

# Strategi Kebijakan Peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak Sumber Daya Alam Perikanan

## Policy Strategy for Enhancing Non-Tax State Revenue From Fisheries Natural Resources

\*Tono Amboro

Sekretariat Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, Kementerian Kelautan dan Perikanan  
Gedung Mina Bahari II, Lantai 12, Jl. Medan Merdeka Timur No. 16, Jakarta Pusat, DKI Jakarta, Indonesia

### ARTICLE INFO

Diterima tanggal : 17 November 2025  
Perbaikan naskah: 26 Mei 2026  
Disetujui terbit : 18 Juni 2026

Korespondensi penulis:  
Email: r.tonoamboro@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15578/marina.v12i1.17461>



### ABSTRAK

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Sumber Daya Alam (SDA) Perikanan di Indonesia, selama ini masih jauh dari potensi riil sektor perikanan tangkap. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab rendahnya capaian PNBP SDA Perikanan serta merumuskan strategi kebijakan yang dapat diterapkan untuk meningkatkan kontribusinya terhadap penerimaan negara. Penelitian dilakukan di Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap pada Tahun 2025 dengan menggunakan data dan informasi terkait periode 2023-2024. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan analisis *Urgency, Seriousness, Growth (USG)* untuk menentukan prioritas permasalahan. Hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan utama terletak pada ketimpangan antara jumlah pelaku usaha yang membayar dan yang tidak membayar PNBP SDA Perikanan, yang disebabkan oleh rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha serta adanya celah regulasi yang mengecualikan kapal perikanan berizin daerah dari kewajiban pungutan. Alternatif strategi kebijakan dirumuskan dengan membandingkan antara teori dan landasan hukum pungutuhan hasil perikanan yang kemudian dianalisis menggunakan kriteria ekonomi, sosial, politik, dan kelayakan teknis. Berdasarkan hasil analisis tersebut direkomendasikan agar pemerintah melakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021. Substansi perubahan diarahkan pada perluasan basis wajib bayar dengan memasukkan kapal perikanan berizin daerah sebagai subjek PNBP SDA Perikanan. Rekomendasi ini diyakini mampu mengurangi ketimpangan kepatuhan, menutup celah penghindaran pungutan, serta meningkatkan kontribusi sektor perikanan tangkap terhadap penerimaan negara. Implementasi kebijakan ini diharapkan dapat memperkuat tata kelola perikanan tangkap yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan, sekaligus mendukung kemandirian fiskal nasional melalui peningkatan penerimaan negara dari PNBP SDA Perikanan.

**Kata Kunci:** PNBP; perikanan; kepatuhan; regulasi; fiskal

### ABSTRACT

*Non-Tax State Revenue (PNBP) from Fisheries Natural Resources (SDA) in Indonesia remains far below the real potential of the capture fisheries sector. This study aims to analyze the factors contributing to the low realization of PNBP from fisheries natural resources and to formulate policy strategies that can be implemented to enhance its contribution to state revenue. The research was conducted at the Directorate General of Capture Fisheries in 2025, utilizing data and information from the 2023-2024 period. The study employed a qualitative approach using the Urgency, Seriousness, and Growth (USG) analysis to determine problem priorities. The analysis reveals that the main issue lies in the imbalance between the number of business actors who pay and those who do not pay PNBP from fisheries natural resources. This condition is attributed to low compliance among business actors and regulatory loopholes that exempt locally licensed fishing vessels from the obligation to pay such levies. Alternative policy strategies were formulated by comparing theoretical and legal frameworks on fisheries resource rent collection, and then evaluated based on economic, social, political, and technical feasibility criteria. Based on the analysis, it is recommended that the government amend Government Regulation No. 85/2021. The proposed amendment should expand the taxpayer base by including locally licensed fishing vessels as subjects of PNBP Fisheries Natural Resources. This recommendation is expected to reduce compliance disparities, close loopholes in fee avoidance, and increase the contribution of the capture fisheries sector to state revenue. The implementation of this policy is anticipated to strengthen the governance toward greater equity, transparency, and sustainability, while also supporting national fiscal independence through improved non-tax state revenue from fisheries natural resources.*

**Keywords:** Non-Tax State Revenue (PNBP); fisheries; compliance; regulatory; fiscal

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Subsektor Perikanan Tangkap memiliki peranan penting untuk meningkatkan pendapatan negara. Hal ini tercermin dari potensi lestari sumber daya ikan (*maximum sustainable yield/MSY*) yang mencapai 12,01 juta ton per tahun dengan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (JTJ) sebesar 80% dari MSY yakni sebesar 9,6 juta ton (Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 19 Tahun

2022 Tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan, Jumlah Tangkapan Ikan Yang Diperbolehkan, Dan Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, 2022). Berdasarkan data statistik perikanan tangkap Tahun 2024, produksi perikanan tangkap di laut Indonesia tercatat sebesar 7,55 juta ton dengan nilai produksi mencapai Rp204,92 triliun (KKP, 2025a). Secara total Produk Domestik Bruto (PDB)

Perikanan (perikanan tangkap dan perikanan budidaya) pada tahun yang sama berkontribusi sebesar Rp554,67 triliun. Dengan potensi Sumber Daya Ikan (SDI), jumlah dan nilai produksi perikanan yang besar, subsektor perikanan tangkap memiliki potensi yang tinggi untuk meningkatkan penerimaan negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak Sumber Daya Alam (PNBP SDA) Perikanan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, pengaturan PNBP bertujuan untuk meningkatkan kemandirian bangsa dengan cara mengoptimalkan pendapatan negara dari PNBP. Hal ini dilakukan untuk memperkuat ketahanan fiskal serta mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan dan adil. Pada subsektor perikanan tangkap, PNBP SDA Perikanan merupakan salah satu pilar penting dalam mendukung pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekayaan sumber daya alam (termasuk sumber daya ikan di laut) dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian PNBP SDA Perikanan merupakan alat untuk mendistribusikan manfaat kekayaan sumber daya ikan Indonesia bagi seluruh rakyat Indonesia. Sesuai dengan pasal 111 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, penerimaan negara yang didapatkan dari PBNP SDA Perikanan didistribusikan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) melalui Dana Bagi Hasil (DBH) Perikanan untuk selanjutnya digunakan sebagai instrumen pembiayaan pembangunan baik di Pusat maupun di Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan (PP 85/2021), pasal 2 ayat 1-2, mengatur jenis PNBP SDA Perikanan yaitu Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP). Secara umum PPP merupakan pungutan atas perizinan usaha (pendirian usaha), sedangkan PHP adalah pungutan yang dikenakan oleh pemerintah atas besaran sumber daya alam perikanan yang dieksploitasi. Tarif PHP dihitung berdasarkan tiga formula utama, yaitu: penarikan praproduksi, penarikan pascaproduksi, dan penarikan dengan sistem kontrak. Ketentuan mengenai penarikan praproduksi hanya berlaku hingga 31 Desember 2022, sedangkan penarikan dengan sistem kontrak tidak dapat diimplementasikan karena dinilai tidak

sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, sehingga mulai 1 Januari 2023 PHP hanya dilaksanakan melalui mekanisme penarikan pascaproduksi.

Secara historis, pelaksanaan PHP secara praproduksi telah dilakukan sejak Tahun 1975 (Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1975 Tentang Pungutan Pengusahaan Perikanan Dan Pungutan Hasil Perikanan Bagi Penanaman Modal Asing Dan Penanaman Modal Dalam Negeri Di Bidang Perikanan, 1975). Perubahan mekanisme PHP menjadi pascaproduksi memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap tata kelola perikanan tangkap secara keseluruhan. Jika sebelumnya pelaku usaha perikanan harus membayarkan PHP dimuka atau saat pengurusan izin maupun saat perpanjangan izin setiap tahunnya berdasarkan prognosa hasil tangkapan ikan dalam satu tahun, saat ini pelaku usaha perikanan tidak dikenakan pungutan apapun dimuka. Pungutan (PHP) baru akan dikenakan pada saat pendaratan ikan. Pemerintah memandang perubahan mekanisme dari PHP praproduksi menjadi pascaproduksi merupakan afirmasi positif keberpihakan pemerintah kepada pelaku usaha agar tata kelola pungutan lebih berkeadilan bagi pelaku usaha (KKP, 2025b). Selain itu, harapannya mekanisme ini akan meningkatkan keakurasian data tangkapan ikan sebagai instrumen penting dalam tata kelola perikanan tangkap secara keseluruhan.

