



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**KEBIJAKAN PUNGUTAN NEGARA UNTUK MENDUKUNG  
PEMBANGUNAN MINAPOLITAN INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Administrasi (M.A) dalam Ilmu Administrasi**

**DINA NOVIANTI  
NPM.0906589085**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCA SARJANA  
ILMU ADMINISTRASI KEBIJAKAN PERPAJAKAN  
SALEMBA  
JUNI 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya Saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Dina Novianti

NPM : 0906589085

Tanda Tangan :

Jakarta : 6 Juli 2011

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

### LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Dina Novianti  
NPM : 0906589085  
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan  
Judul Tesis : Kebijakan Pungutan Negara untuk Mendukung  
Pembangunan Minapolitan di Indonesia

telah diperiksa oleh Pembimbing serta dinyatakan layak untuk diajukan ke sidang Tesis Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Pembimbing Tesis,



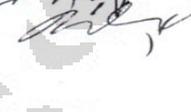
Dr.Haula Rosdiana M.Si.

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Dina Novianti  
NPM : 0906589085  
Program Studi : Ilmu Administrasi Kebijakan Pajak  
Judul Tesis : Kebijakan Pungutan Negara Untuk Mendukung  
Pembangunan Minapolitan Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Kebijakan Perpajakan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Gunadi, M.Sc (  )  
Pembimbing : Dr. Haula Rosdiana, M.Si (  )  
Penguji Ahli : Dr. Machfud Sidik, M.Sc (  )  
Sekretaris Sidang : Milla S. Setyowati, S.Sos, M. Ak (  )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2011

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas berkat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “ **Kebijakan Pungutan Negara Untuk Mendukung Pembangunan Minapolitan Di Indonesia**”. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master of Administration (M.A).

Dalam kesempatan ini peneliti juga ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tidak terhingga kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis untuk dalam proses penyelesaian Tesis ini baik dalam hal moril maupun materil, antara lain :

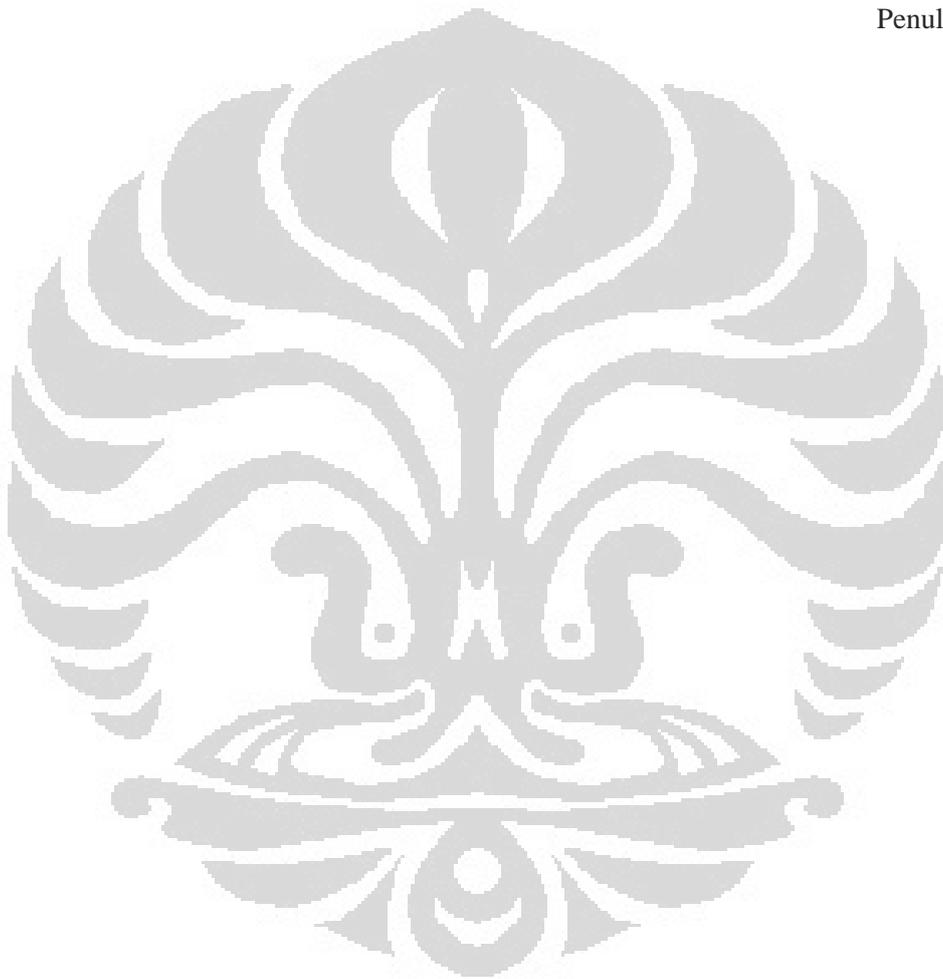
1. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag. Rer. Publ selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Dr. Haula Rosdiana, M.Si selaku Pembimbing Tesis yang banyak memberikan nasihat dan saran kepada peneliti dalam pembuatan Tesis;
3. Prof. Dr. Gunadi, M.Sc selaku Ketua Sidang yang sudah memberikan saran sejak sidang proposal tesis.
4. Dr. Machfud Sidik, M. Sc selaku Penguji Ahli dan Nara sumber peneliti yang banyak memberikan saran dan masukan sejak sidang Proposal.
5. Milla S. Setyowati, S.Sos, M.Ak selaku Sekretaris Sidang yang telah memberikan saran pada saat sidang tesis.
6. Seluruh informan di dalam penelitian ini: Dr. Sunoto MES, Ir.Nina Nirmalasari Muhidin, Ady Candra, S.Pi, M.Si, Ir Helmi Yudiarsafran Zuna, Msi., Bpk Miftahudin, Bapak Fery Corly, Bapak Said Mohammad, Bapak Denny. D. Indradjaja atas kesediaan mereka untuk meluangkan waktu dan membagi ilmu kepada peneliti;
7. Untuk kedua orang tua peneliti, Bapak dan Ibu, yang senantiasa memberikan doa, dukungan dan petuah bagi penulis;
8. Untuk yang tercinta suamiku dan anak-anakku atas semua doa dan dukungannya.;
9. Untuk Rekan Penulis, Khususnya Michael Selfish Berger, Teman berdiskusi penulis selama pembuatan tesis ini.
10. Seluruh Staf administrasi Program Studi Ilmu Administrasi dan Perpustakaan antara lain, Bapak Deni, ibu Ninik, Bapak Pur dan lainnya yang dengan senang hati memberikan arahan, pelayanan dan Kemudahan informasi dan buku-buku kepada penulis sehingga dapat terselesaikannya tesis ini.;

11. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu namun telah banyak membantu dan memberikan kontribusi serta pelajaran kepada peneliti

Sebagai sebuah penelitian, peneliti menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu peneliti terbuka untuk menerima masukan dari siapapun yang berkesempatan membaca tesis ini agar dikemudian hari peneliti dapat membuat penelitian yang lebih baik. Atas perhatian yang diberikan peneliti ucapkan tetima kasih.

Salemba , 30 Juni 2011

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dina Novianti  
NPM : 0906589085  
Program Studi : Ilmu Administrasi Kebijakan Perpajakan  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

”Peran Kebijakan Pungutan Negara Untuk Mengakselerasi Pembangunan Minapolitan Di Indonesia” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagaipemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba  
Pada Tanggal : 30 Juni 2011  
Yang Menyatakan

(Dina Novianti)

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

### ABSTRAK

Nama : Dina Novianti  
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan  
Judul Tesis : Kebijakan Pungutan Negara Untuk Mendukung  
Pembangunan Minapolitan Di Indonesia

Tujuan penelitian Tesis ini adalah untuk menganalisis kebijakan pungutan Negara untuk mendukung pembangunan Minapolitan di Indonesia. Peneliti memetakan kebijakan pungutan Negara yang terkait dengan program-program minapolitan, baik yang bersifat insentif maupun disinsentif serta upaya-upaya yang dilakukan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif. Hasil penelitian disimpulkan Pemerintah cukup mendukung untuk pengembangan Minapolitan dengan beberapa fasilitas insentif perpajakan yaitu antara lain Fasilitas PPh dan PPN. Tetapi terdapat pula kebijakan pungutan Negara yang bersifat disinsentif seperti retribusi dan pungutan Negara yang memberatkan nelayan yang mengakibatkan biaya ekonomi tinggi.

Kata Kunci : Pungutan Negara, Minapolitan

UNIVERSITY OF INDONESIA  
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICS SIENCE  
DEPARTEMEN OF ADMINISTRATIVE SCIENCE  
POSTGRADUATE PROGRAM  
ADMINISTRATIVE SCIENCE PROGRAM  
MAJOR IN ADMINISTRATIVE AND FISCAL POLICY

### **ABSTRACT**

Name : Dina Novianti  
Major Program : Administrative Science Program and Fiscal Policy  
Title : The State Retribution Policy to Support Minapolitan  
Development In Indonesia

The aim of the research is to analyze the state retribution policy in supporting the Minapolitan development in Indonesia. The researchers make the state retribution policy related to the incentive and disincentive minapolitan programs and efforts done to minimize the disincentive state retribution. From the research results, it is concluded that the Government sufficiently supports the Minapolitan development with several tax incentive facilities, such as Income Tax and Added Value Tax facility . However, there is also a disincentive state retribution policy, such as state retributions and fees which burden fishermen, causing high economic costs.

