruksikan pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat dengan mengedepankan prinsip *sustainable development goal/* pembangunan berkelanjutan maka dibuat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang

---

<sup>1</sup> Oso Oheoputra Husen, *Potensi dan Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Indonesia*, PT Kamiya Jaya Aquatic, Ternate, 2004.

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Peraturan Presiden No.16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia sebagai upaya pemerintah dalam pengelolaan sumber daya maritim secara optimal dan berkelanjutan.

Salah satu ancaman terbesar bagi ekosistem laut dan industri perikanan adalah penangkapan ikan berlebihan atau *overfishing*.<sup>2</sup> Sejalan dengan peningkatan teknologi penangkapan dan tekanan populasi, masalah *overfishing* (penangkapan ikan berlebih) menjadi ancaman serius terhadap keberlanjutan sumber daya kelautan. Pengelolaan perikanan tradisional terbukti tidak efektif dalam mencegah degradasi sumber daya. Oleh karena itu, diperlukan transformasi fundamental menuju sistem pengelolaan yang berbasis keberlanjutan dan pengendalian.

Pemerintah Indonesia merespon tantangan ini dengan memperkenalkan kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT). Kerangka hukum utama kebijakan ini ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur. Tujuan kebijakan PIT untuk menjamin kelestarian sumber daya ikan melalui penetapan kuota penangkapan ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI). Serta meningkatkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan mendorong pemerataan pertumbuhan ekonomi di wilayah pesisir.

Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) menimbulkan kekhawatiran pada nelayan kecil dan lokal yang merasa terpinggirkan, takut tergusur oleh pemodal besar/asing, kurangnya sosialisasi dan pemahaman implementasi, ketidakjelasan aturan perizinan serta kekhawatiran perampasan ruang laut (*ocean grabbing*) yang merugikan kehidupan nelayan dan keberlanjutan lingkungan, meskipun tujuannya baik untuk keberlanjutan laut dan PNBP.<sup>3</sup>

Kritik utama berpusat pada kekhawatiran bahwa kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) akan mengindustrialisasi sektor perikanan dan mengorbankan nelayan skala kecil, akibat proses penyusunan yang minim partisipasi substantif.

---

<sup>2</sup> Badan Pengendalian dan Pengawasan Mutu Hasil Kelautan dan Perikanan, *Overfishing Bisa Berdampak pada Mutu dan Ketersediaan Ikan*, diakses dari <https://kkp.go.id/bkipm/overfishing-bisa-berdampak-pada-mutu-dan-ketersediaan-ikan-IRxr/detail.html>, diakses pada 19 Desember 2025.

<sup>3</sup> BM Lukita Grahadyarini, *Penangkapan Ikan Terukur Dinilai Belum Siap Diterapkan*, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/pit-dinilai-belum-siap>, diakses pada 20 Desember 2025.

Organisasi nelayan, seperti Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2023 lebih berpihak pada investasi dan industri perikanan skala besar. Para nelayan merasa tidak dilibatkan secara memadai dalam penentuan Zona Penangkapan Ikan Terukur (ZPIT), yang berpotensi menyebabkan kapal-kapal besar masuk ke wilayah tangkapan tradisional mereka atau wilayah yang seharusnya dikhususkan untuk nelayan lokal. Kurangnya partisipasi dalam penentuan zonasi ini menciptakan potensi konflik ruang.<sup>4</sup>

Menurut Pasal 9 Permen KP No. 28 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur, tertera bahwa pendistribusian kuota penangkapan ikan terukur mempertimbangkan kapasitas pelabuhan pangkalan. Sehingga, kapasitas fasilitas bongkar muat sebuah pelabuhan akan berpengaruh terhadap pemberian kuota penangkapan ikan terukur. Menurut Permen KP No. 28 Tahun 2023, disebutkan bahwa kapal penangkap ikan yang melakukan penangkapan ikan pada zona penangkapan ikan terukur wajib mendaratkan ikan hasil tangkapan ke pelabuhan pangkalan.<sup>5</sup>

Menurut data Badan Pusat Statistik pada tahun 2024, terdapat 524 Pelabuhan Perikanan yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia. Provinsi Aceh masih menjadi provinsi dengan jumlah pelabuhan perikanan terbanyak di Indonesia dengan persentase sebesar 18,32%. Berdasarkan kelasnya, pelabuhan perikanan Indonesia dibagi menjadi 6 kelas/kategori yaitu pelabuhan perikanan kelas A atau PPS (7 pelabuhan), pelabuhan perikanan Kelas B atau PPN (18 pelabuhan), pelabuhan perikanan Kelas C atau PPP (43 pelabuhan), pelabuhan perikanan Kelas D atau PPI (127 pelabuhan), Pelabuhan perikanan tanpa kelas atau PP (147 pelabuhan) dan gabungan Pelabuhan perikanan dengan status Calon Pelabuhan (CP), Non Pelabuhan Perikanan dan Belum terkategori (182 pelabuhan).

---

<sup>4</sup> Machmud Ichi, *Penangkapan Ikan Terukur Menyulitkan Nelayan Kecil Maluku Utara?*, diakses dari <https://mongabay.co.id/2023/04/15/penangkapan-ikan-terukur-menyulitkan-nelayan-kecil-maluku-utara/>, diakses pada 1 September 2024.

<sup>5</sup> Raenita Juhaeriah Surahmat, *Evaluasi Pemanfaatan Fasilitas Bongkar Muat Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Palabuhanratu dalam Menunjang Penangkapan Ikan Terukur*, ALBACORE (Jurnal Penelitian Perikanan Laut), Vol.8, No.4 (November 2024).

Dari 524 pelabuhan perikanan di Indonesia, 83,59% diantaranya memiliki Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan 16,41% Pelabuhan perikanan tidak memiliki TPI. Jumlah pelabuhan perikanan yang aktif pada tahun 2024 lebih sedikit jika dibanding tahun tahun sebelumnya, ini disebabkan beberapa Pelabuhan yang sudah tidak aktif di beberapa provinsi.<sup>6</sup>

Berdasarkan Kepmen KP Nomor 139 Tahun 2023, dilakukan penetapan 171 pelabuhan pangkalan yang dinyatakan memenuhi persyaratan dalam kegiatan penarikan PNBP pascaproduksi yang berasal dari pemanfaatan sumber daya alam perikanan. Penentuan lokasi pelabuhan pangkalan didasarkan pada distribusi kapal yang memiliki izin pusat serta pertimbangan bahwa tidak semua pelabuhan memiliki fasilitas dan infrastruktur yang memadai untuk mendukung implementasi penarikan PNBP pascaproduksi. Penentuan lokasi pelabuhan harus mempertimbangkan kapasitas dan kesiapan sarana serta prasarana pendukung. Potensi permasalahan yang muncul perlu dipertimbangkan agar implementasi kebijakan ini berjalan efektif dan adil di seluruh zona penangkapan ikan.<sup>7</sup>