Sejak berlakunya perubahan mekanisme ini, capaian PNBP SDA Perikanan belum mengalami peningkatan yang signifikan jika dibandingkan dengan capaian Tahun 2022 sebesar Rp1,27 triliun yang masih menggunakan mekanisme PHP praproduksi (DJPT, 2023). Capaian ini masih dinilai rendah jika dibandingkan dengan besarnya jumlah dan nilai produksi perikanan tangkap yang dihasilkan saat ini, tercatat PNBP SDA Perikanan baru sekitar 0,5% dari total nilai produksi perikanan. Selanjutnya, berdasarkan data laporan kinerja, realisasi penerimaan PNBP SDA Perikanan Tahun 2023 dan 2024 secara berurutan baru mencapai Rp636,89 miliar dan Rp951,02 miliar (DJPT, 2024, 2025b). Hal ini menimbulkan berbagai pertanyaan dari berbagai pihak baik di internal Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, dan Kementerian Keuangan.

Studi yang berkaitan dengan PNBP SDA Perikanan sebelumnya lebih menyoroti terkait efektivitas pelaksanaan teknis di lapangan (Nurlaela, Ripaldi, *et al.*, 2025); lemahnya koordinasi antarlembaga, formulasi tarif dan harga acuan ikan (Sary, 2025); dan upaya penguatan melalui pemberdayaan sumber daya manusia

vokasi dan strategi komunikasi di lapangan (Nurlaela, Nurfitriana, *et al.*, 2025). Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis faktor-faktor penyebab rendahnya capaian PNBP SDA Perikanan di Indonesia serta mengidentifikasi dan memprioritaskan permasalahan utamanya sehingga diperoleh akar permasalahan yang perlu segera ditangani; dan (2) merumuskan strategi kebijakan yang paling layak dan efektif dalam meningkatkan penerimaan PNBP SDA Perikanan serta memperkuat tata kelola perikanan yang adil dan berkelanjutan.

## PENDEKATAN ILMIAH

Penelitian dilakukan di Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap pada tahun 2025 menggunakan pendekatan campuran (*mixed methods*) yang mengintegrasikan analisis kuantitatif dan kualitatif untuk mencapai dua tujuan utama. Untuk tujuan pertama, analisis dilakukan secara deskriptif kuantitatif terhadap data sekunder yang meliputi statistik produksi, data kapal perikanan, logbook penangkapan, serta regulasi terkait guna mengidentifikasi kondisi empiris dan permasalahan utama, seperti ketimpangan wajib bayar, rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha, serta adanya celah dalam regulasi. Selanjutnya, metode *Urgency, Seriousness, and Growth* (USG) digunakan untuk mengidentifikasi dan memprioritaskan permasalahan berdasarkan tingkat urgensi, keseriusan dampak, dan potensi perkembangan masalah, sehingga diperoleh isu-isu strategis yang perlu segera ditangani. Penilaian terhadap ketiga kriteria tersebut menggunakan skala 1–5, di mana nilai 1 menunjukkan kondisi sangat rendah (tidak penting/tidak serius/tidak berkembang) dan nilai 5 menunjukkan kondisi sangat tinggi (sangat penting/sangat serius/sangat berkembang), yang ditentukan berdasarkan studi literatur dan data yang tersedia. Untuk mencapai tujuan kedua, penelitian menggunakan analisis kebijakan secara kualitatif melalui pendekatan kajian teoritis, seperti konsep *resource rent* dan *fishing fee*, analisis regulasi yang berlaku, serta perbandingan praktik internasional (*benchmarking*), sehingga dihasilkan berbagai alternatif kebijakan yang layak diterapkan. Pada tahap akhir, dilakukan evaluasi terhadap alternatif kebijakan tersebut menggunakan kerangka analisis kebijakan (Bardach, 2012) dengan mempertimbangkan kriteria ekonomi, sosial, politik, dan teknis. Penilaian dilakukan melalui metode skoring dengan rentang nilai 1–5, di mana semakin tinggi skor menunjukkan semakin baik tingkat kelayakan atau dukungan terhadap implementasi kebijakan berdasarkan masing-masing kriteria. Nilai 1 berarti kelaikan sangat rendah/

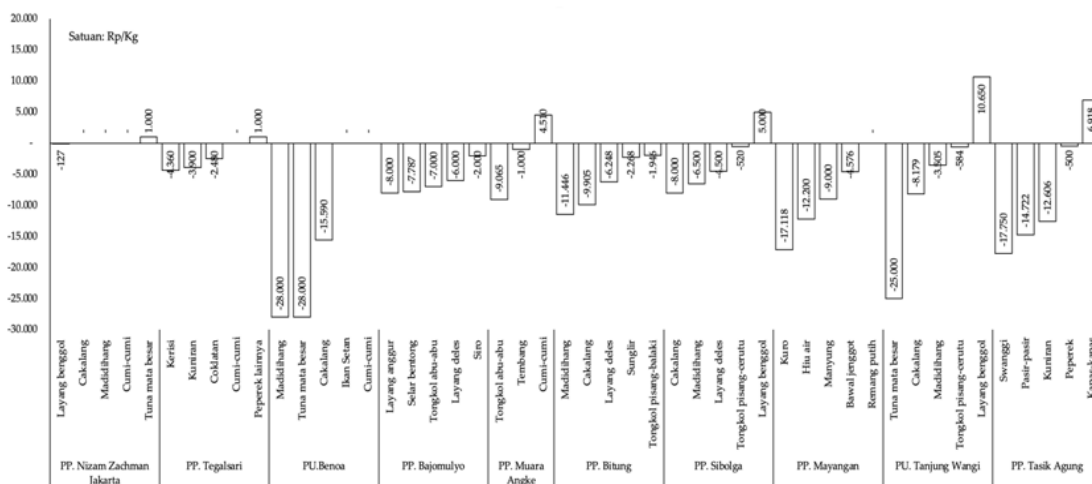
sangat tidak mendukung sedangkan nilai 5 berarti kelaikan sangat tinggi/sangat mendukung.

## FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB RENDAHNYA CAPAIAN PNBP SDA PERIKANAN

### a. Nilai acuan ikan belum menggambarkan harga yang berlaku di lapangan

Salah satu variabel utama yang menentukan besaran PHP adalah Harga Acuan Ikan (HAI), yang dalam regulasi terbaru disebut sebagai Nilai Acuan Ikan (NAI) (Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2024 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengenaan Tarif Atas Jenis PNBP Yang Berlaku Pada Kementerian Kelautan Dan Perikanan Yang Berasal Dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan, 2024). NAI didefinisikan sebagai nilai ikan yang ditetapkan sebagai komponen perhitungan nilai produksi ikan pada saat didaratkan. Penetapan NAI dilakukan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan dengan mempertimbangkan, paling sedikit, harga rata-rata ikan di tingkat produsen untuk setiap jenis ikan pada masing-masing pelabuhan pangkalan, dan dievaluasi sekurang-kurangnya satu kali dalam satu tahun. Dalam periode 2023–2025, NAI (atau HAI pada regulasi sebelumnya) telah mengalami perubahan sebanyak empat kali sejak pertama kali ditetapkan pada Januari 2023. Namun demikian, walaupun telah dilakukan perubahan beberapa kali, HAI yang ditetapkan masih belum mencerminkan harga ikan di tingkat produsen bahkan cenderung lebih rendah (Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 33 Tahun 2024 Tentang Harga Acuan Ikan, 2024; KKP, 2025a).

Berdasarkan Gambar 1, disparitas antara HAI dan harga ikan terendah di tingkat produsen menunjukkan adanya potensi yang signifikan untuk meningkatkan PNBP SDA perikanan. Namun demikian, hasil wawancara dengan sejumlah narasumber di Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap–KKP menjelaskan bahwa penyusunan HAI merupakan proses yang panjang, melibatkan berbagai pemangku kepentingan perikanan tangkap, serta mempertimbangkan kondisi lingkungan strategis yang dihadapi pada saat penyusunan dan penetapannya. Proses ini juga memperhatikan aspirasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta respons, termasuk protes, yang disampaikan oleh pelaku usaha dan nelayan (Ichi, 2023; Koral, 2023; Priyanto, 2022; Somad, 2023). Dengan demikian, penetapan HAI pada dasarnya merupakan hasil musyawarah antara pemerintah dengan para pemangku kepentingan, khususnya pelaku usaha dan nelayan.