Key Words : The State Retribution, Minapolitan,

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vii
ABSTRAK. ....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Pokok Permasalahan .....	11
1.3 Tujuan Penelitian .....	12
1.4 Signifikansi Penelitian .....	13
1.5 Sistematika Penulisan.....	13
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN LITERATUR .....</b>	<b>16</b>
2.1 Tinjauan Pustaka .....	16
2.2 Kerangka Teori .....	17
2.2.1 Fungsi Pemerintah .....	17
2.2.2 Teori Kebijakan .....	20
2.2.2.1 Teori Kebijakan Publik .....	20
2.2.2.2 Siklus Kebijakan Publik .....	22
2.2.3 Kebijakan Fiskal .....	27
2.2.4 Kebijakan Pajak .....	28
2.2.5 Fungsi Pajak .....	29
2.2.6 Teori Tentang Insentif .....	31
2.2.7 Konsep Desentralisasi .....	38
2.2.8 Pembentukan Peraturan Daerah .....	40
2.2.9 Konsep Pembangunan Berkelanjutan .....	43
2.3 Kerangka Berpikir .....	45

<b>3. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>47</b>
3.1 Pendekatan Penelitian .....	47
3.2 Jenis Penelitian .....	49
3.3 Teknik Analisis Data .....	54
3.4 Site Penelitian .....	56
3.5 Pembatasan Penelitian .....	56
<b>4. ANALISIS KEBIJAKAN PUNGUTAN NEGARA UNTUK MENDUKUNG PEMBANGUNAN MINAPOLITAN DI INDONESIA ....</b>	<b>58</b>
4.1 Gambaran Umum Minapolitan .....	58
4.1.1 Pengertian Minapolitan .....	58
4.1.2 Pengembangan Kawasan Pada Proyek Minapolitan .....	63
4.1.3 Tinjauan Terhadap Pengembangan Kawasan Minapolitan .....	66
4.2 Tinjauan Analisis Berdasarkan Teoritis dan Yuridis terhadap Kebijakan Pungutan Negara Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan .....	70
4.2.1 Peraturan tentang Kebijakan Pungutan Negara yang Terkait Dengan Program Program Minapolitan .....	70
4.2.2 Kebijakan Pungutan Negara yang Bersifat Insentif .....	74
4.2.3 Kebijakan Pungutan Negara yang Bersifat Disinsentif .....	90
4.2.4 Upaya-upaya Kementerian Kelautan dan Perikanan .....	95
4.2.5 Analisa Kebijakan Pemberian DAK sebagai Insentif Penghapusan Pungutan dan Retribusi Usaha Nelayan.....	98
<b>5. SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>103</b>
5.1 Simpulan .....	103
6.2 Saran .....	103
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>106</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>112</b>

## DAFTAR TABEL

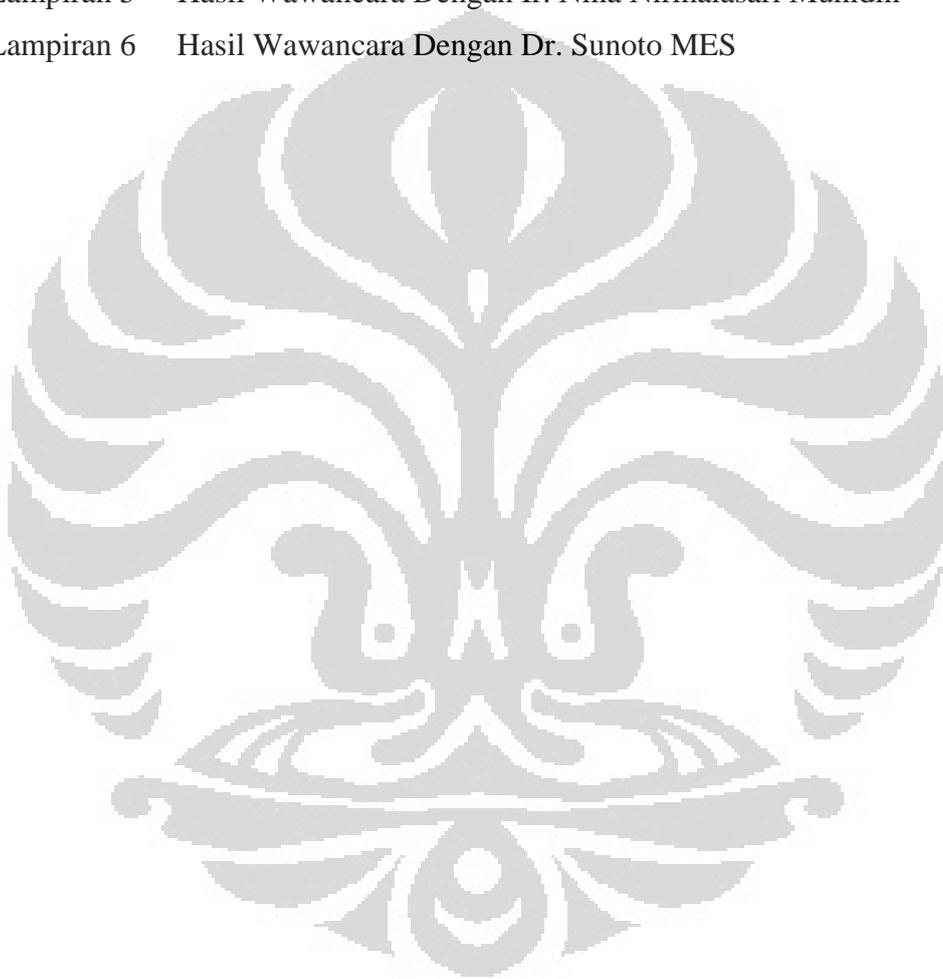
Tabel 1.1	Rencana Tindak Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 Terkait Minapolitan .....	6
Tabel 1.2	Nilai Retribusi yang Dipungut Propinsi dan Kabupaten/Kota ...	9
Tabel 2.1	Tinjauan Pustaka .....	16
Tabel 2.2	Matriks Keterkaitan dalam Pembanguan Berkelanjutan .....	44
Tabel 4.1	Bidang Usaha Tertentu yang Berkaitan Dengan Kelautan dan Perikanan yang mendapatkan Fasilitas Perpajakan .....	76
Tabel 4.2	Bidang Usaha dan Daerah Tertentu yang Berkaitan Dengan Kelautan dan Perikanan yang Mendapatkan Fasilitas Pajak .....	77
Tabel 4.3	Daftar Wajib Pajak yang Mengusulkan dan Disetujui Diberikan Fasilitas PPh .....	86
Tabel 4.4	PNBP dan Retribusi Daerah .....	92
Tabel 4.5	Target dan Realisasi PNBP Perikanan Tahun 2007-2011 .....	94

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kontribusi Sektoral Perikanan Terhadap Total PDB .....	2
Gambar 1.2	Sepuluh Negara Penghasil Ikan Dunia Tahun 2008 .....	3
Gambar 2.1	The Policy Cycle .....	23
Gambar 2.2	Siklus Pembuatan Kebijakan .....	24
Gambar 2.3	Hierarki Penyusunan Kebijakan .....	26
Gambar 2.4	Bagan Proses Pembuatan Perda .....	42
Gambar 2.5	Kerangka Pemikiran .....	46
Gambar 4.1	Abstraksi kawasan Minapolitan .....	62

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Hasil Wawancara Dengan Bpk. Denny. D. Indradjaja
- Lampiran 2 Hasil Wawancara Dengan Bpk. Fery Corly
- Lampiran 3 Hasil Wawancara Dengan Dr. Machfud Sidik, M.Sc
- Lampiran 4 Hasil Wawancara Dengan Bpk. Miftahudin
- Lampiran 5 Hasil Wawancara Dengan Ir. Nina Nirmalasari Muhidin
- Lampiran 6 Hasil Wawancara Dengan Dr. Sunoto MES



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

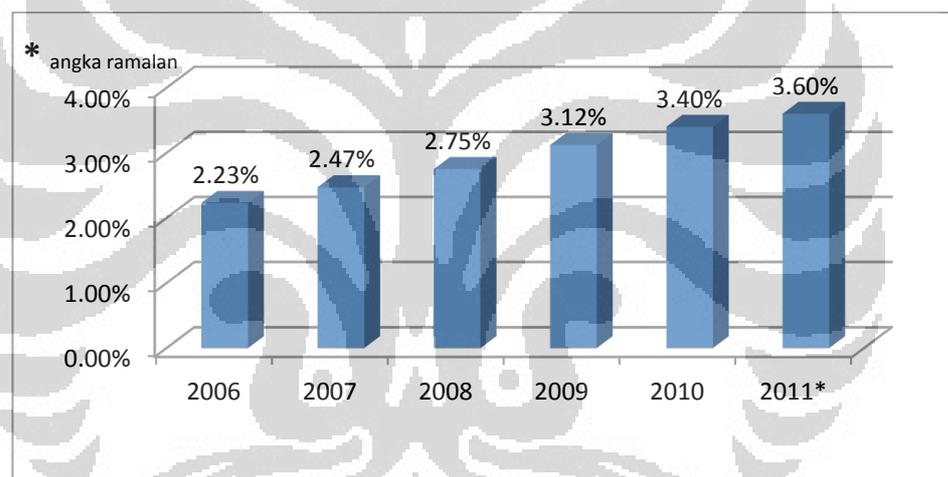
Perikanan telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah Indonesia, dimana Indonesia merupakan negara kepulauan, yang memiliki luas wilayah laut sebesar 5,8 juta km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 3,1 juta km<sup>2</sup> laut territorial dan 2,7 juta km<sup>2</sup> Zone Ekonomi Eksklusif, dan memiliki 17.480 pulau. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diakui secara internasional sebagai negara kepulauan.