Berbagai masalah terkait dengan kesiapan infastruktur pelabuhan pangkalan seperti masalah *cold storage* yang belum memadai di pelabuhan pangkalan. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mengakui bahwa sistem rantai dingin (*cold chain*) di Indonesia saat ini masih belum merata dan belum mencukupi kebutuhan nasional. Padahal, fasilitas seperti *cold storage* merupakan elemen krusial untuk menjaga mutu hasil tangkapan sekaligus menjamin efisiensi distribusi pangan laut. Berdasarkan data tahun 2024, Indonesia memiliki 2110 unit *cold storage* dengan total kapasitas 813.966 ton yang didominasi oleh sektor swasta, sementara kontribusi fasilitas milik pemerintah masih sangat terbatas. Ketimpangan sebaran fasilitas ini sangat terlihat di berbagai wilayah, di mana Pulau Jawa mendominasi dengan 944 unit, sedangkan wilayah timur seperti Maluku dan Papua masih memiliki kapasitas yang minim.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Badan Pusat Statistik, *Statistik Pelabuhan Perikanan Tahun 2024*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2025.

<sup>7</sup> Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 139 Tahun 2023 tentang Penetapan Pelabuhan Pangkalan yang Telah Memenuhi Syarat Penarikan Pasca Produksi atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan.

<sup>8</sup> Martyasari Rizky, *KKP Fokus Kebut Bangun Cold Storage di sini, Kondisi Terkini Begini*, diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20251016170515-4-676528/kkp-fokus-kebut-bangun-cold-storage-di-sini-kondisi-terkini-begini>, diakses pada 20 Desember 2025.

Di tengah situasi krusial ini, fasilitas *Integrated Cold Storage* (ICS) berkapasitas 200 ton di Pelabuhan Perikanan Daeo Majiko yang baru diresmikan justru belum beroperasi karena masih dalam tahap administratif pencatatan aset. Menanggapi keluhan nelayan, pihak pengelola pelabuhan mencatat terdapat sekitar 148ton tuna beku siap ekspor dan puluhan ton lainnya yang tertahan di penyimpanan sementara.<sup>9</sup>

Selain masalah diatas juga terjadi pendangkalan parah yang terjadi di pintu masuk kolam labuh Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Pengambengan, Jembrana, Bali, menyebabkan kesulitan besar bagi para nelayan karena kapal-kapal besar tidak dapat merapat saat air surut. Kondisi yang disebabkan oleh tumpukan endapan pasir ini memaksa nelayan menunggu air pasang atau memindahkan tangkapan menggunakan perahu kecil secara bertahap agar bisa sampai ke dermaga. Keterlambatan distribusi ini berdampak fatal pada kualitas komoditas; banyak ikan yang membusuk sehingga terpaksa dijual dengan harga murah untuk bahan baku tepung ikan atau direbus. Selain itu, para pemilik kapal memilih memarkirkan armada mereka di luar kolam karena khawatir kandas dan tidak bisa melaut kembali.<sup>10</sup>

Secara yuridis, terdapat ketidakseimbangan norma dalam implementasi Permen KP No. 28 Tahun 2023. Di satu sisi, Pasal 124 mewajibkan nelayan untuk mendaratkan ikan di pelabuhan pangkalan yang telah ditetapkan. Namun di sisi lain, standar fasilitas pokok dan fungsional yang diatur dalam Pasal 88 sering kali tidak terpenuhi oleh negara di lapangan. Ketidaksiapan infrastruktur seperti pendangkalan kolam labuh dan keterbatasan cold storage menciptakan situasi di mana nelayan dipaksa mematuhi aturan administratif yang secara teknis merugikan mereka secara ekonomi. Kondisi ini memunculkan antinomi antara kewajiban hukum nelayan dengan kegagalan negara dalam menyediakan prasyarat pelayanan publik yang layak.

---

<sup>9</sup> Radar Timur, *Kapasitas Cold Storage Penuh, Nelayan Tuna Morotai Terancam Merugi*, diakses dari <https://www.radartimur.id/2025/05/08/kapasitas-cold-storage-terbatas-produk-tuna-di-morotai-melimpah/>, diakses pada 20 Desember 2025.

<sup>10</sup> I Putu Adi Budiastrawan, *Kolam Labuh PPN Pengambengan Dangkal, Ikan Nelayan Terancam Rusak*, diakses dari <https://www.detik.com/bali/berita/d-8128306/kolam-labuh-ppn-pengambengan-dangkal-ikan-nelayan-terancam-rusak>, diakses pada 20 Desember 2025.

Jika kebijakan ini ditinjau melalui instrumen *Original Position* (Posisi Asli) dan *Veil of Ignorance* (Tabir Ketidaktahuan), maka akan terlihat cacat logis dalam penyusunannya. Rawls berargumen bahwa aturan yang adil hanya bisa lahir jika pembuat kebijakan tidak mengetahui posisi sosial atau ekonomi mereka saat aturan tersebut diberlakukan. Jika pembuat kebijakan tidak tahu apakah mereka akan menjadi pengusaha perikanan raksasa atau nelayan kecil di pelabuhan yang sedang mengalami pendangkalan, mereka pasti akan memilih kebijakan yang menjamin ketersediaan fasilitas fungsional sebagai prasyarat utama sebelum kewajiban pendaratan diundangkan. Fakta bahwa Permen KP No. 28 Tahun 2023 tetap memaksakan kewajiban zonasi di tengah ketimpangan infrastruktur yang nyata menunjukkan bahwa kebijakan ini kehilangan pijakan moral keadilannya. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum berbasis keadilan distributif diperlukan untuk menggeser orientasi kebijakan dari sekadar pengejaran target fiskal negara menuju pada jaminan hak-hak distributif nelayan secara berkeadilan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif<sup>11</sup> dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus, yang menganalisis secara spesifik Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 (Pasal 7–10, Pasal 19–22 dan Pasal 30), Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2023 (Pasal 3–5, Pasal 7–9 dan Pasal 15–18), serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (Pasal 6, Pasal 41 dan Pasal 67) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 (Pasal 3 dan Pasal 5–7), dengan tujuan mengidentifikasi potensi disharmoni norma melalui kriteria antinomi berupa *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, uji konsistensi substansi, serta uji implementabilitas terhadap kondisi riil nelayan; kasus ilustratif dipilih secara purposif berdasarkan relevansi dengan kewajiban pelabuhan pangkalan, representativitas kondisi nelayan kecil, ketersediaan data sekunder yang kredibel dan variasi konteks wilayah; analisis normatif diperkuat dengan operasionalisasi teori keadilan John Rawls melalui indikator *difference principle* yang mencakup aksesibilitas,