Gambar 1. Selisih Antara Harga Acuan Ikan (HAI) Dengan Harga Ikan Terendah di Tingkat Produsen Pada 10 Pelabuhan Pangkalan Penghasil PNBP Terbesar Tahun 2024 Untuk Komoditas Ikan Utama Penyumbang PNBP di Masing-Masing Pelabuhan.

(sumber: diolah dari Data Statistik Perikanan Tangkap 2024; Kepmen KP 33/2024).

**b. Ketimpangan antara wajib bayar PNBP dan non wajib bayar PNBP**

Kendala yang turut berkontribusi terhadap rendahnya capaian PNBP SDA perikanan adalah tingginya proporsi pelaku usaha atau nelayan yang melakukan penangkapan ikan tetapi tidak dikenakan kewajiban pembayaran. Kondisi ini tercermin dari data produksi perikanan tangkap, di mana produksi hasil tangkapan ikan yang tercatat menghasilkan PNBP SDA perikanan hanya sebesar 1 juta ton (DJPT, 2025a) atau sekitar 13,3% dari total produksi perikanan tangkap nasional. Selanjutnya, berdasarkan data statistik perikanan tangkap tahun 2024 dan data perizinan pada tahun yang sama, jumlah kapal perikanan yang menghasilkan PNBP SDA Perikanan tercatat hanya 13.794 unit dari total 818.659 unit kapal yang terdata dalam data statistik perikanan tangkap (KKP, 2025d). Walaupun sebagian besar kapal perikanan tercatat (dalam data statistik) didominasi oleh nelayan kecil dengan ukuran kapal ≤5 Gross Tonnage (GT), yakni sebanyak 671.169 unit, yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan secara eksplisit dikecualikan dari kewajiban pembayaran pungutan, jumlah kapal yang berkontribusi terhadap PNBP SDA Perikanan tetap sangat terbatas.

**c. Minimnya dukungan Pemerintah Daerah**

Faktor lain yang turut berkontribusi terhadap rendahnya capaian PNBP SDA Perikanan adalah minimnya dukungan Pemerintah Daerah dalam

pelaksanaan pemungutan di lapangan (Ombudsman, 2023). Salah satu akar permasalahan terletak pada keterbatasan insentif fiskal bagi pemerintah daerah dalam mendukung proses pemungutan tersebut (Haryanto, 2017). Data menunjukkan bahwa sebagian besar pelabuhan perikanan yang berfungsi sebagai titik pendaratan ikan untuk pemungutan PNBP pascaproduksi merupakan aset milik pemerintah provinsi (Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Replublik Indonesia No.187/KEPMEN-KP/2023 Tentang Pelabuhan Pangkalan Pada Zona Penangkapan Ikan Terukur Dan Pelabuhan Pangkalan Yang Telah Memenuhi Syarat Penarikan Pascaproduksi, 2023). Namun, berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, penerimaan PNBP SDA Perikanan dibagi dengan proporsi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah kabupaten/kota dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH). Dengan demikian, terdapat ketimpangan karena pengelolaan aset pelabuhan pangkalan sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah provinsi, sementara manfaat fiskal dari PNBP justru tidak kembali ke tingkat provinsi (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, 2024).

Ketidakadaan DBH dari PNBP SDA Perikanan yang dialokasikan kepada provinsi menimbulkan apa yang disebut “*misaligned incentives*” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Provinsi) (Mcgee *et al.*, 2025). Ketika pemerintah daerah tidak memperoleh manfaat fiskal yang jelas dari pemungutan PNBP sementara biaya pemeliharaan pelabuhan pangkalan dan pengawasan

lokal tetap menjadi tanggung jawab mereka, maka daerah akan cenderung memprioritaskan sektor lain yang memberikan manfaat langsung kepada daerahnya.

Berdasarkan ketiga kendala sistem PNBP SDA perikanan tersebut, analisis USG menghasilkan masalah prioritas yang harus segera diselesaikan adalah adanya ketimpangan jumlah pelaku usaha/nelayan yang membayar PNBP SDA Perikanan dengan yang tidak membayar. Hasil analisis USG dapat dilihat pada Tabel 1.

### Akar masalah ketimpangan antara wajib bayar PNBP dan non wajib bayar PNBP

Salah satu faktor yang menyebabkan masih rendahnya jumlah kapal yang berkontribusi terhadap PNBP SDA perikanan adalah rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Kondisi ini dapat dilihat dari masih banyaknya pelaku usaha yang beroperasi tanpa izin (Tabel 2), maupun pelaku usaha berizin yang tetap melakukan pelanggaran (Gambar 2). KKP mencatat pada tahun 2023 setidaknya 10.130 kapal perikanan melanggar jalur penangkapan ikan (Nuka, 2023). Sementara itu, berdasarkan hasil olahan data *logbook* penangkapan ikan tahun 2024, sekitar 70% titik koordinat operasi penangkapan kapal izin daerah diketahui beroperasi di luar ketentuan, yakni di atas 12 mil laut (DJPT, 2025c). Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi kewenangan perizinan pusat dan daerah, kapal perikanan dengan ukuran  $\leq 30$  GT yang hanya beroperasi di wilayah perairan provinsi (hingga 12 mil laut) berada di bawah kewenangan pemerintah provinsi.

Tabel 1. Hasil analisis USG terhadap kendala sistem PNBP SDA Perikanan.

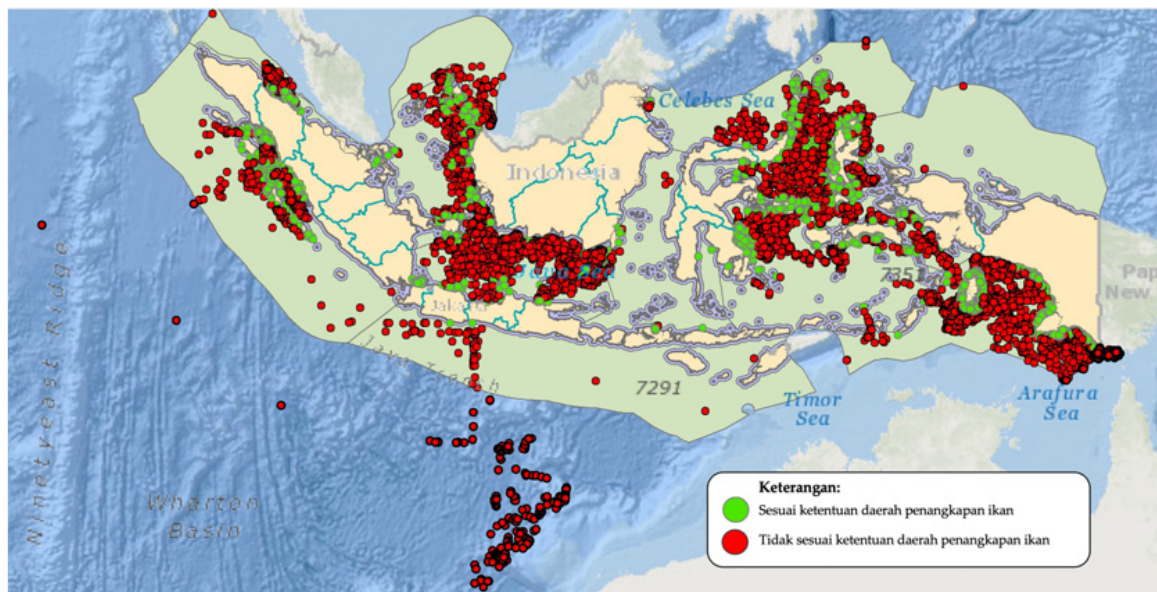
Kendala	Urgency	Seriousness	Growth	Total Skor
a. Nilai acuan ikan belum menggambarkan harga yang berlaku di lapangan	Cukup penting, tetapi masih bisa ditangani dengan penyesuaian regulasi secara periodik Skor: 3	Serius, mempengaruhi besaran pungutan, namun sifatnya lebih teknis Skor: 4	Cukup berkembang, jika tidak diubah, kerugian bersifat akumulatif, tetapi tidak berkembang cepat seperti masalah kepatuhan Skor: 3	10
b. Ketimpangan antara wajib bayar PNBP dan non wajib bayar PNBP	Sangat penting, karena langsung berhubungan dengan kebocoran penerimaan negara Skor: 5	Sangat serius, mengurangi kredibilitas sistem pungutan dan menimbulkan ketidakadilan antar pelaku usaha Skor: 5	Sangat berkembang, jika tidak diatasi, praktik penghindaran pungutan akan semakin meluas dan sistemik Skor: 5	15
c. Minimnya dukungan Pemerintah Daerah	Penting, karena pemungutan PNBP membutuhkan sinergi pusat-daerah Skor: 4	Serius, karena tanpa dukungan daerah pengawasan dan kepatuhan sulit ditegakkan Skor: 4	Cukup berkembang, tanpa insentif fiskal namun masih bisa diperbaiki melalui regulasi Skor: 3	11

Catatan skala skor: sangat tidak (1), tidak (2), cukup (3), *urgent/seriousness/growth* (4), sangat (5).