Selain itu, Negara kepulauan Indonesia mempunyai berbagai keunggulan, disamping memiliki wilayah perairan yang luas, Indonesia juga terletak pada posisi geografis yang strategis, yaitu pada posisi silang dunia, antara benua Asia dan Australia, dan diapit oleh dua Samudera Hindia dan Samudera Pasifik yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomis dan politis, dengan demikian memiliki nilai strategis yang sangat penting bagi negara Indonesia maupun bagi dunia. Keunikan letak geografis tersebut juga menyebabkan Indonesia sangat tergantung kepada sektor kelautan, dan sangat logis jika ekonomi kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

Sektor perikanan memegang peranan penting dalam perekonomian nasional yaitu sebagai penyedia lapangan kerja, sumber pendapatan bagi masyarakat nelayan/petani ikan dan sumber devisa yang potensial. Sebagai penghasil devisa, sektor perikanan telah memberikan bukti nyata terhadap pembangunan perekonomian nasional. Data Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menyebutkan bahwa nilai ekspor hingga akhir tahun 2010 diperkirakan mencapai USD 2,66 miliar atau naik 8,05% dari nilai tahun 2009 yang sebesar USD 2,46 miliar, meskipun KKP tahun 2010 menargetkan

eskor sebesar USD.2,9 miliar atau baru terealisasi sebesar 91,89%<sup>1</sup>. Meskipun demikian, ekspor komoditi perikanan Indonesia akan terus menghadapi berbagai tantangan baik yang disebabkan oleh hambatan tarif maupun hambatan non tariff khususnya ketentuan baru beberapa negara pengimpor.

Laju pertumbuhan produksi perikanan nasional sejak tahun 2006 - 2010 mencapai 9,68% per tahun, dimana pertumbuhan budidaya sebesar 19,56%, sementara itu pertumbuhan perikanan tangkap hanya sebesar 2,78%. Pada tahun 2010, kontribusi Produk Domestik Bruto (PDB) sektor perikanan terhadap PDB nasional mencapai 3.4% yakni sekitar Rp. 148,16 triliun.



**Gambar 1.1**

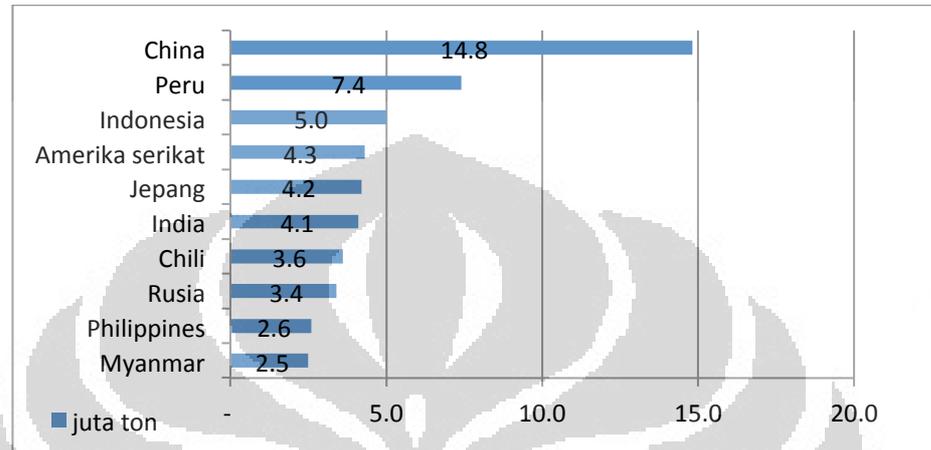
### **Kontribusi sektoral perikanan terhadap total PDB**

Sumber KKP – Kepala Bidang Komunikasi Pusdatin 05/01/2011

Potensi Indonesia untuk meningkatkan hasil perikanan masih terbuka luas guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat kelautan dan perikanan maupun potensi untuk mengembangkan industrialisasi sektor kelautan dan perikanan dunia dan sejalan dengan visi pembangunan perikanan dan kelautan yaitu menjadi penghasil produk

<sup>1</sup>Kementerian kelautan dan Perikanan, siaran pers no.B.02/PDSI/HM.310/I/2011 tanggal 05 January 2011.

perikanan dan kelautan terbesar tahun 2015. Berdasarkan data Food and Agriculture Organization (FAO) tahun 2010<sup>2</sup> Indonesia merupakan negara produsen ke 3 (tiga) didunia setelah China dan Peru.



**Gambar 1.2**

**Sepuluh negara penghasil ikan dunia tahun 2008**

Sumber FAO

Selain untuk mewujudkan visi nya tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) juga terkait dengan 5 dari 11 prioritas pembangunan nasional yaitu reformasi birokrasi dan tata kelola, penanggulangan kemiskinan, ketahanan pangan, lingkungan hidup dan pengelolaan bencana serta daerah tertinggal, terdepan dan Pasca-Konflik. Disamping 5 Prioritas nasional, KKP terkait dengan pengarusutamaan dan lintas bidang yang salah satunya adalah pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan, yang mempunyai 3 pilar yaitu : (1) Ekonomi, dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kontribusi kelautan dan perikanan pada PDB Nasional, dan dampak ekonomi melalui peningkatan kesejahteraan ; (2) Sosial, tingkat partisipasi masyarakat pelaku pembangunan, partisipasi masyarakat marjinal/minoritas (kaum miskin dan

<sup>2</sup>The State of world fisheries and aquaculture 2010, FAO world review 2010 p.13

perempuan), dampak terhadap struktur sosial masyarakat, serta tatanan atau nilai sosial yang berkembang di masyarakat; dan (3) Lingkungan Hidup, dampak terhadap kualitas air, udara dan lahan serta ekosistem dan keanekaragaman hayati. Arah kebijakan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam mendukung kebijakan nasional 5 tahun ke depan adalah pro poor, pro job, pro growth dan prosustainability<sup>3</sup>. Salah satu strategi untuk melaksanakan keempat arah kebijakan di atas adalah dilakukan gerakan melalui pengembangan Minapolitan dan belajar dari gerakan sebelumnya seperti Gerakan Protekan pada era BJ Habibie, pada era Megawati ada Gerbang Mina Bahari, kemudian pada era periode pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ada Revitalisasi Perikanan. Menteri Kelautan dan Perikanan mengatakan pengembangan konsep minapolitan bukanlah sebuah ide baru bagi produksi perikanan terintegrasi dari mulai pelabuhan sampai pengolahan produk perikanan. Konsep ini sudah lama diterapkan di Jepang, China, dan Peru<sup>4</sup>.

Berdasarkan data luas lautan Indonesia sebesar 5,8 juta km<sup>2</sup> atau 2/3 luas wilayah Republik Indonesia dengan panjang pantai 95.181 km, potensi kelautan dan perikanan Indonesia begitu besar dan berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sektor kelautan dan perikanan telah dilaksanakan dan dirasakan manfaatnya. Namun, sejalan dengan perubahan yang begitu cepat di segala bidang, baik secara internasional maupun nasional, maka kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sektor kelautan dan perikanan memerlukan penyesuaian atau perubahan agar dapat memenuhi kebutuhan ekonomi yang lebih fokus pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka memenuhi harapan tersebut, diperlukan kebijakan strategis yang didasarkan pada realitas beserta

<sup>3</sup>Rencana Strategi KKP, bab II visi, misi, tujuan dan sasaran strategis, h 27-38

<sup>4</sup>[www.detikfinance.com/ada](http://www.detikfinance.com/ada) proyek minapolitan, penda rebutan ajukan proposal tanggal 23 juni 2010

permasalahannya dan kondisi masa depan yang diharapkan. Realitas dan permasalahan, sekaligus tantangan yang perlu mendapat perhatian serius dalam penyusunan kebijakan strategis ke depan adalah sebagai berikut:

1. Masih besarnya potensi untuk meningkatkan PDB (Pendapatan Domestik Bruto) walaupun PDB 2010 mencapai 3.4% dan diatas target PDB non migas sebesar 3%.
2. Potensi lestari sumberdaya perikanan tangkap 5,2 juta ton per tahun, tapi nelayan masih miskin,
3. Jumlah nelayan lebih dari 2,7 juta orang dan naik terus, yaitu lebih dari 2% setiap tahun, sedangkan ikan makin langka,
4. Jumlah RTP/Perusahaan Perikanan Tangkap 958.499 buah, naik 2,60%, tapi 811.453 RTP atau 85% RTP berskala kecil tanpa perahu, perahu tanpa motor dan motor tempel
5. Armada perikanan tangkap di laut 590.314 kapal, tapi 94% berukuran kurang dari 5 GT dengan SDM berkualitas rendah dan kemampuan produksi rendah,
6. Potensi tambak 1.224.076 ha, *tapi realisasi baru 612.530 ha.*
7. Potensi budidaya laut 8.363.501 ha, *tapi realisasi 74.543 ha,*
8. Tenaga kerja budidaya ikan 2.916.000 orang, *tapi kepemilikan lahan perkapita rendah dan hidupnya memprihatinkan,*
9. Jumlah industri perikanan lebih dari 17.000 buah, *tapi sebagian besar tradisional, berskala mikro dan kecil,*
10. Jumlah industri pengolahan ikan menengah dan besar 767 buah, *tapi hanya menyerap tenaga kerja 179.333 orang,*
11. Industri pengalengan ikan yang terdaftar lebih dari 50 perusahaan, *tapi yang memproduksi kurang dari 50% dengan kapasitas produksi maksimum sekitar 60%,*
12. Perubahan lingkungan strategis sangat cepat, *tapi sistem produksi perikanan berjalan seperti biasa.*

Adapun solusi guna menjawab tantangan diatas maka Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) juga bertekad menjadikan Indonesia sebagai negara penghasil produk kelautan dan perikanan terbesar di dunia tahun 2015, KKP menggagas Revolusi Biru sebagai *grand strategy*. Strategi besar ini diharapkan dapat peningkatan produksi, dan pendapatan nelayan serta pembudidaya ikan. Untuk itu, KKP menempatkan perikanan budidaya sebagai ujung tombak dalam memacu produksi perikanan nasional dimana pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 telah dianggarkan sesuai tabel dibawah ini :

Tabel 1.1  
Rencana Tindak Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014  
Terkait Minapolitan