---

<sup>11</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, p.57.

distribusi manfaat ekonomi, beban kepatuhan, perlindungan kelompok rentan dan efek redistributif; namun demikian, penelitian ini memiliki batasan inferensi karena tidak menggunakan data primer, bersifat normatif-analitis, bergantung pada sumber sekunder, serta tidak sepenuhnya merepresentasikan keragaman kondisi empiris, sehingga hasilnya merupakan argumentasi yuridis yang memerlukan verifikasi lebih lanjut melalui penelitian empiris.<sup>12</sup>

## B. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Pelabuhan Pangkalan dalam Permen KP No. 28 Tahun 2023 Menjamin Aksesibilitas dan Alokasi Sumber Daya yang Adil bagi Berbagai Strata Nelayan

Pengaturan pelabuhan pangkalan merupakan sistem kebijakan yang menetapkan pelabuhan tertentu sebagai tempat resmi bagi kapal perikanan untuk berlabuh, melakukan bongkar muat hasil tangkapan, mengisi logistik, serta melaporkan aktivitas penangkapan ikan kepada pemerintah. Di Indonesia, kebijakan ini dilaksanakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai bagian integral dari sistem Penangkapan Ikan Terukur (PIT), yang bertujuan memudahkan pengawasan, pendataan hasil tangkapan, pengendalian kuota, serta meningkatkan transparansi dan penerimaan negara dari sektor perikanan.<sup>13</sup> Selain itu, kebijakan ini juga dimaksudkan untuk memperkuat ekonomi daerah pesisir melalui pemusatan aktivitas pendaratan ikan di pelabuhan yang telah ditetapkan.<sup>14</sup>

Landasan hukum kebijakan ini terdiri dari berbagai regulasi yang saling melengkapi. Regulasi utamanya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur, yang mewajibkan kapal perikanan membongkar hasil tangkapan di pelabuhan pangkalan yang telah ditunjuk pemerintah. Sebagai aturan pelaksanaannya,

---

<sup>12</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, p.10.

<sup>13</sup> Dadi Muhidin dan Nursahbani Komarudin, *Strategi Pengembangan Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) Karangsong Kabupaten Indramayu Ditinjau dari Aspek Produksi dan Fasilitas (Suatu Kasus di Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) Karangsong Kabupaten Indramayu)*, Jurnal Akuatek, Vol.2, No.2 (2021).

<sup>14</sup> Christopher M. Anderson, dkk., *How Commercial Fishing Effort is Managed*, Fish and Fisheries, Vol.20, No.2 (2018), p.268-285.

diterbitkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2023 yang mengatur secara teknis mekanisme penghitungan kuota, syarat pemberian kuota tangkap, kewajiban pendaratan ikan, hingga prosedur administratif seperti bentuk persetujuan pendaratan ikan dan pelaporan hasil tangkapan.<sup>15</sup> Regulasi ini dilengkapi dengan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 187 Tahun 2023 tentang penetapan pelabuhan pangkalan pada zona PIT, serta Kepmen KP Nomor 43 Tahun 2024 yang memuat SOP dan pedoman teknis operasional, termasuk prosedur pemeriksaan administrasi kapal, penerbitan dokumen pelayaran, serta pembongkaran dan penimbangan hasil tangkapan.

Meskipun secara normatif kebijakan ini memiliki tujuan yang mulia, dalam praktiknya muncul berbagai persoalan serius yang mencerminkan kesenjangan antara norma hukum dan realitas sosial di lapangan. Persoalan pertama dan paling mendasar adalah ketimpangan aksesibilitas geografis dan ekonomi. Pengaturan pelabuhan pangkalan dalam Permen KP No. 28 Tahun 2023 menunjukkan kecenderungan yang sangat sentralistik, di mana kementerian menetapkan daftar pelabuhan pangkalan secara top-down berdasarkan kesiapan infrastruktur administratif dan sistem pengawasan PNBP pascaproduksi, bukan berdasarkan kedekatan logistik dengan wilayah tangkapan riil para nelayan lokal. Akibatnya, tidak semua wilayah memiliki pelabuhan pangkalan dengan fasilitas dan infrastruktur yang memadai. Di daerah terpencil atau wilayah timur Indonesia, jarak menuju pelabuhan pangkalan bisa sangat jauh dengan akses transportasi yang terbatas, sehingga nelayan harus menanggung biaya bahan bakar yang lebih tinggi, waktu tempuh yang lebih lama, serta risiko penurunan kualitas hasil tangkapan. Sebaliknya, nelayan yang berada di sekitar pelabuhan besar dengan fasilitas lengkap memperoleh kemudahan akses, efisiensi distribusi dan peluang pasar yang jauh lebih baik.

---

<sup>15</sup> Sakti Wahyu Trenggono, *Penangkapan Ikan Terukur Berbasis Kuota untuk Keberlanjutan Sumber Daya Perikanan di Indonesia*, Jurnal Kelautan dan Perikanan Terapan, Vol.1, Edisi Khusus (2023), p.1-8.

Ketimpangan ini semakin diperparah oleh perbedaan kapasitas antara nelayan kecil dan pelaku usaha perikanan skala besar. Kapal industri umumnya memiliki modal yang cukup untuk menyesuaikan rute pelayaran, memenuhi kewajiban administrasi, serta menanggung biaya sandar dan logistik di pelabuhan pangkalan yang ditetapkan. Sementara itu, nelayan kecil sangat bergantung pada pelabuhan terdekat secara geografis dan memiliki keterbatasan modal yang serius.<sup>16</sup> Kewajiban untuk mendaratkan ikan di pelabuhan tertentu secara otomatis menambah beban biaya operasional dan mengurangi margin keuntungan mereka secara signifikan. Paradigma sentralistik ini juga menyebabkan pelabuhan-pelabuhan kecil milik daerah sering kali kehilangan fungsinya karena tidak masuk dalam kriteria pelabuhan pangkalan yang diakui secara nasional, sehingga memicu terjadinya biaya transaksi tinggi dan marginalisasi ekonomi bagi nelayan tradisional.