Tabel 2. Perbandingan Jumlah Kapal Perikanan Dalam Statistik Perikanan Tangkap, Kapal Izin Daerah dan Kapal Izin Pusat.

Kategori dan ukuran kapal	Data statistik	Data izin pusat	Data izin daerah	Kapal tak berizin
Kapal motor tempel $\leq 5$ GT	434.153	-	-	434.153
Kapal motor tempel 5 - 10 GT	21.112	-	-	21.112
Kapal motor tempel >10 - 20 GT	2.520	-	-	2.520
Kapal motor tempel > 20 - 30 GT	1.038	-	-	1.038
Kapal bermotor $\leq 5$ GT	237.016	3	96	236.917
Kapal bermotor >5 - 10 GT	51.720	124	1.464	50.132
Kapal bermotor >10 - 20 GT	29.897	874	3.005	26.018
Kapal bermotor >20 - 30 GT	33.238	5.776	5.304	22.158
Kapal bermotor >30 - 50 GT	1.638	902	141	595
Kapal bermotor >50 - 100 GT	4.067	3.855	199	13
Kapal bermotor >100 - 200 GT	2.194	2.194	-	-
Kapal bermotor >200 - 300 GT	62	62	-	-
Kapal bermotor >300 - 500 GT	3	3	-	-
Kapal bermotor >500 - 100 GT	1	1	-	-
<b>Jumlah</b>	<b>818.659</b>	<b>13.794</b>	<b>10.209</b>	<b>794.656</b>

Sumber: Statistik Perikanan Tangkap Tahun 2024; Data Perizinan Tahun 2024.



Gambar 2. Titik Koordinat Daerah Penangkapan Ikan Kapal Izin Daerah.

(sumber: olahan data dari laporan logbook penangkapan ikan tahun 2024).

Rendahnya kepatuhan pelaku usaha atau nelayan semakin diperkuat dengan adanya indikasi upaya penghindaran pembayaran PHP melalui praktik *illegal transshipment*, baik berupa pemindahan sebagian hasil tangkapan dari kapal penangkap berizin pusat ke kapal penangkap berizin daerah, kapal penangkap berizin pusat ke kapal pengangkut antar pelabuhan (*port to port*), maupun kapal penangkap berizin pusat ke kapal tak berizin (Radya Naila *et al.*, 2022), (KKP, 2025c). Indikasi ini merujuk pada fenomena kejahatan perpajakan yang lazim terjadi pada sektor perikanan di tingkat nasional maupun internasional. Berbagai bentuk penghindaran pungutan yang kerap dilakukan antara lain: ketidaksesuaian klaim hasil tangkapan dari suatu negara untuk mengurangi kewajiban bea masuk, pelaporan hasil tangkapan yang tidak sesuai dengan jumlah sebenarnya, pengubahan label produk guna menurunkan tarif bea masuk, penjualan ikan secara tersembunyi atau melalui mekanisme pengangkutan di tengah laut, serta pengalihan keuntungan ke negara bebas pajak dengan memanfaatkan perusahaan perantara yang bersifat fiktif (OECD, 2020). Praktik *illegal transshipment* di laut lepas menjadi salah satu modus utama dalam penghindaran pungutan tersebut. Studi Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA) memperkirakan potensi kerugian akibat *transshipment* ilegal tuna di Pasifik Barat dan Tengah mencapai USD 333 juta per tahun (Pacific Islands Forum Fisheries Agency, 2021). Selain itu, Global Fishing Watch menggunakan data satelit untuk mengidentifikasi lebih dari 5.000 kejadian *transshipment* besar (*likely transshipments*) dan

86.000 potensi *transshipment* di antara 2012–2016, yang menunjukkan bagaimana praktik tersebut sering terjadi secara tidak terpantau dan melibatkan kapal “reefer” (pengangkut) serta kapal penangkap (Cutlip, 2017).

Menariknya, rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha perikanan tangkap dalam memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya terkait dengan penghindaran pembayaran PNBP, justru turut dipicu oleh adanya celah regulasi dalam PP Nomor 85 Tahun 2021. Regulasi ini hanya mewajibkan pembayaran PNBP SDA Perikanan bagi kapal perikanan berizin pusat, sementara kapal perikanan berizin daerah tidak dikenakan kewajiban serupa. Celah regulasi tersebut secara praktis mendorong perilaku *moral hazard*, karena pelaku usaha memiliki insentif untuk menghindari kategori izin pusat dengan berbagai cara, seperti mendaftarkan kapal berukuran besar dengan dokumen ukuran  $\leq 30$  GT agar dapat memperoleh izin daerah (*markdown* ukuran kapal) (Firdaus *et al.*, 2017; Tidajoh *et al.*, 2021).

Fenomena penghindaran ini semakin diperkuat dengan adanya disparitas insentif dan disinsentif yang diterapkan pemerintah. Kapal berizin pusat diwajibkan membayar PNBP, memasang *Vessel Monitoring System* (VMS), serta menghadapi pengawasan yang lebih ketat (Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan, 2019). Sebaliknya, kapal berizin daerah bukan hanya terbebas dari kewajiban membayar PNBP dan pemasangan VMS,

tetapi juga memperoleh keuntungan tambahan berupa akses terhadap Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi yang diperuntukkan bagi kapal perikanan berukuran  $\leq 30$  GT. Dengan kapasitas kapal yang lebih besar, nelayan skala menengah memperoleh manfaat subsidi BBM dalam jumlah lebih besar secara nominal, sehingga posisi mereka jauh lebih diuntungkan secara ekonomis dibandingkan nelayan kecil maupun kapal berizin pusat.

Oleh karena itu, meskipun PP 85/2021 dirancang untuk mendukung pengembangan usaha kecil dan menengah dengan tidak mengenakan pungutan PNBP, insentif ini sekaligus menciptakan ruang penyalahgunaan oleh pelaku usaha yang sesungguhnya berskala besar namun menyamarkan statusnya untuk menghindari pungutan. Ketidakseimbangan ini menciptakan distorsi regulasi yang serius, di mana pelaku usaha dengan kapasitas investasi besar justru terdorong untuk menyesuaikan status perizinannya agar masuk kategori kapal izin daerah demi memperoleh berbagai insentif fiskal dan non-fiskal.

## STRATEGI KEBIJAKAN UNTUK PENINGKATAN PENERIMAAN PNBP SDA PERIKANAN

### Teori dan Landasan Peraturan Pungutan Perikanan

Secara teori penelesaian PHP di Indonesia selaras dengan konsep *fishing fee* atau *resource rent* dimana pada sektor perikanan tangkap berakar dari teori ekonomi klasik mengenai pengelolaan sumber daya bersama (*common-property resources*). Tanpa adanya regulasi, perikanan akan cenderung mengalami fenomena *open access*, yang ditandai dengan *overfishing*, *over-capitalization*, dan hilangnya surplus ekonomi yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh negara atau masyarakat luas (Bertheussen & Vassdal, 2022). Dengan kata lain, potensi keuntungan ekonomi (*resource rent*) dari perikanan akan hilang (*dissipated*) apabila tidak ada instrumen kebijakan yang mengatur akses dan pemanfaatannya. Mekanisme pungutan dalam bentuk *fishing fee* dapat berfungsi ganda, yaitu: (1) sebagai instrumen fiskal untuk memulihkan biaya pengelolaan dan pengawasan (*cost recovery*), serta (2) sebagai mekanisme distribusi surplus ekonomi (*resource rent capture*) yang dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan nasional (Flaaten *et al.*, 2017). Dengan demikian, *fishing fee* bukan hanya sekadar sumber penerimaan negara, tetapi juga instrumen tata kelola yang mampu menyeimbangkan kepentingan ekonomi, sosial, dan ekologi.