Program/kegiatan	Sasaran	Total Alokasi 2010-2014 (Rp Miliar)
Pengembangan Usaha Penangkapan Ikan dan Pemberdayaan Nelayan Skala kecil	Jumlah Kawasan potensi perikanan tangkap yang menjadi kawasan minapolitan dengan usaha yang bankable serta realisasi investasi usaha perikanan tangkap.	454.10
Pengembangan Sistem Usaha Pembudidayaan Ikan	Kawasan potensi perikanan budidaya menjadi kawasan minapolitan dengan usaha yang bankable.	466.40
Penataan Ruang dan Perencanaan Pengelolaan Wilayah Laut, pesisir dan Pulau Pulau kecil	Tersedianya 145 rencana zonasi nasional/propinsi/kabupaten/kota, 50 master plan minapolitan, 30 masterplan kluster pulau-pulau kecil bernilai ekonomi	481.10
Pendayagunaan Pesisir dan Lautan	Terkelolanya 50 kawasan minapolitan yang tahan terhadap ancaman kerusakan dan mempunyai infrastruktur dasar, serta 3 produk kelautan.	404.50
Pelayanan Usaha dan Pemberdayaan Masyarakat	kemandirian 2 juta usaha skala mikro di seluruh kawasan minapolitan pesisir, beroperasinya sarana usaha mikro di 300 kabupaten/kota pesisir.	1,300.60
Penelitian dan Perekayasaan Sosial Ekonomi kelautan dan perikanan	Rekomendasi pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan berkelanjutan dan model pengembangan usaha dan pemasaran berbasis minapolitan.	206.20
<b>Total</b>		<b>3,312.90</b>

Sumber: Rencana pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, matriks rencana tindak per kluster, hal.302-314

Berdasarkan RPJM 2010-2014 yang tertera pada table 1, pemerintah mengalokasikan Rp 3,3 Trilyun lebih dari tahun 2010-2014 untuk pembangunan minapolitan. Pada RPJM tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan lebih menekankan pada konsep manajemen kawasan minapolitan melalui pertumbuhan ekonomi kawasan yang dapat diukur dengan indikator sebagai berikut<sup>5</sup>:

- a. Peningkatan produktifitas dengan peningkatan hasil produksi
- b. Peningkatan pendapatan masyarakatnya
- c. Multiplier effect ekonomi perikanan terhadap ekonomi di daerah

Untuk tahun 2011, Pemerintah menganggarkan Rp584 miliar untuk pengembangan minapolitan percontohan yang dialokasikan untuk tiga program yaitu pengembangan Minapolitan percontohan berbasis perikanan tangkap di sembilan lokasi senilai Rp364 miliar, Minapolitan percontohan berbasis perikanan budidaya di 24 lokasi senilai Rp149 miliar dan sentra garam rakyat di delapan lokasi senilai Rp69 miliar<sup>6</sup>.

Lokasi pengembangan Minapolitan berbasis perikanan tangkap akan dilakukan di sembilan wilayah, yaitu di Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Belawan, Sumatera Utara, Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Sungai Liat, Bangka Belitung, PPN Pelabuhan Ratu, Jawa Barat, PPS Cilacap, Jawa Tengah, Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Tamperan, Jawa Timur, PPP Muncar, Jawa Timur, PPS Bitung, Sulawesi Utara, PPN Ternate, Maluku Utara, dan PPN Ambon, Maluku. Sementara Minapolitan berbasis perikanan budidaya dilakukan di 24 lokasi, diantaranya budidaya ikan patin di Muaro Jambi dan Kampar, Riau, budidaya lele di Kabupaten Bogor, gurame di

<sup>5</sup>Hasil wawancara dengan ketua pelaksana proyek minapolitan (Dr.Sunoto,MES) tanggal 5 mei 2011

<sup>6</sup> Okezon.com hasil wawancara dengan Meteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad, selasa 28 September 2010.

Banyumas, Jawa Tengah, rumput laut di Morowali, Sulawesi Tengah, Sumbawa, NTB, dan Sumba Timur, NTT, dan sebagainya. Sedangkan pengembangan sentra garam dilakukan di delapan lokasi, antara lain Cirebon, Indramayu, Rembang, Pati, Pamekasan, Sampang, Sumenep, dan Nagakeo.<sup>7</sup>

Namun demikian, dalam mengembangkan suatu alternatif model pembangunan konsep minapolitan tidaklah mudah mengingat hal penting lainnya "mina-politik" tentang minapolitan tidak saja berdimensi internal, tetapi juga eksternal. Artinya pengembangan model minapolitan juga sangat ditentukan oleh sejauh mana dukungan sektor-sektor lain seperti sistem penganggaran di DPR yang dikaitkan dengan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) jelas akan menjerat sektor Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam dilema baru: menggenjot pungutan yang tentu kontraproduktif dengan investasi, atau anggaran yang diturunkan karena tak sanggup memenuhi target PNBP yang ditetapkan DPR dan beberapa polemik lain seperti retribusi yang memberatkan bagi sektor kelautan perikanan. Retribusi sektor kelautan dan perikanan di daerah sangat beragam diterapkan, antara 2,5 hingga 7,5 persen dari hasil tangkapan dimana masalah retribusi mengakibatkan ekonomi biaya tinggi. Selain itu banyaknya pungutan, seperti pungutan perusahaan perikanan, hasil perikanan, retribusi sertifikasi mutu ekspor, retribusi daerah, pajak bumi dan bangunan laut, pungutan desa, sumbangan dan pungutan liar lainnya juga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.<sup>8</sup>

Dalam konteks penerimaan daerah, dapat diinventarisasi 9 jenis retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah, yakni (1) Retribusi Usaha Perikanan, (2) Retribusi Sertifikasi Pengujian Kapal, (3) Retribusi Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan,

<sup>7</sup>*Ibid*

<sup>8</sup> Master Sihotang, Tunda Kenaikan Pajak Perikanan, tanggal 18 April 2011.

(4) Retribusi Tempat Pendaratan Ikan, (5) Tempat Labuh, (6) Retribusi Penjualan Benih dan Induk Ikan, (7) Retribusi Pengujian Mutu, (8) Retribusi Pemasukan Ikan, Pakan, dan Obat-obatan, dan (9) Retribusi Tempat Pelelangan Ikan dimana berdasarkan evaluasi pemerintah, hampir semua retribusi baru yang ditetapkan oleh Daerah memberikan dampak yang kurang baik terhadap iklim investasi dan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena tumpang tindih dengan pungutan pusat dan merintang aris barang dan jasa antardaerah<sup>9</sup>. Nilai retribusi di beberapa daerah dapat dilihat pada table 1.2

Tabel 1.2  
Nilai retribusi yang dipungut propinsi dan kabupaten/kota

No	Propinsi	Potensi Kehilangan
1	Jawa Tengah	Rp.129.000.000.000 (tingkat propinsi)
2	Sulawesi Selatan	Rp.34.341.000 - Rp.715.250.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
3	DIY.Yogyakarta	Rp.100.000 - Rp.500.400.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
4	Gorontalo	Rp.9.676.000 - Rp.204.254.174 (kisaran pada kabupaten/kota)
5	Sumatera Utara	Rp.11.410.000 - Rp.431.901.030 (kisaran pada kabupaten/kota)
6	DKI Jakarta	Rp.5.000.000 - Rp.2.400.000.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
7	Bengkulu	Rp.10.000 - Rp.2.000.000.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
8	Sumatera Selatan	Rp.50.000.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
9	Jambi	Rp.80.000 - Rp.150.000.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
10	Sulawesi Utara	Rp.1.000.000.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
11	Papua Barat	Rp.2.200.000 - Rp.47.680.000 (kisaran pada kabupaten/kota)
12	Jawa Barat	Rp.1.011.168 - Rp.4.706.554.887 (kisaran pada kabupaten/kota)

Sumber : Laporan tahunan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2010.

Pada Penutupan Rapat Kerja RPJM Tahun 2010-2014 tanggal 3 Februari 2010, Presiden memberikan pengarahan untuk mengatasi

<sup>9</sup>Ady Candra S, Penghapusan Retribusi Perikanan : A Debottlenecking Policy

sumbatan, kemacetan, hambatan diberbagai simpul pembangunan, dalam sektor-sektor tertentu( *A debottlenecking Policy*).Kementerian Kelautan dan Perikanan menjadikan kebijakan tersebut sebagai upaya untuk mempermudah berusaha di sektor kelautan dan perikanan, salah satunya melalui penghapusan retribusi perikanan<sup>10</sup>. Menteri Kelautan dan Perikanan melalui Surat No B.636/Men-KP/XI/09 tanggal 16 Nopember 2009 meminta Gubernur seluruh Indonesia untuk dapat mengambil langkah-langkah dalam rangka penghapusan pungutan dan retribusi yang terkait dengan usaha nelayan.Untuk mempercepat pelaksanaan penghapusan retribusi, Menteri Kelautan dan Perikanan juga telah melakukan koordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Pada pembahasan di Kementerian Dalam Negeri, disampaikan bahwa Menteri Dalam Negeri mendukung sepenuhnya Kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penghapusan Retribusi dan Pungutan Hasil Perikanan Dalam Rangka Usaha Nelayan, hal tersebut sejalan dengan kebijakan Menteri Dalam Negeri tentang penataan peraturan daerah yang bertentangan Intruksi Presiden No 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi dan UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.Kementerian Kelautan akan mempertimbangkan kompensasi sesuai dengan kebijakan sebagaimana di atur dalam UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.Kompensasi terhadap penghapusan pungutan dan retribusi bagi kegiatan usaha nelayan diberikan dalam bentuk insentif terhadap evaluasi kinerja pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>*ibid*

<sup>11</sup>*ibid*

## 1.2 Pokok Permasalahan

Sektor perikanan memegang peranan penting dalam perekonomian nasional yaitu sebagai penyedia lapangan kerja, sumber pendapatan bagi masyarakat nelayan/petani ikan dan sumber devisa yang potensial. Adapun solusi guna menjawab tantangan diatas maka Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) bertekad menjadikan Indonesia sebagai negara penghasil produk kelautan dan perikanan terbesar di dunia tahun 2015, KKP menggagas Revolusi Biru sebagai *grand strategy* dengan konsep pengembangan kawasan minapolitan. Strategi besar ini diharapkan dapat meningkatkan produksi, dan pendapatan nelayan serta pembudidayaan ikan. Sejalan dengan RPJMN Tahun 2010-2014, dimana telah dianggarkan sekitar 3 trilyun lebih untuk proyek minapolitan ini, pemerintah juga harus mendukung pelaksanaan dan program kegiatannya dengan kebijakan-kebijakan yang komprehensif dan holistic dimana dukungan pemerintah bukan hanya terbatas pada kebijakan pajak saja, namun juga pada kebijakan bukan pajak atau dengan kata lain dukungan diberikan melalui kebijakan pungutan negara secara keseluruhan.