Persoalan jarak merupakan dimensi paling kritis dalam implementasi kebijakan ini. Nelayan dengan kapal di bawah 10 GT umumnya dirancang untuk aktivitas penangkapan harian dengan kapasitas tangki bahan bakar dan ruang penyimpanan es yang sangat terbatas. Ketika regulasi memaksa mereka mendaratkan hasil tangkapan di pelabuhan pangkalan yang letaknya jauh dari lokasi tangkapan, sebagian besar waktu dan energi habis hanya untuk perjalanan transit yang tidak produktif. Hal ini tidak hanya meningkatkan risiko keselamatan saat harus melintasi jalur laut yang lebih jauh dan berbahaya bagi kapal kecil, tetapi juga mengakibatkan penurunan kualitas ikan secara drastis karena durasi distribusi yang memanjang tanpa dukungan fasilitas rantai dingin yang memadai di atas kapal. Dari sisi ekonomi, biaya bahan bakar yang menyerap sekitar 60 hingga 70 persen dari total biaya produksi membengkak drastis semata-mata untuk memenuhi kewajiban administratif pendaratan, bukan untuk produktivitas penangkapan.

---

<sup>16</sup> Jeremia Andre Sepang, *Aturan Hukum mengenai Penangkapan Ikan Terukur menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2023*, Lex Crimen: Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Vol.13, No.4 (2025).

Di samping itu, terdapat pula biaya peluang berupa hilangnya waktu produktif; waktu yang habis di perjalanan menuju pelabuhan pangkalan pusat berarti berkurangnya frekuensi tebar jaring yang secara langsung berdampak pada penurunan volume hasil tangkapan dan pendapatan keluarga nelayan.<sup>17</sup>

Jika dianalisis menggunakan Teori Keadilan John Rawls, khususnya prinsip perbedaan atau *Difference Principle*,<sup>18</sup> kebijakan ini menunjukkan kegagalan negara dalam mendistribusikan keadilan. Berdasarkan prinsip tersebut, ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dianggap adil apabila memberikan keuntungan terbesar bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.<sup>19</sup> Dalam realitas Permen KP No. 28 Tahun 2023, yang terjadi justru sebaliknya; beban administratif dan finansial yang timbul akibat jauhnya lokasi pelabuhan pangkalan justru jatuh paling berat kepada nelayan kecil yang memiliki modal terbatas dan armada yang ringkih, sementara pelaku usaha besar dengan kapal industri cenderung lebih mampu memitigasi biaya tersebut karena efisiensi skala besar dan fasilitas penyimpanan yang mumpuni. Akibatnya, kebijakan ini bukan memperbaiki posisi ekonomi nelayan rentan, melainkan justru memperlebar jurang ketimpangan.

Persoalan berikutnya adalah standarisasi yang mengabaikan strata nelayan. Permen KP No. 28 Tahun 2023 menerapkan pendekatan standarisasi yang seragam dalam mengatur kewajiban pendaratan ikan tanpa membedakan kapasitas operasional antara kapal industri besar dan armada nelayan lokal atau tradisional. Standar pelayanan di pelabuhan pangkalan yang ditunjuk umumnya dirancang untuk mendukung skala industri yang membutuhkan alur birokrasi kompleks, sistem pelaporan elektronik yang canggih dan fasilitas bongkar muat masif. Bagi kapal industri besar,

---

<sup>17</sup> Eli Nurlaela, *Penangkapan Ikan Terukur: Tantangan dan Penerapan*. dalam K. Amri, dkk., *Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut Berkelanjutan*, Badan Riset dan Inovasi Nasional, Jakarta, 2023.

<sup>18</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan : Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Keadilan*, Mandar Maju, Bandung, 2015.

prosedur ini adalah bagian dari efisiensi bisnis, namun bagi nelayan tradisional dengan kapal di bawah 10 GT, persyaratan teknis dan administratif yang seragam ini menjadi hambatan masuk yang sangat memberatkan. Ketidakadilan ini semakin nyata ketika standarisasi mencakup kewajiban penggunaan teknologi pelaporan yang sama, padahal nelayan tradisional sering kali memiliki keterbatasan literasi digital dan keterbatasan fasilitas kelistrikan di kapal kecil. Akibatnya, kebijakan ini berisiko mengkriminalisasi atau mematikan usaha nelayan kecil hanya karena mereka tidak mampu beradaptasi dengan standar yang memang tidak dirancang untuk strata mereka.

Dalam perspektif keadilan distributif, standarisasi ini mengakibatkan terjadinya ketimpangan alokasi sumber daya dan manfaat. Pelabuhan pangkalan yang dipilih pemerintah sering kali memprioritaskan fasilitas yang melayani kapal-kapal besar, sehingga nelayan kecil kerap terpinggirkan dalam antrian bongkar muat, akses terhadap es, maupun ruang penyimpanan.<sup>20</sup> Pelabuhan pangkalan resmi juga biasanya didominasi oleh ekosistem pembeli skala besar atau eksportir yang mencari standar volume dan jenis ikan tertentu, sehingga nelayan tradisional yang membawa hasil tangkapan multi-spesies dalam jumlah kecil sering kali kesulitan mendapatkan harga yang kompetitif. Secara sosiologis, alih-alih menjadi fasilitas pelayanan publik yang inklusif, pelabuhan pangkalan dalam rezim PIT justru bertransformasi menjadi ruang eksklusif yang menyaring pelaku usaha berdasarkan kekuatan modal.

Benturan antara kepastian hukum dan keadilan sosial juga menjadi isu yang tidak dapat diabaikan. Permen KP No. 28 Tahun 2023 menjalankan fungsi instrumen fiskal yang ketat untuk memastikan akurasi pencatatan data produksi ikan sebagai basis penarikan PNBP Pascaproduksi. Fokus hukum ini memang bertujuan memberikan kepastian bagi kas negara dan ketertiban data statistik perikanan nasional, namun pendekatan yang sangat bersifat administratif-formal ini menciptakan celah lebar jika ditinjau secara sosiologis.

---

<sup>20</sup> Abdul Manan, *Teori Keadilan Distributif dan Implikasinya dalam Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, p.16.

Kebijakan PIT lebih menonjolkan fungsi *control and command* demi menjamin pungutan negara daripada menjalankan fungsi fasilitasi distribusi hasil tangkapan, sehingga bagi nelayan kecil, pelabuhan pangkalan bukan lagi tempat berlabuh yang memudahkan melainkan titik birokrasi yang membebani. Di samping itu, terjadi diskoneksi struktural antara lokasi pelabuhan pangkalan resmi dengan jejaring pasar lokal tradisional. Kewajiban mendaratkan ikan di pelabuhan besar yang jauh memutus rantai pasok tradisional yang selama ini melibatkan pedagang eceran, pengolah ikan skala rumah tangga dan konsumen lokal, sehingga merugikan nelayan kecil dua kali lipat: mereka kehilangan akses pasar yang ramah bagi skala mereka, sementara masyarakat pesisir lokal pun kehilangan akses terhadap pasokan ikan segar yang terjangkau.