Dalam praktik internasional, penerapan *fishing fee* bervariasi tergantung pada struktur industri perikanan dan kapasitas kelembagaan masing-masing negara. Islandia, misalnya, menerapkan sistem *resource rent taxation* berbasis nilai tangkapan (*catch value-based fee*) yang dikenakan kepada perusahaan pemegang kuota penangkapan ikan, dimana besaran *fee* dipungut sebesar 6% dari total nilai pendaratan ikan tanpa adanya pembeda antar ukuran kapal perikanan. *Fee* ini menjadi salah satu instrumen penting untuk mengendalikan surplus ekonomi perikanan sekaligus memberikan kontribusi signifikan pada pendapatan negara, meskipun menghadapi resistensi dari industri perikanan di Islandia (Gunnlaugsson *et al.*, 2018). Di Indonesia, sesuai PP 85/2021 penerapan besaran persentase nilai PHP dibedakan berdasarkan ukuran kapal perikanan, dimana kapal perikanan berukuran  $< 60$ GT dikenakan besaran pungutan sebesar 5% dari total nilai pendaratan ikan ( $\text{volume} \times \text{NAI}$ ). Sedangkan ukuran kapal  $> 60$ GT dikenakan 10% dari total nilai pendaratan ikan.

Dari perspektif teori fiskal, desain *fishing fee* idealnya memperhatikan prinsip keadilan (*equity*) (Ayers & Chan, 2020). Kelompok nelayan kecil biasanya dikecualikan atau diberikan keringanan karena keterbatasan modal dan perannya dalam ketahanan pangan lokal. Sebaliknya, pelaku usaha skala menengah dan besar yang memiliki kapasitas investasi tinggi, akses ke teknologi modern, serta potensi menghasilkan surplus ekonomi lebih besar merupakan target utama pungutan (Schuhbauer *et al.*, 2020). Dengan pendekatan diferensial ini, pungutan dapat lebih proporsional sekaligus menjaga keberlanjutan usaha perikanan rakyat. Selain aspek fiskal, *fishing fee* juga memiliki fungsi ekologis dan sosial. Secara ekologis, pungutan dapat berperan sebagai *disincentive* terhadap eksploitasi berlebihan, sementara secara sosial pungutan dapat diarahkan kembali (melalui skema subsidi atau kompensasi) untuk mendukung kesejahteraan nelayan kecil dan investasi pada infrastruktur perikanan. Oleh karena itu, *fishing fee* merupakan instrumen multifungsi yang mengintegrasikan dimensi keberlanjutan (*sustainability*), efisiensi ekonomi, dan keadilan sosial dalam pengelolaan perikanan tangkap (Suherman *et al.*, 2025; Sumaila *et al.*, 2023).

Dalam konteks optimalisasi penerimaan negara, literatur internasional menegaskan bahwa perluasan basis wajib bayar sering kali lebih efektif daripada sekadar meningkatkan tarif pungutan yang telah ada. Studi IMF Tahun 2020 menunjukkan bahwa di banyak negara berkembang, strategi yang paling berhasil untuk meningkatkan penerimaan

negara bukan melalui kenaikan tarif, melainkan melalui reformasi administrasi yang memperluas cakupan wajib bayar, memperbaiki kepatuhan, dan menutup celah regulasi yang memungkinkan terjadinya penghindaran pungutan (Chang *et al.*, 2020). Sejalan dengan itu, studi mengenai reformasi perpajakan di negara-negara OECD juga menekankan pentingnya *strategy base broadening*, di mana perluasan basis pajak yang disertai dengan pengurangan pengecualian dan celah regulasi terbukti meningkatkan penerimaan negara secara signifikan, bahkan dalam kondisi ketika tarif marginal tidak dinaikkan (Ilzetzki, 2018).

Pengalaman Indonesia sendiri memberikan bukti konkret mengenai efektivitas strategi perluasan basis wajib bayar melalui kebijakan *Tax Amnesty* yang dilaksanakan pada tahun 2016–2017. Program ini dirancang bukan untuk meningkatkan tarif pajak, melainkan untuk menarik lebih banyak wajib pajak masuk ke dalam sistem dengan memberikan insentif berupa penghapusan sanksi administrasi dan pengampunan pajak atas kewajiban masa lalu. Hasilnya, jumlah wajib pajak yang mengikuti program *Tax Amnesty* mencapai 956.793 orang, dengan deklarasi nilai harta di dalam negeri sebesar Rp3.676 triliun dan di luar negeri sebesar Rp1.031 triliun, serta repatriasi dana mencapai Rp147 triliun (Saeroji, 2017). Berbagai studi menjelaskan bahwa *Tax Amnesty* berperan penting dalam memperluas basis pajak serta meningkatkan kepatuhan wajib pajak di masa mendatang, meskipun efektivitas jangka panjangnya sangat bergantung pada reformasi administrasi dan penegakan hukum yang konsisten (Hajawiyah *et al.*, 2021)

Sejalan dengan berbagai teori, literatur, dan praktik baik pengelolaan perikanan dan pengelolaan pungutan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009, sejatinya telah mengamanatkan bahwa setiap orang yang memperoleh manfaat langsung dari SDI dikenakan pungutan perikanan, dan pungutan dimaksud adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Selama ini PNBP belum dikenakan kepada kapal izin daerah karena ada undang-undang lain yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang masih memperkenankan daerah menarik retribusi atas pemanfaatan Sumber Daya Ikan (SDI). Namun demikian, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang juga mencabut Undang-Undang 33/2004, tidak

lagi memperkenankan pemerintah daerah menarik retribusi atas pemanfaatan SDI. Landasan kebijakan dalam Undang-Undang ini memberikan momentum penting untuk memperkuat basis data pembayar PNBP SDA Perikanan. Hal ini semakin relevan dengan terbitnya regulasi perizinan berusaha terbaru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Risiko, yang secara eksplisit mengatur bahwa perizinan kapal daerah juga dikenakan kewajiban pembayaran PNBP. Selain itu, momentum memungut PNBP untuk kapal izin daerah diyakini secara langsung mengatasi permasalahan di lapangan (*illegal transshipment, markdown*, dll.) karena tertutupnya celah dan timbulnya kesetaraan antar pelaku usaha (pusat-daerah).

Dalam kerangka implementasi pungutan pada sektor perikanan, instrumen pendukung lain yang tidak kalah penting adalah penguatan mekanisme pemantauan dan pengawasan berbasis teknologi, salah satunya melalui *Vessel Monitoring System* (VMS). VMS tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol kepatuhan pelaku usaha terhadap aturan perizinan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan akurasi data daerah operasi penangkapan ikan. Dari perspektif teori SDI adalah sumber daya bersama (*common-pool resources*), kehadiran VMS merupakan bentuk *controlled access* yang mencegah terjadinya *overfishing* dan hilangnya *resource rent* (FAO, 2020; Kroodsma *et al.*, 2018). Lebih jauh, teori kepatuhan regulasi menekankan bahwa probabilitas deteksi pelanggaran yang lebih tinggi melalui pemantauan VMS dapat memperkuat kepatuhan terhadap kewajiban pembayaran pungutan (McDonald *et al.*, 2021). Seiring dengan kebutuhan untuk mempersempit ketimpangan antara wajib bayar PNBP dan pelaku usaha yang tidak dikenakan pungutan, VMS menjadi pilar penting untuk mendeteksi upaya penangkapan di luar wilayah yang diperbolehkan (>12 mil) oleh kapal-kapal berizin daerah, sehingga pungutan PNBP SDA Perikanan dapat dipungut secara lebih adil, akurat, dan transparan.