Kebijakan pungutan negara menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan bagaimana menyusun strategi usaha konsep minapolitan ini (penentuan harga dan lainnya). Berdasarkan uraian ini peneliti tertarik untuk menganalisis kebijakan pungutan Negara untuk mendukung pembangunan minapolitan di Indonesia. Adapun pokok permasalahan (*research problem*) dalam penelitian ini, Apakah kebijakan pungutan negara yang berlaku saat ini sudah dapat mendukung Pembangunan Minapolitan? Pokok permasalahan tersebut

akan dielaborasikan dalam beberapa pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pungutan negara yang terkait dengan program-program pembangunan minapolitan?
2. Kebijakan pungutan negara apa yang dapat bersifat insentif terhadap pembangunan kawasan Minapolitan?
3. Kebijakan pungutan negara apa yang dapat bersifat disinsentif terhadap pembangunan kawasan Minapolitan?
4. Upaya-upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini kementerian kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif?
5. Apakah Upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan perikanan sudah tepat dan bisa diimplementasikan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan pokok permasalahan di atas, secara umum penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan Pungutan Negara saat ini untuk mengakselerasi Proyek Minapolitan. Adapun Tujuan Khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memetakan kebijakan pungutan negarayang terkait dalam program-program pembangunan Minapolitan.
2. Mendeskripsikan kebijakan pungutan negara yang dapat bersifat insentif terhadap pembangunan kawasan Minapolitan.
3. Mendeskripsikan kebijakan pungutan negara yang dapat bersifat disinsentif terhadap pembangunan kawasan Minapolitan.
4. Mendeskripsikan upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini kementerian Kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif.

5. Menganalisa Upaya – upaya yang dilakukan pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban Pungutan Negara yang bersifat disinsentif.

#### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Signifikansi manfaat penelitian yang diharapkan dapat dicapai dari penelitian ini ada 2 macam:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi penelitian awal serta bahan referensi lebih lanjut bagi peneliti lainnya untuk melanjutkan penelitian mengenai kebijakan pungutan negara untuk mendukung pembangunan Minapolitan. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya terkait kebijakan pajak dan bukan pajak di sektor perikanan pada umumnya.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak mengenai kebijakan pajak dan memberi masukan kepada pihak terkait bukan pajak, khususnya Kementerian Kelautan dan perikanan dalam membuat kebijakan-kebijakan yang mampu mendukung pembangunan Minapolitan di Indonesia.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Secara garis besar, tesis ini akan dituangkan dalam lima bab yang merangkum pokok-pokok pikiran yang menjadi dasar dari penelitian yang dilakukan dapat dirinci sebagai berikut:

**BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini membahas latar belakang permasalahan, pokok permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini beserta tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN LITERATUR**

Bab ini membahas mengenai tinjauan pustaka yang mendasari penelitian dan kajian teori-teori yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian.

**BAB 3 METODE PENELITIAN**

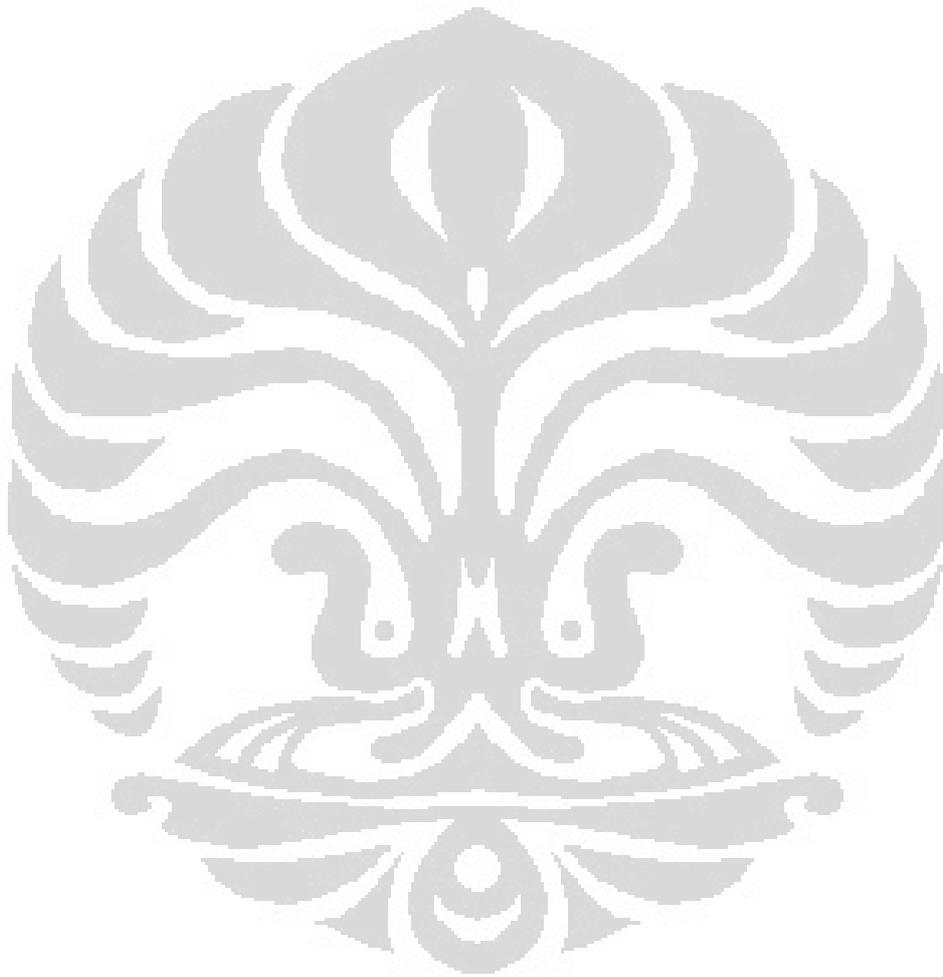
Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yaitu pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, narasumber/informan, proses penelitian, teknik analisis data, site penelitian, keterbatasan penelitian, dan pembatasan penelitian.

**BAB 4 ANALISIS KEBIJAKAN PUNGUTAN NEGARA UNTUK Mendukung Pembangunan MINAPOLITAN DI INDONESIA**

Bab ini memaparkan tentang Gambaran umum Minapolitan serta Keterkaitan kebijakan Pungutan Negara dalam program-program pembangunan Minapolitan, Identifikasi Kebijakan Pungutan Negara yang bersifat insentif maupun disinsentif terhadap pembangunan kawasan Minapolitan, serta upaya-upaya pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif.

## **BAB 5    SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini memaparkan simpulan dari keseluruhan rangkaian penelitian dan saran-saran peneliti yang relevan dengan hasil penelitian.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN LITERATUR

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian mengenai “ Kebijakan Pungutan Negara untuk mendukung pembangunan Minapolitan,” peneliti perlu melakukan peninjauan terhadap penelitian-penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Peneliti mengambil dua hasil penelitian yang relevan dengan kebijakan pungutan negara di sektor perikanan. Tinjauan Pustaka ini diharapkan dapat memberikan suatu perspektif umum yang berguna dalam penelitian yang akan dilakukan. Tinjauan pustaka penelitian dapat dilihat pada tabel 2.1

No	Pengkaji, Judul dan Tahun Publikasi Kajian	Fokus Kajian	Temuan
1.	Rasin Tarigan	Menganalisis kesesuaian pajak penghasilan badan sektor perikanan dengan prinsip-prinsip perpajakan ‘revenue adequacy’ dan “equity” dengan suatu studi kasus pada 6 (enam) perusahaan perikanan.	Sistem perpajakan yang bersifat skedular (antara lain pemotongan PPh final atas jasa giro dan deposito) menguntungkan 6 perusahaan yang bergerak disektor perikanan yang menjadi objek penelitian, karena hampir setiap tahun perusahaan-perusahaan tsb memperoleh penghasilan diatas Rp.50 juta seharusnya atas penghasilan tersebut dikenakan tarif sebesar 30% (tariff lapisan ketiga dan tertinggi, UU PPh 1994)
	Kesesuaian Pajak Penghasilan Badan Sektor Perikanan dengan Azas-azas kecukupan penerimaan dan keadilan (suatu studi kasus pada 6 perusahaan perikanan-Group Djajanti)		
	2001		
	Tesis FISIP UI. Tidak diterbitkan		
2.	Andi Dwinanto	Mengevaluasi bagaimana relevansi fasilitas perpajakan bagi Kawasan Pembangunan Ekonomi Terpadu	Sekalipun bukan faktor utama, perpajakan merupakan salah satu factor yang diperhitungkan oleh para pengusaha sebelum
	Relevansi Fasilitas Perpajakan Bagi kawasan Pembangunan Ekonomi Terpadu		

Lanjutan Tabel 2.1

(Studi Kasus Bidang Perikanan pada kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu BIMA)	(KAPET) studi kasus bidang perikanan pada KAPET BIMA, dengan berdasarkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Untuk mengujinya, diperlukan persepsi dari para pengusaha atau wajib pajak terhadap fasilitas pajak itu sendiri dan tingkat ketertarikan pengusaha terhadap fasilitas perpajakan yang sedang ditawarkan.	menanamkan modal disuatu wilayah. Tingkat ketertarikan yang ditunjukkan responden didominasi tingkat ketertarikan sedang yang berarti para pengusaha ragu-ragu atau tidak cukup pengetahuan tentang fasilitas perpajakan itu dan kebijakan pemebrian fasilitas perpajakan tersebut perlu dibenahi terutama dalam hal sosialisasi kebijakan juga perlu memperhatikan dampak buruk dengan adanya investasi tersebut.
2001		
Tesis FISIP UI. Tidak diterbitkan		

Sumber: hasil olahan Peneliti

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Peneliti menganalisis kebijakan pungutan negara yang terkait dengan pembangunan minapolitan, baik yang bersifat insentif maupun disinsentif untuk mendukung pembangunan minapolitan di Indonesia serta upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk meminimalisir beban pungutan negara yang bersifat disinsentif.