Secara keseluruhan, berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi Permen KP No. 28 Tahun 2023 menunjukkan bahwa keberhasilan suatu regulasi tidak hanya ditentukan oleh kekuatan normatifnya, tetapi juga oleh kesesuaiannya dengan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang diatur. Kegagalan proteksi dalam keadilan distributif bukan berarti regulasinya secara eksplisit tidak adil, melainkan terletak pada risiko ketidakseimbangan antara norma dan pelaksanaan. Agar tujuan penangkapan ikan terukur yang berkelanjutan dan berkeadilan dapat tercapai secara optimal, diperlukan kebijakan afirmatif yang konkret dan adaptif, seperti penyediaan dermaga atau fasilitas khusus bagi nelayan kecil, penyederhanaan prosedur administratif, penguatan infrastruktur di wilayah terpencil, pemberian subsidi atau bantuan operasional, serta sosialisasi intensif yang menjangkau seluruh strata nelayan. Tanpa harmonisasi antara norma hukum dan realitas sosial masyarakat pesisir, serta tanpa kebijakan pendukung yang inklusif, sistem PIT ini berpotensi justru memperlemah posisi nelayan kecil yang seharusnya paling dilindungi oleh negara.

## **2. Formulasi Kebijakan Pelabuhan Pangkalan di Masa Depan Agar Selaras dengan Prinsip Keadilan Distributif Guna Melindungi Hak-Hak Ekonomi Nelayan**

Dalam perspektif keadilan distributif John Rawls, struktur dasar masyarakat termasuk sistem pengelolaan pelabuhan perikanan harus

dirancang sedemikian rupa sehingga menjamin kesetaraan kesempatan yang adil serta memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung. Dalam konteks perikanan, kelompok tersebut adalah nelayan kecil dan tradisional yang memiliki keterbatasan modal, akses pasar dan kapasitas teknologi.<sup>21</sup> Rawls menegaskan dua prinsip utama keadilan, yakni prinsip kebebasan yang sama dan prinsip perbedaan, di mana ketidaksamaan sosial-ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila ia dirancang untuk memberikan manfaat terbesar bagi mereka yang paling lemah secara struktural.<sup>22</sup> Rekonstruksi kebijakan pelabuhan pangkalan dengan demikian harus dimulai dari perubahan paradigma mendasar: pelabuhan tidak lagi sekadar dipahami sebagai infrastruktur fisik untuk kegiatan sandar dan bongkar muat, melainkan sebagai institusi distribusi nilai ekonomi yang secara aktif mengoreksi ketimpangan struktural dalam sektor perikanan.

Rekonstruksi pertama menyentuh aspek alokasi ruang dan fasilitas berbasis proporsionalitas. Selama ini, pelabuhan pangkalan beroperasi dengan logika komersial yang bersifat *first come, first served*, sehingga dermaga utama yang paling strategis, terdalam, tenang dan dekat dengan akses pasar secara faktual dikuasai oleh pemilik kapal industri besar yang memiliki daya tawar lebih kuat dan kemampuan membayar retribusi lebih tinggi. Sementara itu, nelayan kecil terpaksa bertambat di area pinggiran yang dangkal, berombak besar, atau jauh dari tempat pelelangan ikan, sehingga meningkatkan biaya logistik, menurunkan kualitas hasil tangkapan dan memperlemah posisi tawar mereka di pasar. Dalam perspektif Rawls, kondisi ini merupakan bentuk ketidakadilan struktural karena kesamaan hak secara hukum tidak serta merta menghasilkan kesetaraan kesempatan yang nyata apabila kondisi ekonomi dan sosial para pelakunya berbeda secara mendasar.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Rachma Febriyanti dan Nasrullah Bin Sapa, *Keadilan Distributif dan Peran Negara menurut M. Umer Chapra: Analisis terhadap Konsep dan Implementasinya*, JSE: Jurnal Shariah Economica, Vol.4, No.2 (2025).

<sup>22</sup> John Rawls, *Op.Cit.*.

<sup>23</sup> Ombudsman Republik Indonesia, *Pengawasan Pelayanan Publik terhadap Penerapan Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur Berbasis Kuota dan Zona*, Laporan Kajian Sistemik Pengawasan Pelayanan Publik, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2023.

Untuk mengoreksi kondisi ini, rekonstruksi zonasi eksklusif sebagai ruang yang melindungi menjadi langkah yang tidak hanya strategis tetapi juga etis. Melalui penetapan zona tambat khusus bagi kapal di bawah 10 GT di lokasi yang paling dekat dengan akses pasar atau Tempat Pelelangan Ikan, negara menciptakan keuntungan institusional bagi kelompok yang paling rentan. Keuntungan ini berwujud efisiensi waktu bongkar muat, pengurangan biaya logistik, serta akses langsung ke mekanisme pembentukan harga yang lebih transparan di TPI.<sup>24</sup> Penetapan zona ini bukan bentuk diskriminasi terhadap pelaku usaha besar, melainkan koreksi struktural yang selaras dengan prinsip perbedaan Rawls, karena ketidaksamaan akses yang dihasilkan justru dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok yang paling membutuhkan. Lebih dari sekadar pembagian wilayah administratif, zonasi ini berfungsi sebagai benteng perlindungan fisik dan ekonomi yang menjamin keamanan navigasi dan operasional nelayan kecil dari risiko benturan atau himpitan kapal besar di kolam labuh yang terbatas. Dengan menjadikan zonasi ini sebagai bagian tidak terpisahkan dari Rencana Induk Pelabuhan, negara memberikan kedaulatan teritorial bagi nelayan lokal dan memastikan bahwa pelabuhan pangkalan tetap berfungsi sebagai ruang publik yang inklusif dan protektif.<sup>25</sup>

Adapun aspek perlindungan ruang hidup juga menjadi dimensi penting dalam rekonstruksi zonasi ini. Perluasan atau modernisasi pelabuhan yang menggusur pemukiman nelayan tradisional tanpa perlindungan yang memadai berpotensi menyebabkan pelanggaran prinsip kebebasan yang sama dalam kerangka Rawls, karena menghilangkan hak atas tempat tinggal, pekerjaan dan keberlanjutan budaya lokal.<sup>26</sup> Dalam kerangka keadilan distributif, kebijakan pembangunan infrastruktur tidak boleh hanya berorientasi pada efisiensi ekonomi atau peningkatan investasi,

---

<sup>24</sup> Muh Yasin Umsini Putra Olli, dkk., *Analisis Kelayakan Pangkalan Pendaratan Ikan (Ppi) Gentuma Kabupaten Gorontalo Utara Ditinjau dari Fasilitas dan Teknis Operasional*, Jurnal Akuatika Indonesia, Vol.8, No.2 (2023), p.67-76.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.32.