Merujuk pada uraian di atas, desain kebijakan PNBP SDA Perikanan di Indonesia sebaiknya diarahkan pada upaya memperluas basis pembayar pungutan, khususnya kelompok usaha menengah luput dari kewajiban. Dengan memperkuat basis pembayar, kebijakan PNBP SDA Perikanan tidak hanya meningkatkan penerimaan secara berkelanjutan, tetapi juga menciptakan keadilan fiskal karena beban pungutan lebih proporsional ditanggung oleh kedua kelompok usaha menengah dan besar.

## Pilihan Kebijakan Dalam Rangka Perluasan Basis Pembayar PNBP untuk Peningkatan PNBP SDA Perikanan

Dalam rangka memperluas basis data pembayar PNBP SDA Perikanan, terdapat beberapa pilihan kebijakan yang dapat dipertimbangkan. Pertama, melakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada KKP, dengan memasukkan substansi baru berupa pengenaan PNBP SDA Perikanan terhadap kapal berizin daerah. Kedua, mewajibkan seluruh kapal perikanan yang beroperasi di perairan Indonesia untuk menggunakan VMS melalui perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 10 Tahun 2019 tentang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan, guna memperkuat mekanisme pemantauan kepatuhan. Ketiga, menyatukan kewenangan perizinan usaha perikanan tangkap menjadi izin pusat melalui perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga kewajiban pungutan dapat diberlakukan secara seragam. Ketiga opsi kebijakan ini, selain berfungsi memperluas basis data pembayar PNBP SDA Perikanan, juga diharapkan mampu menutup celah regulasi yang selama ini dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menghindari kewajiban pungutan.

Pilihan kebijakan pertama, yaitu perubahan PP 85 Tahun 2021, memberikan peluang untuk memperluas basis wajib bayar melalui revisi regulasi tingkat pemerintah. Langkah ini memungkinkan peningkatan capaian penerimaan negara sekaligus memperkuat tata kelola pungutan secara lebih merata di antara pelaku usaha perikanan tangkap. Kebijakan ini dapat dilihat sebagai instrumen regulatif yang langsung menasar pada aspek teknis pengenaan pungutan tanpa perlu mengubah struktur kelembagaan secara menyeluruh.

Opsi kedua, yaitu mewajibkan penggunaan VMS pada seluruh kapal perikanan, menekankan pada aspek pengawasan berbasis teknologi. VMS berfungsi tidak hanya untuk memantau kepatuhan terhadap wilayah operasi penangkapan ikan, tetapi juga memperkuat akurasi data pendaratan ikan sebagai dasar pengenaan pungutan. Dengan pemantauan yang lebih transparan dan *real-time*, pemerintah dapat mengurangi potensi praktik penghindaran pungutan, termasuk melalui *transshipment* ilegal maupun pelanggaran wilayah.

Sementara itu, opsi ketiga, yakni penyatuan kewenangan perizinan usaha perikanan tangkap menjadi izin pusat melalui perubahan UU 23 Tahun 2014, menawarkan pendekatan yang lebih struktural. Dengan kebijakan ini, seluruh kapal perikanan berada dalam satu sistem perizinan yang konsisten sehingga kewajiban pungutan dapat diterapkan secara seragam. Langkah ini juga meningkatkan integrasi tata kelola perizinan dan pungutan, serta memperkuat akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

Analisis alternatif kebijakan dilakukan menggunakan pendekatan Bardach (2012) bersama *keyperson* di internal Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, dengan menggunakan empat kriteria analisis yaitu ekonomi, sosial, politik, dan kelayakan teknis. Masing-masing kriteria dinilai menggunakan skala 1–5, dimana skor 1 menunjukkan tingkat kelayakan atau dampak paling rendah dan skor 5 menunjukkan tingkat paling tinggi. Penilaian didasarkan pada analisis kualitatif terhadap potensi dampak kebijakan, risiko implementasi, serta kapasitas kelembagaan yang tersedia. Berdasarkan hasil analisis Tabel 3, terpilih satu kebijakan yang akan direkomendasikan yaitu perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada KKP.

Tabel 3. Analisis Alternatif kebijakan.

Opsi Kebijakan	Ekonomi	Sosial	Politik	Teknis	Total Skor
1. Perubahan PP 85/2021	5 = langsung meningkatkan penerimaan negara karena basis pungutan meluas	3 = resistensi nelayan skala menengah mungkin muncul	3 = Pemda bisa menolak, tapi resistensi relatif moderat	4 = implementasi teknis cukup mudah karena pembahasan hanya dilingkup pemerintah (antar K/L)	15
2. Perubahan Permen KP 10/2019)	4 = memperkuat basis data wilayah penangkapan, efek jangka panjang	2 = resistensi nelayan tinggi karena tambahan biaya pemasangan unit VMS dan biaya <i>airtime</i> bulanan	4 = dukungan politik kuat terkait agenda pemberantasan <i>IUU fishing</i>	3 = butuh infrastruktur digital & SDM enumerator, biaya awal tinggi	13
3. Perubahan UU 23/2014)	5 = langsung meningkatkan penerimaan negara karena basis pungutan meluas dan perizinan berada dalam satu tata kelola	3 = resistensi daerah tinggi, nelayan harus adaptasi ke sistem pusat	2 = perubahan UU sulit secara politik, butuh konsensus antara DPR dan pemerintah	2 = implementasi teknis kompleks karena restrukturisasi kelembagaan	12

Berdasarkan hasil analisis terhadap berbagai alternatif kebijakan yang telah dibahas, strategi kebijakan diarahkan pada opsi yang dinilai paling efektif dalam memperluas basis wajib bayar PNBP SDA Perikanan sekaligus menutup celah regulasi yang selama ini dimanfaatkan oleh pelaku usaha. Atas dasar itu, direkomendasikan kepada pimpinan tertinggi Kementerian Kelautan dan Perikanan yang mengelola pelaksanaan pemungutan PNBP SDA Perikanan, untuk mengusulkan perubahan atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. Usulan perubahan ini ditujukan kepada Menteri Keuangan sebagai instansi penyusun dan pengawas kebijakan PNBP, dengan substansi utama berupa perluasan kewajiban pungutan PNBP SDA Perikanan kepada kapal perikanan berizin daerah.

Usulan pengaturan dalam perubahan PP 85 Tahun 2021 tersebut mencakup beberapa aspek penting. Pertama, penegasan mengenai subjek wajib bayar yang meliputi kapal perikanan berizin pusat dan berizin daerah, dengan tetap mempertahankan pengecualian bagi nelayan kecil sesuai ketentuan perundang-undangan. Kedua, penyusunan rumusan tarif yang proporsional dan adil, dengan mempertimbangkan kapasitas usaha serta prinsip keberlanjutan sumber daya perikanan. Ketiga, penetapan mekanisme pelaksanaan pungutan yang menjamin transparansi, akurasi, dan keterlacakan data hasil tangkapan. Keempat, penyusunan mandat peraturan turunan yang diperlukan untuk mendukung efektivitas implementasi, seperti pedoman teknis, integrasi sistem data, dan mekanisme pengawasan lapangan.

Untuk memastikan kebijakan ini dapat diimplementasikan secara efektif, diperlukan rencana aksi operasional yang jelas dan terstruktur. Tahap pertama adalah penyusunan rumusan pengaturan dalam usulan perubahan PP 85 Tahun 2021, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pungutan PNBP SDA Perikanan bagi kapal izin daerah. Tahap kedua adalah pembahasan bersama Kementerian Keuangan, sebagai otoritas fiskal yang memiliki kewenangan menetapkan kebijakan PNBP secara nasional. Tahap ketiga adalah konsultasi publik dengan melibatkan asosiasi nelayan, pelaku usaha perikanan, pemerintah daerah, serta organisasi masyarakat sipil guna memperoleh masukan, memperkuat legitimasi kebijakan, dan meminimalisir resistensi sosial. Tahap keempat adalah pembahasan antar kementerian melalui Panitia Antar Kementerian (PAK), guna memperoleh kesepakatan lintas sektor. Tahap kelima adalah penetapan perubahan PP 85 Tahun 2021 sebagai payung hukum final.