## 2.2 Kerangka Teori

### 2.2.1 Fungsi Pemerintah

Pemerintah memiliki peranan penting dalam pembangunan ekonomi. Fungsi pemerintah dalam bidang ekonomi menurut Samuelson dan Nordhaus dalam Mansury, adalah:<sup>12</sup>

- a. mengupayakan peningkatan efisiensi perekonomian, yaitu dengan cara melakukan koreksi atas kegagalan pasar, seperti

<sup>12</sup>Mansury,R(1999),*Kebijakan Fiskal*, Jakarta :YP4,h.10

- monopoli dan polusi yang berlebihan
- b. melancarkan program-program untuk meningkatkan keadilan dalam pembagian penghasilan dengan jalan melakukan redistribusi penghasilan dengan menggunakan instrumen fiskal, dalam bentuk pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara
  - c. mengupayakan pertumbuhan ekonomi tanpa inflasi dan mengurangi pengangguran

Menurut Musgrave dan Musgrave, fungsi pemerintah dapat dijabarkan menjadi tiga bagian yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi<sup>13</sup>. Fungsi tersebut oleh Musgrave dan Musgrave disebut sebagai *fiscal function*. Adapun fungsi kebijakan fiskal secara rinci yang dilakukan pemerintah dapat dibagi menjadi empat, yaitu fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, dan regulasi.<sup>14</sup>

#### 1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi ada karena terdapat barang dan jasa yang seluruhnya atau sebagian tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar karena karakteristik barang atau jasa tersebut merupakan barang publik. Pemerintah harus dapat menyediakan barang publik karena masyarakat sangat membutuhkan barang dan jasa jenis ini namun pasar tidak dapat menyediakannya. Dalam kebijakan fiskal, fungsi alokasi berarti bahwa melalui pemungutan pajak sumber dayayang dikuasai masyarakat dan sektor swasta dialihkan kepada pemerintah untuk menghasilkan barang publik, seperti pertahanan, ketertiban dan keadilan. Oleh karena itu

<sup>13</sup> Richard & Musgrave, Peggy B. (1993). *Keuangan negara dalam teori dan praktek, ed. kelima*. Jakarta: PT Gelora Aksara Pratama, h. 6.

<sup>14</sup>Rosdiana, Haula & Tarigan. Rasin.(2005) , *Perpajakan : Teori dan aplikasi*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada,h. 3-39.

pemungutan pajak harus dikenakan secara adil dan memberikan dampak negatif sekecil mungkin kepada ekonomi masyarakat.<sup>15</sup>

## 2. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi dilakukan oleh pemerintah untuk mendistribusikan kekayaan atau penghasilan agar tercipta kondisi kesejahteraan yang merata. Oleh karena itu negara bertanggungjawab untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan tidak hanya pada satu kelompok saja. Melalui pemungutan pajak, negara bisa menyediakan pelayanan kesehatan yang murah atau subsidi barang-barang kebutuhan pokok lainnya.

## 3. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi berkenaan dengan peran pemerintah untuk menangani masalah pengangguran, inflasi, pertumbuhan ekonomi, suplai uang, nilai tukar, dan masih banyak aspek makroekonomi (*macroeconomic problems*) lainnya dimana pasar tidak dapat menanganinya sehingga pemerintahlah yang harus menangani masalah tersebut.

## 4. Fungsi Regulasi

Apabila pengaturan mengenai persaingan diserahkan sepenuhnya kepada pasar yang dimonopoli oleh kelompok tertentu, kompetisi usaha yang adil mustahil tercapai. Untuk itu negara berfungsi mengatur terciptanya kompetisi yang adil dan menjamin bahwa semua barang yang diproduksi pasar merupakan preferensi dari konsumen untuk menghindari terjadinya monopoli yang timbul karena kegagalan pasar (*market failure*) tersebut.<sup>16</sup> Selain itu, fungsi regulator

<sup>15</sup> Mansury, R. *Op. Cit.*, h. 21.

<sup>16</sup> Mansury, R. *Op. Cit.*, h. 23.

sebenarnya juga terkait denganantisipasi munculnya eksternalitas dari sebuah kebijakan, khususnya eksternalitas negatif. Maka negara harus berfungsi untuk mengatur agar tercipta kompetisi yang menjamin bahwa semua barang-barang yang diproduksi pasar (*private sector*) adalah merupakan preferensi dari konsumen.<sup>17</sup>

## 2.2.2 Teori Kebijakan

### 2.2.2.1 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Dari pengertian di atas, maka Keputusan Menteri, Keputusan Direktoral Jendral, Keputusan Kementerian terkait pada dasarnya merupakan *Public Policy*. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, bagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan dan perbedaan apa yang dibuat. Dye seperti yang dikutip Winarno berpandangan lebih luas dalam merumuskan pengertian kebijakan, yaitu sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*).<sup>18</sup>

Dengan mengacu pada pandangan Dye, maka keputusan – keputusan Pemerintah adalah kebijakan. Kebijakan publik pada dasarnya tidak permanen, tetapi harus selalu disesuaikan, karena adanya perubahan keadaan, baik masalah politik, sosial, ekonomi maupun adanya informasi yang berubah. Perubahan kebijakan publik dilakukan setelah adanya

<sup>17</sup> Rosdiana, Haula & Tarigan. Rasin. *Op. Cit*, h. 38.

<sup>18</sup> Budi Winarno. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo

evaluasi. Perubahan dalam kebijakan publik dengan demikian adalah dinamis mengikuti perubahan yang didorong oleh perubahan lingkungan diluar maupun dari dalam organisasi public tersebut. Ciri utama kebijakan publik seperti diutarakan oleh Plester dan Stewart adalah “*formulated, implemented and evaluated*”.<sup>19</sup>

Lasswell berpendapat berkaitan dengan kebijakan, sebagaimana dikutip oleh Parsons adalah<sup>20</sup>: “Kita bisa memandang ilmu kebijakan sebagai sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu.”

Pendapat Laswell tersebut hampir sama dengan pendapat beberapa ahli lainnya, seperti Anderson dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagaimana dikutip oleh Winarno, yang menyatakan kebijakan adalah perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu<sup>21</sup>. Sementara itu menurut pendapat Friedrich sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dalam dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan atau mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

---

<sup>19</sup>James P. Lester and Joseph Stewart. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. The University of California: Wadsworth Thomson Learning

<sup>20</sup> Wayne Parsns, *Public Policy: pengantar teori & Praktik Analisis kebijakan*, Jakarta: Kencana, 2005, h 17

<sup>21</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik; teori dan proses*, Yogyakarta: media Pressindo, 2005, h 14-15

### 2.2.2.2 Siklus Kebijakan Publik

Munculnya permasalahan publik adalah titik awal dari perlunya keputusan pemerintah untuk membuat kebijakan. Masalah itu sendiri timbul karena adanya faktor ketidakseimbangan antara kebutuhan dan tersedianya sarana. Misalnya para ekonom sering mengatakan adanya ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand* karena faktor kelangkaan sumber daya dan persoalan alokasi sumber daya yang langka.

Dalam menyusun suatu kebijakan, urutan perlu dilalui, dari mulai perumusan masalah, dan diakhiri dengan penghentian kebijakan. Lester dan Stewart menyusun tahapan dalam enam langkah dengan uraian masing-masing dipaparkan dalam alinea berikutnya :<sup>22</sup>

1. Agenda Setting
2. Policy Formulation
3. Policy Implementation
4. Policy Evaluation
5. Policy Change
6. Policy Termination

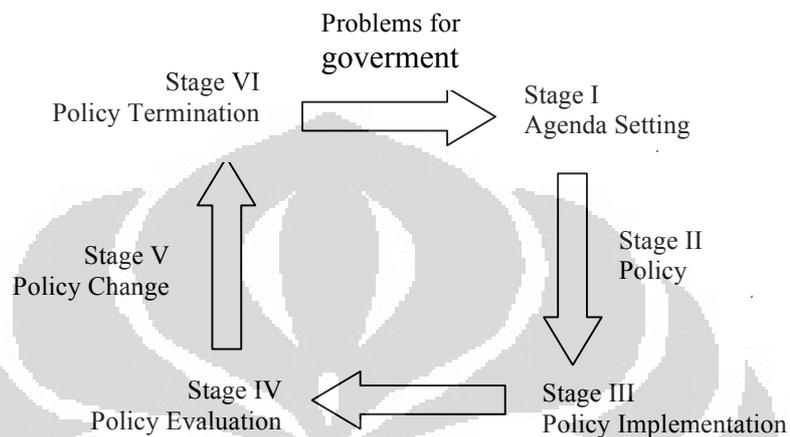
Pada tahap penyusunan agenda, pembuat kebijakan akan mengumpulkan masalah-masalah publik. Dari masalah-masalah yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisa dan diikuti dengan penyusunan pembuatan kebijakan. Siklus berikutnya ialah menerapkan kebijakan tersebut dalam masyarakat, dan diikuti dengan mengevaluasi. Dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi penyempurnaan *policy*. Langkah terakhir dari siklus pembuatan kebijakan ialah mengakhiri kebijakan karena tujuan sudah tercapai.