<sup>26</sup> Muhammad Taufik, *Filsafat John Rawls tentang Teori Keadilan*, Mukaddimah: Jurnal Studi Islam, Vol.19, No.1 (2013).

tetapi harus mempertimbangkan posisi mereka yang terdampak paling besar. Oleh karena itu, pengembangan pelabuhan harus dirancang secara inklusif dengan mengintegrasikan kebutuhan sosial-ekonomi warga pesisir ke dalam desain tata ruang, bukan mengorbankannya demi kepentingan korporasi atau perluasan kapasitas komersial semata.

Rekonstruksi berikutnya menyentuh aspek penyediaan fasilitas berbasis kebutuhan riil, bukan sekadar pembangunan fisik yang megah namun tidak dapat diakses oleh nelayan kecil. Dalam perspektif Rawls, keadilan sosial tidak diukur dari adanya pembangunan atau pertumbuhan infrastruktur semata, melainkan dari bagaimana manfaat pembangunan tersebut didistribusikan kepada seluruh lapisan pelaku. Jika fasilitas modern seperti dermaga representatif, cold storage berteknologi tinggi, atau sistem logistik terpadu dibangun tetapi biaya penggunaannya tinggi, prosedurnya rumit, atau secara de facto lebih mudah dimanfaatkan oleh kapal besar dan perusahaan industri, maka distribusi manfaat tersebut tidak memenuhi prinsip perbedaan. Pembangunan memang terjadi, tetapi tidak memperbaiki posisi kelompok yang paling membutuhkan, bahkan berpotensi memperlebar kesenjangan yang sudah ada.<sup>27</sup>

Oleh karena itu, rekonstruksi proporsionalitas fasilitas mengarahkan pada pembangunan *cold storage* skala kecil dengan kapasitas retail dan harga subsidi, sehingga nelayan yang hanya menangkap 10 hingga 20 kilogram ikan tetap dapat mengakses sarana pengawetan dengan kualitas yang setara dengan pengusaha besar. Selain itu, penempatan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan yang mudah dijangkau oleh perahu kecil dengan sistem kuota yang terlindungi dari penyerobotan kapal industri menjadi kebutuhan mendesak. Aksesibilitas berkeadilan juga menuntut simplifikasi birokrasi ruang, di mana prosedur untuk bersandar dan menggunakan fasilitas dibuat sangat sederhana bagi nelayan lokal misalnya cukup menggunakan kartu identitas nelayan tanpa harus melalui proses administrasi yang rumit sebagaimana berlaku bagi perusahaan besar.

---

<sup>27</sup> Raenita Juhaeriah Surahmat, *Op.Cit.*.

Penyediaan fasilitas umum yang layak seperti air bersih, tempat perbaikan jaring dan bengkel mesin kapal kecil yang dikelola dengan tarif nirlaba juga merupakan bagian integral dari rekonstruksi ini, karena keadilan akses menuntut desain kebijakan yang secara aktif menghilangkan hambatan bagi mereka yang paling rentan.

Dimensi ketiga dari rekonstruksi kebijakan adalah reformulasi sistem tata niaga berbasis keadilan prosedural. Dalam kerangka Rawls,<sup>28</sup> prinsip kesetaraan kesempatan yang adil menuntut agar setiap pelaku ekonomi memiliki peluang yang wajar untuk memperoleh manfaat dari aktivitasnya. Namun dalam kenyataannya, hak ekonomi nelayan seringkali tergerus pada titik penjualan karena ketergantungan struktural pada tengkulak, mekanisme harga yang tidak transparan dan dominasi pembeli bermodal besar dalam sistem lelang konvensional. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip perbedaan karena ketidaksetaraan yang terjadi tidak memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung, melainkan justru mengakumulasi keuntungan pada pihak perantara dan pelaku usaha besar.

Untuk memutus rantai spekulasi harga ini, digitalisasi sistem lelang ikan melalui platform berbasis aplikasi menjadi langkah transformatif yang mendasar. Dengan digitalisasi, seluruh proses mulai dari pencatatan hasil tangkapan, penawaran harga oleh pembeli, hingga penetapan pemenang lelang terintegrasi dalam satu sistem yang dapat dipantau oleh berbagai pihak secara transparan. Sistem ini memungkinkan pembeli dari luar daerah bahkan luar negeri mengikuti lelang secara daring tanpa harus hadir secara fisik, sehingga memperluas pasar dan menciptakan kompetisi harga yang lebih sehat.<sup>29</sup> Akuntabilitas transaksi sendiri terjamin melalui data historis harga dan jejak audit yang jelas. Bagi nelayan, hal ini berarti kepastian harga yang lebih objektif, percepatan transaksi, serta kemudahan pembayaran melalui integrasi sistem perbankan atau dompet digital. Akan tetapi, implementasi dari digitalisasi harus diiringi dengan pendampingan literasi teknologi dan dukungan dari infrastruktur internet yang memadai,

---

<sup>28</sup> Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice)*, Jurnal Konstitusi, Vol.6, No.1 (2009), p.139.

<sup>29</sup> Sahira Sajjadila Luthfia, *Mengupas Tata Kelola Perikanan Nasional melalui PP No. 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur Demi Mewujudkan Blue Economy*, RechtsVinding, Vol.12, No.3 (2023).

agar tidak justru menciptakan kesenjangan baru antara pelaku usaha yang melek teknologi dan yang tidak.

Penguatan koperasi nelayan sebagai hub ekonomi di pelabuhan pangkalan merupakan komplemen yang tidak terpisahkan dari reformulasi tata niaga ini. Dalam model ini, pelabuhan pangkalan tidak hanya berfungsi sebagai tempat sandar dan bongkar muat, tetapi sebagai pusat aktivitas ekonomi kolektif yang dikelola secara prioritas oleh koperasi nelayan. Dengan memberikan hak pengelolaan unit usaha pelabuhan seperti TPI, cold storage, penyediaan es, logistik, bahan bakar, hingga jasa distribusi kepada koperasi, nilai tambah yang dihasilkan dari aktivitas pelabuhan dapat dikembalikan kepada anggota nelayan dalam bentuk sisa hasil usaha, peningkatan modal bersama, atau layanan sosial-ekonomi lainnya. Secara struktural, kebijakan ini memutus ketergantungan nelayan kecil terhadap tengkulak dan menciptakan integrasi vertikal berbasis komunitas, di mana produksi, pelelangan, penyimpanan, hingga pemasaran dikelola secara kolektif. Dalam perspektif Rawls, intervensi negara terhadap struktur pasar semacam ini dibenarkan karena bertujuan menciptakan distribusi manfaat yang lebih adil dan mengembalikan kedaulatan ekonomi kepada nelayan sebagai pelaku utama sektor perikanan.