Implementasi strategi kebijakan ini diharapkan mampu mengurangi ketimpangan antara jumlah pelaku usaha perikanan tangkap yang membayar dan yang tidak membayar PNBP SDA Perikanan. Selain itu, kebijakan ini juga diharapkan dapat mempersempit peluang terjadinya praktik penghindaran kewajiban pembayaran, termasuk melalui mekanisme transshipment ilegal dan penyalahgunaan perbedaan izin pusat-daerah. Dengan basis wajib bayar yang lebih luas dan regulasi yang lebih tegas, realisasi penerimaan PNBP SDA Perikanan berpotensi meningkat secara signifikan. Pada akhirnya, kebijakan ini bukan hanya memperkuat posisi fiskal negara, tetapi juga mendukung tata kelola perikanan tangkap yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan.

Meskipun strategi kebijakan ini dinilai paling strategis untuk meningkatkan PNBP SDA Perikanan, implementasinya berpotensi menghadapi beberapa hambatan. Pertama, dari aspek politik dan kelembagaan, terdapat kemungkinan resistensi dari pemerintah daerah provinsi karena perubahan kebijakan ini menyangkut kewenangan dan potensi implikasi fiskal. Strategi mitigasi yang dapat dilakukan adalah memperkuat koordinasi antarlevel pemerintahan serta menyiapkan mekanisme insentif fiskal yang adil, misalnya melalui skema dana bagi hasil bagi pemerintah provinsi dan dukungan dana dekonsentrasi atau tugas pembantuan yang bersumber dari APBN KKP serta peningkatan dana transfer daerah seperti Dana Alokasi Khusus (DAK).

Kedua, dari aspek sosial-ekonomi, pelaku usaha skala kecil menengah berpotensi menyampaikan keberatan terhadap pungutan baru karena dikhawatirkan menambah beban usaha. Untuk mengantisipasi hal ini, strategi mitigasi yang dapat ditempuh adalah menetapkan batasan yang jelas terkait kelompok usaha yang wajib bayar, dengan tetap memberikan pengecualian bagi nelayan kecil sesuai UU Perikanan, serta menyusun skema kompensasi atau bantuan pemerintah yang tepat sasaran seperti pemberian bantuan VMS kepada kapal perikanan skala kecil-menengah.

Ketiga, dari aspek teknis dan operasional, tantangan dapat muncul terkait keterpaduan data perizinan antara pusat dan daerah serta sistem monitoring berbasis teknologi. Strategi mitigasinya adalah memperkuat integrasi sistem informasi layanan perizinan perikanan nasional, memperluas penggunaan VMS, serta memperkuat mekanisme pelaporan elektronik hasil tangkapan yang sederhana namun akurat.

Dengan langkah mitigasi yang terencana, hambatan yang ada dapat dikelola dengan baik sehingga kebijakan perubahan PP 85 Tahun 2021 benar-benar dapat diimplementasikan secara efektif untuk meningkatkan penerimaan negara dari PNBP SDA Perikanan.

## PENUTUP

Hasil analisis dalam makalah ini menunjukkan bahwa rendahnya capaian PNBP SDA Perikanan disebabkan oleh belum optimalnya Nilai Acuan Ikan (NAI), ketimpangan basis wajib bayar, dan minimnya dukungan pemerintah daerah, dengan masalah utama terletak pada ketimpangan pelaku usaha yang membayar dan tidak membayar PNBP akibat rendahnya kepatuhan, praktik penghindaran, dan celah regulasi. Strategi yang paling efektif untuk meningkatkan penerimaan bukan melalui kenaikan tarif, melainkan melalui perluasan basis wajib bayar (*base broadening*). Dari tiga alternatif kebijakan yang dianalisis, perubahan PP 85 Tahun 2021 menjadi opsi paling optimal karena mampu secara langsung memperluas cakupan pungutan dan relatif mudah diimplementasikan. Dengan demikian, reformasi regulasi yang memperluas basis pembayar dan memperkuat pengawasan menjadi kunci dalam meningkatkan PNBP sekaligus mewujudkan tata kelola perikanan yang lebih adil, transparan, berkelanjutan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Kami menyampaikan terima kasih kepada Sekretaris Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, Direktur Usaha Penangkapan Ikan, Direktur Pengelolaan Sumber Daya Ikan, Sdr. Hamdan Nurul Huda, Sdr. Angga Nugraha, Sdr. Ade Januar, Sdr. Haryo Topo Yuwono, Sdr. Miko Novri Amanda, Sdr. Wazir Naf'an, Sdr. Muhammad Royhan, Sdr. Aldino Rahadiyan Wicaksono, serta rekan-rekan Tim Kerja Program dan pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas dukungan dan kontribusi yang telah diberikan. Semoga segala bentuk bantuan dan kerja sama tersebut memberikan manfaat bagi peningkatan tata kelola perikanan tangkap dan mendapat balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa.

## PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Dengan ini menyatakan bahwa saya adalah: Tono Amboro sebagai kontributor tunggal dalam penulisan makalah ini. Penulis menyatakan bahwa Surat Kontribusi Penulis telah dilampirkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ayers, A. L., & Chan, H. L. (2020). Rights-Based Management, Competition, and Distributional Equity in Hawai'i's Largest Commercial Fishery. *International Journal of the Commons*. <https://doi.org/10.5334/ijc.996>.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: the eightfold path to more effective problem solving* / Eugene Bardach. -4th ed. (C. Kiino, M. Araklian, & A. Marks (eds.); 4th ed.). CQ Press.
- Bertheussen, B. A., & Vassdal, T. (2022). Rent Generation Under the Norwegian Rights-Based Pelagic Fishery. *Frontiers in Marine Science, Volume 9-2022*. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.841505>.
- Chang, E. S., Gavin, E., Gueorguiev, N., & Honda, J. (2020). Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations? *IMF Working Papers, 2020(142)*, A001. <https://doi.org/10.5089/9781513550831.001.A001>.
- Cutlip, K. (2017). *The First-Ever Global View of Transshipment in Commercial Fishing*. Global Fishing Watch. <https://globalfishingwatch.org/press-release/first-global-view-transshipment-commercial-fishing/>.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB. (2024). *Jadi Narasumber, Kadislutkan NTB Soroti Ketidakadilan DBH SDA Perikanan*. <https://dislutkan.ntbprov.go.id/jadi-narasumber-kadislutkan-ntb-soroti-ketidakadilan-dbh-sda-perikanan>.
- DJPT. (2023). *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2022*.
- DJPT. (2024). *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2023*.
- DJPT. (2025a). *Business Intelligent Platform Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap*. <https://perizinan.kkp.go.id/bi/>
- DJPT. (2025b). *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2024*.
- DJPT. (2025c). *Laporan Logbook Penangkapan Ikan Tahun 2024*.
- FAO. (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in Action* (p. 244 p.). Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Firdaus, M., Dewitasari, Y., Pramoda, R., Koeshendrajana, S., & Timur, A. (2017). Kekrugian Sumber Daya Ikan Akibat Praktik Mark Down Kapal Penangkap Ikan di Indonesia. *Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan, 021*, 133–141.
- Flaaten, O., Heen, K., & Matthiasson, T. (2017). Profit and Resource Rent in Fisheries. *Marine Resource Economics, 32(3)*, 311–328. <https://doi.org/10.1086/692074>.