---

<sup>22</sup>James P. Lester & Joseph Stewart. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. The University of California: Wadsworth Thomson Learning.

Lebih lanjut, Lester dan Stewart menggambarkan *The Policy Cycle* sebagai berikut :<sup>23</sup>

**Gambar 2.1**  
***The Policy Cycle***



Sumber : James P. Lester & Joseph Stewart. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. California: Wadsworth Thomson Learning

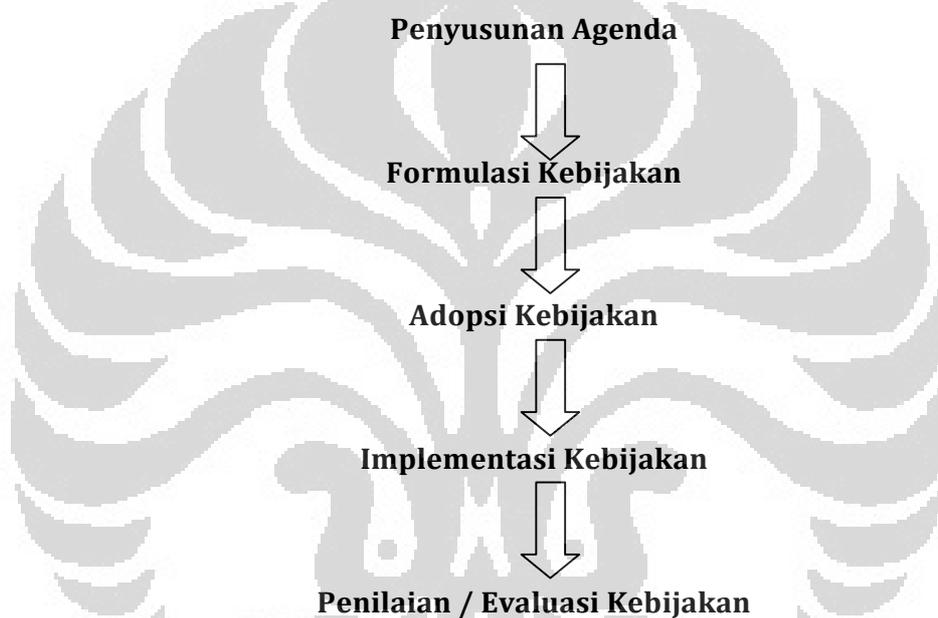
Lester dan Joseph, merumuskan 6 tahap dalam siklus pembuatan kebijakan. Langkah pertama melakukan identifikasi permasalahan Pemerintah dan menyusun agenda, kedua merumuskan kebijakan yang akan dibuat, ketiga menerapkan kebijakan yang akan diputuskan, keempat melakukan evaluasi kebijakan, kelima menyusun penyempurnaan kebijakan dan terakhir mengakhiri suatu kebijakan. Dari siklus tersebut jelas secara berurut dengan sistematis Lester bersama Joseph merumuskan bagaimana siklus pembuatan kebijakan seharusnya.

Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam lima tahap, yaitu: tahap pertama ialah tahap penyusunan agenda, tahap kedua melalui formulasi kebijakan, tahap ketiga berupa adopsi kebijakan, tahap keempat merupakan tahap implementasi kebijakan dan tahap

<sup>23</sup>*Ibid*

terakhir adalah tahap penilaian atau evaluasi kebijakan<sup>24</sup>. Kelima tahap yang menjadi urutan (hierarki) kesemuanya perlu dikelola dan dikontrol oleh pembuat yang sekaligus pelaksana kebijakan publik. Tanpa adanya kepemimpinan yang profesional dan bertanggung jawab maka bukan kesuksesan yang diperoleh melainkan kebijakan yang membawa kerugian bagi publik.

**Gambar 2.2**  
**Siklus Pembuatan Kebijakan**



Sumber : William Dunn. (1994). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Drs. Somodra Wibawa, MA, dkk, penterjemah). Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Dunn merumuskan ada 5 tahap dalam membuat kebijakan (*public policy*) yaitu, pertama penyusunan agenda kebijakan, kedua penyusunan formulasi kebijakan (*sanse policy*), ketiga penerapan kebijakan (*policy implementation*), keempat proses evaluasi, kelima tahap penilaian atau evaluasi kebijakan. Dari uraian di atas peneliti lebih menyetujui pendapat dari James P. Lester dan Joseph yang menegaskan adanya pengakhiran suatu kebijakan.

<sup>24</sup> William Dunn. (1994). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Drs. Somodra Wibawa, MA, dkk, Penterjemah). Yogyakarta: Gajah Mada University Press

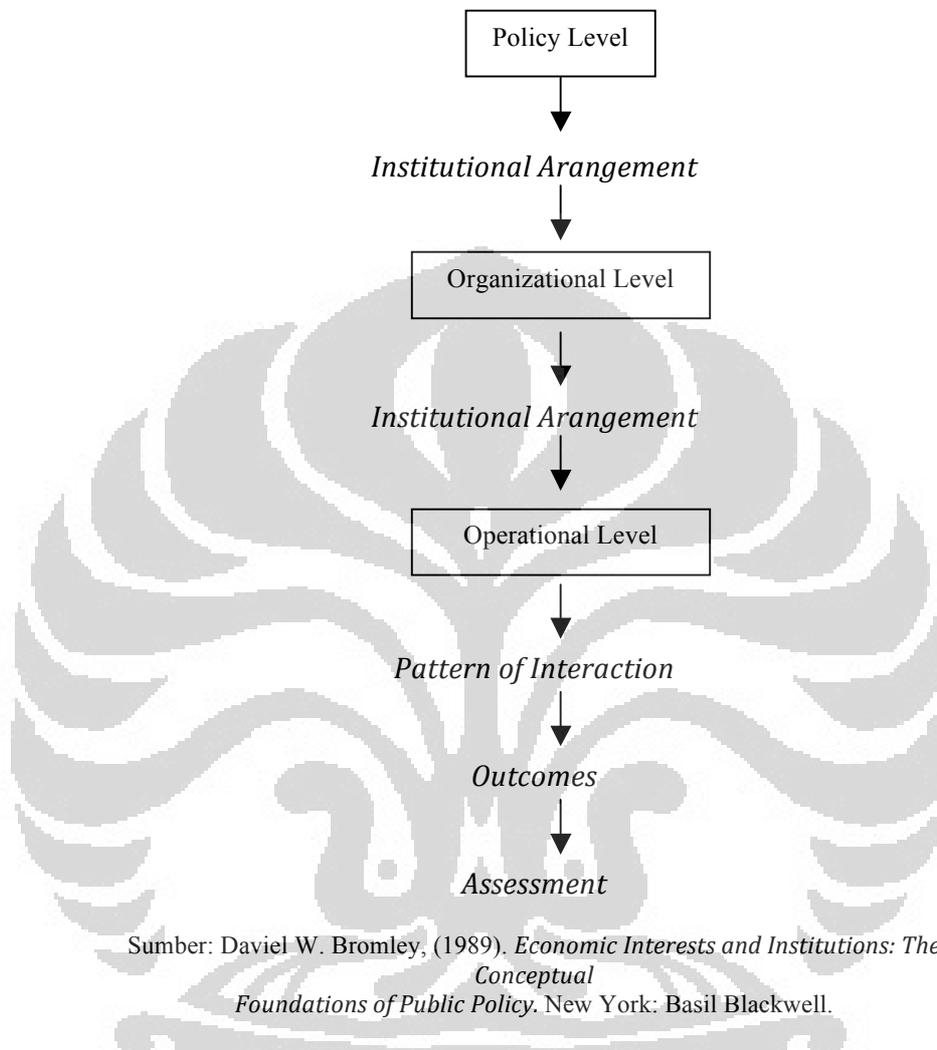
Dalam proses penyusunan kebijakan dapat melibatkan tiga elemenkelembagaan dari eksekutif, legislatif, dan pihak lain yang terkait seperti Asosiasi Profesi dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Seluruh elemen yang disebutkandiatas menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam kebijakan publik. Adapun Bromley mengelompokkan tiga level yang berhubungan dengan hierarkiproses penyusunan *policy*, yaitu *policy level*, *organizational level* dan *operational level*.<sup>25</sup>

Dalam *policy level* misalnya kebijakan yang dikeluarkan pihak legislative dan lembaga peradilan, *organizational level* ditangani oleh pihak eksekutif, sedangkan *operational level* dilakukan kelompok tertentu misalnya perusahaanserta dilevel rumah tangga. Mengenai tiga level tersebut dapat dilihat dalamgambar sebagai berikut :

---

<sup>25</sup> Daviel W. Bromley. (1989). *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundationsof Public Policy*. New York: Basil Blackwell, hal 32

**Gambar 2.3**  
**Hierarki Penyusunan Kebijakan**



Dalam *hierarchy policy level* terdapat tiga tingkatan kebijakan, level pertama berhubungan dengan batasan antara *market* dan *no market process*, level kedua berhubungan dengan *allocation of benefits* seperti *tax policy* yang mengatur *distribution of income* dan level ketiga berkaitan dengan keputusan tentang *property right* dan *economic benefit*.

Peneliti sependapat dengan *hierarchy policy level* dari Bromley, pelaksanaan *policy level* dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga penyusun Undang-Undang yang bisa diuji

legalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi, pelaksanaan *organizational level* dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang mengimplementasikan operasionalisasi Undang-Undang, pelaksanaan *operational level* dilakukan oleh perusahaan-perusahaan dan Kantor Pelayanan Pajak (KPP).