Rekonstruksi keempat menyangkut kebijakan retribusi berjenjang sebagai wujud keadilan substansial. Sistem retribusi seragam yang menerapkan satu harga untuk semua pelaku usaha tampak adil secara formal, namun sesungguhnya bersifat regresif karena tidak mempertimbangkan perbedaan kapasitas ekonomi antar pelaku. Nelayan kecil dengan kapal berkapasitas rendah dan margin keuntungan terbatas akan merasakan beban retribusi yang jauh lebih berat secara proporsional dibandingkan perusahaan besar yang memiliki modal kuat dan volume produksi tinggi.<sup>30</sup> Dalam perspektif Rawls, kondisi ini tidak memenuhi prinsip kesetaraan kesempatan yang adil karena struktur biaya tidak disesuaikan dengan kemampuan ekonomi masing-masing kelompok.

---

<sup>30</sup> Prasetyo Catur Nugroho, dkk., *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur di Pelabuhan Perikanan Pantai Tamperan, Pacitan, Jawa Timur*, Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia, Vol.17, No.2 (2025), p.91-104.

Kebijakan retribusi berjenjang menawarkan pendekatan yang lebih selaras dengan keadilan distributif, di mana tarif ditentukan berdasarkan kategori ukuran kapal, volume tangkapan, atau skala usaha. Kapal industri membayar tarif komersial yang lebih tinggi untuk mensubsidi silang pemeliharaan fasilitas bagi nelayan kecil, sementara nelayan kecil mendapatkan tarif yang sangat rendah atau bahkan nol rupiah. Ketidaksamaan tarif ini bukanlah bentuk diskriminasi, melainkan koreksi struktural untuk mengurangi ketimpangan. Lebih jauh lagi, sebagian pendapatan pelabuhan perlu dialokasikan sebagai dana bagi hasil sosial untuk membiayai asuransi kesehatan dan jaminan hari tua nelayan yang berbasis di pangkalan tersebut, sehingga pelabuhan benar-benar berfungsi sebagai instrumen kesejahteraan komunitas, bukan sekadar sumber pendapatan negara.

Dalam konteks Permen KP No. 28 Tahun 2023, analisis terhadap Pasal 15 dan 16 mengungkapkan bahwa persyaratan fasilitas yang tinggi untuk penetapan pelabuhan pangkalan menciptakan efek sentralisasi yang eksklusif.<sup>31</sup> Standar fasilitas seperti sarana timbang terstandarisasi, akses internet untuk pelaporan e-logbook dan keberadaan petugas syahbandar secara menetap hanya dapat dipenuhi oleh pelabuhan-pelabuhan besar yang umumnya dikelola oleh pusat, sementara banyak pelabuhan kecil yang lebih dekat dengan pemukiman nelayan tradisional tidak memenuhi kriteria dan tidak ditunjuk sebagai pelabuhan pangkalan. Hal ini berimplikasi serius pada keadilan akses, karena Pasal 19 mewajibkan kapal perikanan untuk mendaratkan ikan di pelabuhan pangkalan yang tercantum dalam perizinan berusaha. Ketika fasilitas yang memadai hanya terkonsentrasi di pelabuhan tertentu yang jauh dari wilayah tangkapan nelayan lokal, nelayan kecil terpaksa menanggung biaya operasional yang lebih besar hanya untuk memenuhi kewajiban regulasi. Dalam kerangka Rawls, kondisi ini menunjukkan kegagalan desain institusional yang serius, karena fasilitas publik yang seharusnya menjadi sarana pemerataan justru berfungsi sebagai penyaring administratif yang meminggirkan nelayan dengan modal terbatas.

---

<sup>31</sup> Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023.

Dengan demikian, seluruh rekonstruksi kebijakan pelabuhan pangkalan yang diuraikan di atas, mulai dari zonasi eksklusif, penyediaan fasilitas berbasis kebutuhan riil, reformulasi tata niaga, hingga retribusi berjenjang, merupakan manifestasi konkret dari penerapan teori keadilan distributif John Rawls dalam tata kelola perikanan. Keadilan tidak berhenti pada kesamaan aturan secara normatif, melainkan pada bagaimana sistem dirancang untuk memastikan bahwa manfaat terbesar benar-benar dirasakan oleh nelayan kecil sebagai kelompok yang paling rentan dalam struktur ekonomi perikanan nasional. Keadilan tercapai ketika pelabuhan sebagai bagian dari struktur dasar ekonomi secara aktif memperkuat, melindungi dan meningkatkan kesejahteraan mereka yang paling kurang beruntung, bukan sekadar melayani kepentingan efisiensi ekonomi dan akumulasi modal pada segelintir pihak bermodal besar.

### C. PENUTUP

Regulasi memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh pelaku usaha perikanan. Namun, dalam praktiknya masih terdapat potensi ketimpangan akses, terutama bagi nelayan kecil yang memiliki keterbatasan modal, sarana dan daya tawar. Sistem tarif, akses fasilitas, serta mekanisme tata niaga yang seragam berpotensi lebih menguntungkan pelaku usaha besar. Dengan demikian, regulasi ini belum sepenuhnya menjamin keadilan substantif apabila ditinjau dari teori keadilan distributif John Rawls, khususnya prinsip perbedaan (*difference principle*). Permen KP No. 28 Tahun 2023 telah memberikan fondasi regulatif yang kuat dalam tata kelola pelabuhan pangkalan, tetapi dari sudut pandang teori keadilan John Rawls, regulasi ini masih memerlukan rekonstruksi kebijakan agar lebih berorientasi pada keadilan distributif. Pelabuhan pangkalan seharusnya tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif dan pengawasan sumber daya, melainkan juga sebagai sarana pemerataan kesejahteraan yang secara aktif melindungi dan memperkuat hak-hak ekonomi nelayan kecil sebagai kelompok yang paling kurang beruntung dalam struktur ekonomi perikanan nasional.

Permen KP No. 28 Tahun 2023 telah membentuk kerangka hukum yang sistematis untuk pengelolaan pelabuhan perikanan, mencakup kewajiban pendaratan hasil tangkapan, fasilitas, pelayanan, hingga tata niaga. Secara administratif, regulasi ini memberikan kepastian hukum dan dasar legal yang jelas. Namun, jika dianalisis menggunakan teori keadilan distributif John Rawls, regulasi ini baru mencapai keadilan formal, belum keadilan substantif.

Masalah utamanya adalah bahwa kesetaraan akses formal belum menjamin kesetaraan kesempatan yang nyata, karena nelayan kecil tetap menghadapi keterbatasan modal, informasi dan daya tawar. Penerapan retribusi, fasilitas dan kewajiban administratif secara seragam justru berpotensi memperkuat dominasi pelaku usaha besar.