- Gunnlaugsson, S. B., Kristofersson, D., & Agnarsson, S. (2018). Fishing for a fee: Resource rent taxation in Iceland's fisheries. *Ocean & Coastal Management*, 163, 141–150. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.06.001>.
- Hajawiyah, A., Suryarini, T., Kiswanto, & Tarmudji, T. (2021). Analysis of a tax amnesty's effectiveness in Indonesia. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 44, 100415. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.intaccudtax.2021.100415>.
- Haryanto, J. T. (2017). Penghasil SDA dan Non-SDA di Era Desentralisasi Fiskal (Comparative Analysis of Regional Financial Mapping from The Producer of Natural Resources and Non-Natural Resources in The Fiscal Decentralization Era). *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik*, 8(2), 103–116.
- Ichi, M. (2023). *Memberatkan, Nelayan Melaut Protes Acuan Harga Ikan*. Mongabay.Co.Id.
- Ilzetzki, E. (2018). Tax reform and the political economy of the tax base. *Journal of Public Economics*, 164, 197–210. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.06.005>.
- Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1975 Tentang Pungutan Pengusahaan Perikanan Dan Pungutan Hasil Perikanan Bagi Penanaman Modal Asing Dan Penanaman Modal Dalam Negeri Di Bidang Perikanan (1975). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/78506/keppres-no-8-tahun-1975>.
- Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 19 Tahun 2022 Tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan, Jumlah Tangkapan Ikan Yang Diperbolehkan, Dan Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, Pub. L. No. Kepmen KP No 19 Tahun 2022 (2022).
- Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 33 Tahun 2024 Tentang Harga Acuan Ikan (2024).
- Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia No.187/KEPMEN-KP/2023 Tentang Pelabuhan Pangkalan Pada Zona Penangkapan Ikan Terukur Dan Pelabuhan Pangkalan Yang Telah Memenuhi Syarat Penarikan Pascaproduksi (2023). <https://jdih.kkp.go.id/Homedev/DetailPeraturan/5741>.
- KKP. (2025a). *Data dan Statistik*. <https://portaldata.kkp.go.id/portals/data-statistik/prod-ikan/tbl-statis>.
- KKP. (2025b). *KKP Tegaskan PNBPN SDA Perikanan Merupakan Jawaban Keadilan Berusaha*. Siaran Pers Kementerian Kelautan Dan Perikanan Nomor: SP.310/SJ.5/VII/2025. <https://kkp.go.id/news/news-detail/kkp-tegaskan-pnbpsda-perikanan-merupakan-jawaban-keadilan-berusaha-nRAW.html>.
- KKP. (2025c). *KKP Tindak Tegas Kapal Pelaku Transshipment di Laut Aru*. Siaran Pers Kementerian Kelautan Dan Perikanan Nomor: SP.073/SJ.5/II/2025. <https://www.kkp.go.id/news/news-detail/kkp-tindak-tegas-kapal-pelaku-transshipment-di-laut-aruu-6WY7.html>.
- KKP. (2025d). *Layanan Perizinan Berusaha Subsektor Penangkapan Ikan dan Pengangkutan Ikan*. <https://perizinan.kkp.go.id/>.
- Koral. (2023). *Kenaikan PNBPN Pascaproduksi: Ditolak Nelayan, Dipertanyakan DPR*. Koral. Info. <https://koral.info/id/kenaikan-pnbp-pascaproduksi-ditolak-nelayan-dipertanyakan-dpr/>.
- Kroodsma, D. A., Mayorga, J., Hochberg, T., Miller, N. A., Boerder, K., Ferretti, F., Wilson, A., Bergman, B., White, T. D., Block, B. A., Woods, P., Sullivan, B., Costello, C., & Worm, B. (2018). Tracking the global footprint of fisheries. *Science*, 359(6378), 904–908. <https://doi.org/10.1126/science.aao5646>.
- McDonald, G. G., Costello, C., Bone, J., Cabral, R. B., Farabee, V., Hochberg, T., Kroodsma, D., Mangin, T., Meng, K. C., & Zahn, O. (2021). Satellites can reveal global extent of forced labor in the world's fishing fleet. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(3), e2016238117. <https://doi.org/10.1073/pnas.2016238117>.
- Mcgee, K., Stein, E. B., & Danis, J. (2025). *Misaligned Incentives* (Issue May). Institute for Policy Integrity New York University School of Law. [https://policyintegrity.org/files/publications/Misaligned\\_Incentives\\_-\\_Rethinking\\_the\\_Gas\\_Utility\\_Regulatory\\_Model\\_for\\_Decarbonization\\_Policy\\_Brief\\_vF.pdf](https://policyintegrity.org/files/publications/Misaligned_Incentives_-_Rethinking_the_Gas_Utility_Regulatory_Model_for_Decarbonization_Policy_Brief_vF.pdf).
- Nuka, F. M. (2023). KKP Catat 10.130 Kapal Berpotensi Langgar Jalur Penangkapan Ikan. *Antaraneus.Com*. <https://kumpang.antaraneus.com/berita/120117/kkp-catat-10130-kapal-berpotensi-langgar-jalur-penangkapan-ikan>.
- Nurlaela, E., Nurfitriana, N., Demi, L., Sadir, E. A., & Ferlin, A. (2025). *Metode Pendataan Berbasis Komunikasi Persuasif Bagi Enumerator di Lapangan* (R. P. Murtikusuma (ed.); Cetakan Pe). Pusat Pengembangan Pendidikan dan Penelitian Indonesia.
- Nurlaela, E., Ripaldi, M., Saputra, A., Choerudin, H., & Nababan, S. P. (2025). *Effectiveness of Measured Fishing Policy and Post-Production Non-Tax State Revenue Mechanism at Klidang Lor Coastal Fisheries Port, Central Java*. 9(2), 155–173.
- OECD. (2020). *OECD Review of Fisheries 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7946bc8a-en>.
- Ombudsman. (2023). *Pengawasan Pelayanan Publik Terhadap Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) Berbasis Kuota dan Zona*. [https://ombudsman.go.id/produk/lihat/900/SUB\\_BL\\_5a25a712a8fc9\\_file\\_20240325\\_143013.pdf](https://ombudsman.go.id/produk/lihat/900/SUB_BL_5a25a712a8fc9_file_20240325_143013.pdf).

- Pacific Islands Forum Fisheries Agency. (2021). *The Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pasific Islands Region - a 2020 Update*. <https://www.ffa.int/download/the-quantification-of-illegal-unreported-and-unregulated-iuu-fishing-in-the-pacific-islands-region/>.
- Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan (2019). <https://jdih.kkp.go.id/HomeDev/DetailPeraturan/795>.
- Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2024 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengenaan Tarif Atas Jenis PNBP Yang Berlaku Pada Kementerian Kelautan Dan Perikanan Yang Berasal Dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan (2024). <https://jdih.kkp.go.id/HomeDev/DetailPeraturan/6683>.
- Priyanto, T. I. (2022). *Nelayan Pantura Jawa Tolak Penerapan Tarif Baru Penerimaan Negara Bukan Pajak*. Kumparan.Com. <https://kumparan.com/ciremaiday/nelayan-pantura-jawa-tolak-penerapan-tarif-baru-penerimaan-negara-bukan-pajak-1yEtCym4eIZ/full>.
- Radya Naila, A., Akbar Al Falah, T., & Fitriono, R. A. (2022). Tindakan Illegal Fishing di Indonesia dalam Kriminologi. *Intelektiva*, 3(5), 54–60.
- Saeroji, O. (2017). *Setelah Amnesti Pajak Berakhir*. DJP. <https://www.pajak.go.id/id/artikel/setelah-amnesti-pajak-berakhir>.
- Sary, Z. A. (2025). *Analisis Governansi dan Optimalisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan di Indonesia*. Universitas Negeri Jakarta.
- Schuhbauer, A., Skerritt, D. J., Ebrahim, N., Le Manach, F., & Sumaila, U. R. (2020). The Global Fisheries Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries. *Frontiers in Marine Science, Volume 7-2020*. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.539214>.
- Somad, A. (2023). *Kisruh PNBPN Perikanan Terukur di Mata Nelayan*. Jaring.Id.
- Suherman, A., Hernuryadin, Y., Suadela, P., Furkon, U. A., & Amboro, T. (2025). Transformation of Indonesian capture fisheries governance: Review and prospects. *Marine Policy*, 174, 106619. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.marpol.2025.106619>.
- Sumaila, U. R., Walsh, M., Hoareau, K., Cox, A., Abdallah, P., Akpalu, W., Anna, Z., Benzaken, D., Crona, B., Fitzgerald, T., Heaps, L., Karousakis, K., Lange, G.-M., Leland, A., Miller, D., Sack, K., Shahnaz, D., Teh, L., Thiele, T., ... Zhang, J. (2023). Ocean Finance: Financing the Transition to a Sustainable Ocean Economy. In J. Lubchenco & P. M. Haugan (Eds.), *The Blue Compendium: From Knowledge to Action for a Sustainable Ocean Economy* (pp. 309–331). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-16277-0\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-031-16277-0_9).
- Tidajoh, I. S., Luasunaung, A., Kaparang, F. E., Manoppo, L., Sumilat, D. A., & Mantiri, R. O. S. E. (2021). The Impact Study of Re-Measurement of Fishing Vessels Based at Tumumpa Coastal Fishing Port. *Marine Fisheries : Journal of Marine Fisheries Technology and Management*, 11(2), 161–167. <https://doi.org/10.29244/jmf.v11i2.36155>.