Oleh karena itu, kebijakan ke depan perlu mengintegrasikan pendekatan afirmatif dan proporsional, seperti retribusi berjenjang, prioritas tambat bagi kapal kecil, penguatan koperasi nelayan dan sistem lelang yang transparan. Perlakuan berbeda bagi kelompok rentan bukan pelanggaran prinsip kesetaraan, melainkan justru wujud nyata dari *difference principle* Rawls, yang membenarkan ketidaksamaan hanya jika memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling dirugikan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Husen, Oso Oheoputra. 2004. *Potensi dan Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Indonesia*. (Ternate: PT Kamiya Jaya Aquatic).
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metode Penelitian Normatif*. (Malang: Bayumedia Publishing).
- Manan, Abdul. 2014. *Teori Keadilan Distributif dan Implikasinya dalam Hukum Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Rahardjo, Satjipto. 2015. *Hukum dan Keadilan*. (Bandung: Mandar Maju).
- Rawls, John. 2006. *A Theory of Justice*. diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. *Teori Keadilan : Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia).

### Publikasi

- Anderson, Christopher M., dkk.. *How Commercial Fishing Effort is Managed*. Fish and Fisheries. Vol.20. No.2 (2018).
- Faiz, Pan Mohamad. *Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice)*. Jurnal Konstitusi. Vol.6. No.1 (2009).
- Febriyanti, Rachma dan Nasrullah Bin Sapa. *Keadilan Distributif dan Peran Negara menurut M. Umer Chapra: Analisis terhadap Konsep dan Implementasinya*. JSE: Jurnal Sharia Económica. Vol.4. No.2 (2025).
- Luthfia, Sahira Sajjadila. *Mengupas Tata Kelola Perikanan Nasional melalui PP No. 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur Demi Mewujudkan Blue Economy*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional. Vol.12. No.3 (2023).
- Muhidin, Dadi dan Nursahbani Komarudin. *Strategi Pengembangan Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) Karangsong Kabupaten Indramayu Ditinjau dari Aspek Produksi dan Fasilitas (Suatu Kasus di Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) Karangsong Kabupaten Indramayu)*. Jurnal Akuatek. Vol.2. No.2 (2021).
- Nugroho, Prasetyo Catur, dkk.. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur di Pelabuhan Perikanan Pantai Tamperan, Pacitan, Jawa Timur*. Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia. Vol.17. No.2 (2025).
- Nurlaela, Eli. 2023. *Penangkapan Ikan Terukur: Tantangan dan Penerapan*. Dalam K. Amri, dkk.. *Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut Berkelanjutan*. (Jakarta: Badan Riset dan Inovasi Nasional).
- Oliiii, Muh Yasin Umsini Putra, dkk.. *Analisis Kelayakan Pangkalan Pendaratan Ikan (Ppi) Gentuma Kabupaten Gorontalo Utara Ditinjau dari Fasilitas dan Teknis Operasional*. Jurnal Akuatika Indonesia. Vol.8. No.2 (2023).
- Taufik, Muhammad. *Filsafat John Rawls tentang Teori Keadilan*. Mukaddimah: Jurnal Studi Islam. Vol.19. No.1 (2013).

- Trenggono, Sakti Wahyu. *Penangkapan Ikan Terukur Berbasis Kuota untuk Keberlanjutan Sumber Daya Perikanan di Indonesia*. Jurnal Kelautan dan Perikanan Terapan. Vol.1. Edisi Khusus (2023).
- Sepang, Jeremia Andre. *Aturan Hukum mengenai Penangkapan Ikan Terukur menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2023*. Lex Crimen: Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi. Vol.13. No.4 (2025).
- Surahmat, Raenita Juhaeriah. *Evaluasi Pemanfaatan Fasilitas Bongkar Muat Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Palabuhanratu dalam Menunjang Penangkapan Ikan Terukur*. ALBACORE (Jurnal Penelitian Perikanan Laut). Vol.8. No.4 (November 2024).

### **Website**

- Badan Pengendalian dan Pengawasan Mutu Hasil Kelautan dan Perikanan. *Overfishing Bisa Berdampak pada Mutu dan Ketersediaan Ikan*. diakses dari <https://kkp.go.id/bkipm/overfishing-bisa-berdampak-pada-mutu-dan-ketersediaan-ikan-lRxt/detail.html>. diakses pada 19 Desember 2025.
- Budiastrawan, I Putu Adi. *Kolam Labuh PPN Pengambengan Dangkal, Ikan Nelayan Terancam Rusak*. diakses dari <https://www.detik.com/bali/berita/d-8128306/kolam-labuh-ppn-pengambengan-dangkal-ikan-nelayan-terancam-rusak>. diakses pada 20 Desember 2025.
- Grahadyarini, BM Lukita. *Penangkapan Ikan Terukur Dinilai Belum Siap Diterapkan*. diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/pit-dinilai-belum-siap>. diakses pada 20 Desember 2025.
- Ichi, Machmud. *Penangkapan Ikan Terukur Menyulitkan Nelayan Kecil Maluku Utara?*. diakses dari <https://mongabay.co.id/2023/04/15/penangkapan-ikan-terukur-menyulitkan-nelayan-kecil-maluku-utara/>. diakses pada 1 September 2024.
- Radar Timur. *Kapasitas Cold Storage Penuh, Nelayan Tuna Morotai Terancam Merugi*. diakses dari <https://www.radartimur.id/2025/05/08/kapasitas-cold-storage-terbatas-produk-tuna-di-morotai-melimpah/>. diakses pada 20 Desember 2025.
- Rizky, Martyasari. *KKP Fokus Kebut Bangun Cold Storage di sini, Kondisi Terkini Begini*. diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20251016170515-4-676528/kkp-fokus-kebut-bangun-cold-storage-di-sini-kondisi-terkini-begini>. diakses pada 20 Desember 2025.

### **Sumber Hukum**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- 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.

**Wendy Hendriawan, Didik Suhariyanto dan Puguh Aji Hari Setiawan**  
*Analisis Implementasi Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur dalam Permen KP Nomor 28 Tahun 2023: Studi Keadilan Penetapan Pelabuhan Pangkalan bagi Nelayan*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 139 Tahun 2023 tentang Penetapan Pelabuhan Pangkalan yang Telah Memenuhi Syarat Penarikan Pasca Produksi atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan.

**Sumber Lain**

Badan Pusat Statistik. 2025. *Statistik Pelabuhan Perikanan Tahun 2024*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Ombudsman Republik Indonesia. 2023. *Pengawasan Pelayanan Publik terhadap Penerapan Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur Berbasis Kuota dan Zona*. Laporan Kajian Sistemik Pengawasan Pelayanan Publik. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.