### 2.2.3 Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal melalui pajak memiliki peran untuk menaikkan pendapatan. Dalam hal ini, pajak bagi pemerintah seperti halnya penghasilan bagi pengusaha ataupun pribadi. Menurut Samuelson dan Nordhaus dalam buku *Economics*, sebagaimana dikutip Mansury, kebijakan fiskal adalah :

“Kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi dengan mempergunakan instrument pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Untuk mencapai tujuan - tujuan tersebut, lazimnya kebijakan fiskal disertai dengan kebijakan moneter. Kebijakan moneter dilakukan melalui penentuan besarnya jumlah uang beredar dan penentuan tingkat suku bunga, yang akan mempengaruhi investasi barang-barang modal dan pengeluaran masyarakat yang peka akan tingkat suku bunga”<sup>26</sup>.

Sedangkan menurut Simons dalam bukunya “*Personal Income Taxation: the Definitions of Income as a Problem of Fiskal Policy*”, sebagaimana dikutip oleh Mansury kebijakan fiskal adalah:

“Kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan

---

<sup>26</sup> R.mansury, *Kebijakan Fiskal*, Tangerang; yayasan Pengembangan dan Penyebaran pengetahuan Perpajakan (YP4), 1999, h 1

bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal dalam pengertian ini disebut juga kebijakan perpajakan<sup>27</sup>.

Menurut Mansury dalam bukunya Kebijakan Fiskal, tujuan dari pembaharuan sistem perpajakan (kebijakan perpajakan), antara lain:

1. Penerimaan dari pajak harus dapat diandalkan sebagai sumber belanja negara yang mandiri. Hal ini berkaitan dengan fungsi pajak, yaitu fungsi budgeter (mengisi kas negara) dan fungsi regulerend (mengatur).
2. Pemerataan dalam pengenaan pajak dan keadilan dalam pembebanan pajak. Pemerataan ini sesuai dengan pendapat ahli Jerman, yaitu Wagner, yang mengatakan bahwa pajak harus bersifat umum dan merata. Keadilan dalam perpajakan adalah keadilan vertical dan horizontal
3. Menjamin adanya kepastian. Perlu adanya kejelasan dan ketegasan menyangkut beberapa hal, yaitu siapa yang menjadi subjek pajak, apa yang menjadi objek pajak, beberapa besar pajak terutang yang harus dibayar, bagaimana cara melunasi pajak terutang.
4. Sederhana. Sistem perpajakan yang ada harus mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
5. Menutup peluang penghindaran pajak dan/atau penyelundup pajak dan penyalahgunaan wewenang.
6. Memberikan dampak yang positif kepada perekonomian nasional.

#### **2.2.4 Kebijakan Pajak**

Berdasarkan pendapat Mansury, kebijakan fiskal dalam arti sempit mencangkup kebijakan pajak. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis Manfaat pembangunan Minapolitan dilihat dari

---

<sup>27</sup>*Ibid*, h 1

Perspektif Kebijakan Fiskal dan juga kebijakan pajak dari sisi insentif dan diinsentif.

Pendapat atau definisi pajak lainnya seperti Andriani (2004), Pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (Undang-Undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>28</sup> Sedangkan Rochmat Soemitro, (2005) Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.<sup>29</sup>

### 2.2.5 Fungsi Pajak

Dalam literatur pajak, sering disebutkan pajak mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*. Namun dalam perkembangannya, fungsi pajak tersebut dapat dikembangkan dan ditambah dua fungsi lagi, yaitu fungsi demokrasi dan fungsi redistribusi<sup>30</sup>. Fungsi budgeter adalah fungsi yang terletak di sektor publik, yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dan bila ada sisa (surplus) akan digunakan sebagai tabungan pemerintah untuk investasi pemerintah.

Fungsi regulerend adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak

<sup>28</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Karsa 2010, h 41

<sup>29</sup> *Ibid.* h. 41

<sup>30</sup> Ilyas, Wirawan B & Burton, Richard (2008). *Hukum Pajak edisi 4* Penerbit : Salemba 4 h.12

tersebut akan digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan. Fungsi ini umumnya dapat dilihat pada sektor swasta. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Dr. Soemitro Djojohadikusumo, yaitu Fiscal Policy sebagai suatu alat pembangunan yang harus mempunyai satu tujuan yang bersamaan secara langsung menemukan dana-dana yang akan digunakan untuk *public investment* dan secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *private saving* ke arah sektor-sektor yang produktif, maupun digunakan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan.

Fungsi demokrasi dari pajak adalah suatu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong-royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi demokrasi pada masa sekarang ini sering dikaitkan dengan hak seseorang apabila akan memperoleh pelayanan dari pemerintah. Apabila seseorang telah melakukan kewajibannya membayar pajak kepada negara sesuai ketentuan yang berlaku, maka ia mempunyai hak pula untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah. Bila pemerintah tidak memberikan pelayanan yang baik, pembayar pajak bisa melakukan protes (*complaint*) terhadap pemerintah dengan mengatakan bahwa ia telah membayar pajak, mengapa tidak mendapatkan pelayanan yang semestinya.

Fungsi pajak yang terakhir adalah fungsi redistribusi, yaitu fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Hal ini dapat terlihat misalnya dengan adanya tarif progresif yang mengenakan pajak lebih besar kepada masyarakat yang mempunyai penghasilan besar dan, pajak yang lebih kecil kepada masyarakat yang mempunyai penghasilan lebih sedikit (kecil).

Fungsi pajak ketiga dan keempat di atas sering kali disebut sebagai fungsi tambahan karena fungsi ketiga dan keempat bukan

merupakan tujuan utama dalam pemungutan pajak. Akan tetapi dengan perkembangan masyarakat modern, fungsi ketiga dan keempat menjadi fungsi yang juga sangat penting dan tidak dapat dipisahkan dalam rangka kemaslahatan manusia serta keseimbangan dalam mewujudkan hak dan kewajiban masyarakat.

### 2.2.6 Teori Tentang Insentif

Insentif ekonomi sangat diperlukan dalam melakukan pengembangan suatu kawasan, termasuk pengembangan wilayah minapolitan dimana secara teori dijelaskan apa yang dimaksud dengan insentif yaitu <sup>31</sup>:

*“a tax incentives be defined either in statutory or effective terms. In statutory terms, it would be a special tax provision granted to qualified investment projects that represents a statutorily favorable deviation from a corresponding provision applicable to investment projects in general. An implication of this definition is that any tax provision that is applicable to all investment project does not constitute a tax incentive.... In effective terms, a tax incentive would be a special tax provision granted to qualified investment projects that has the effect of lowering the effective tax burden – measured in some way – on those projects, relative to the effective tax burden that would be borne by investors in the absence of the special tax provision”*

Insentif adalah sesuatu yang menarik dan memacu pertumbuhan suatu kawasan dikarenakan adanya sarana yang dituju. Insentif ekonomi berperan dalam mengarahkan orang-orang untuk mendapat penghasilan ekonomi. Pemberian insentif ekonomi pada kawasan minapolitan diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan dan terciptanya kawasan minapolitan sesuai dengan tujuan.

Insentif pajak diperlukan bagi pengembangan kawasan minapolitan agar industri perikanan dapat bersaing dengan industri

---

<sup>31</sup> Nightingale, Kath. (2002). Taxation: theory and practice fourth edition. England: Pearson Education Ltd., h.8

sejenis diluar negeri dan selain itu agar dunia usaha khususnya daerah dapat mengembangkannya.

Insentif jenis pajak bagi indutsri secara sederhana terbagi dua kategori yaitu : (1) pembebasan dari suatu jenis pajak, dan (2) kelonggaran khusus, biasanya pada pajak penghasilan atau pajak atas laba yang mengurangi biaya investasi melalui reinvestasi ataupun keuntungan penyusutan.

Bentuk lain dari isentif pajak dapat berupa tax holiday yang berarti pembebasan pajak atas keuntungan yang didapatkan oleh wajib pajak yang menaanmkan modalnya di daerah tertentu. Fasilitas ini lebih sempit lagi dapat berupa investment allowances yaitu pemberian insentif kepada pengusaha yang bersedia menanamkan kembali keuntungannya.<sup>32</sup>

Sedangkan Shah Anwar<sup>33</sup> , menegaskan bahwa tax holiday tersebut banyak dipakai di negara berkembang. Sebagaimana dikatakannya :

*Tax holidays (tax-free status for an initial specified period) represent one o the most frequently used tax incentives in developing countries. The over all effect of tax holiday on invese ment would depend on the extent to which capital consumption allowances and tax losses cpuld be carried forward to the period after the holiday. With no carry forward provisions, some firms would benefit by being taxable in the formative years when they are in a loss position. If a full carryforward is allowed, an effective subsidy in certain instances would be too generous.*

Diartikan bahwa *tax holidays* (status bebas pajak untuk awal periode khusus) menggambarkan salah satu insentif perpajakan yang paling banyak digunakan pada negara berkembang. Dampak keseluruhan dari *tax holidays* pada investasi akan tergantung pada

<sup>32</sup> Subagiono, "tax Holyday ; hanya sebuah alternative" dalam jurnal KIPAS Vol. 1 Nomor:007 April 1999 halaman 64

<sup>33</sup> Shah, Anwar. Fiscal Incentives for Invesment and Innovations. Oxford University Press. 1995, h 15

tingkat dimana kelonggaran konsumsi modal dan kerugian pajak dapat diganti pada periode setelah pembebasan tersebut. Bila tanpa persediaan yang tergantikan di masa datang, perusahaan-perusahaan dapat menjadi sumber pendapatan dengan cara menjadikan sebagai objek pajak pada tahun-tahun pertumbuhan ketika mereka dalam keadaan tanpa laba. Bila penggantian secara penuh terpenuhi, maka subsidi yang efektif dalam hal yang pasti tersebut akan begitu terasa murah hati.

Pemberian insentif pajak merupakan suatu kebijakan pemerintah. Oleh karena itu pilihan dalam memformulasikan kebijakan tersebut harus mempertimbangkan segi positif dan negatifnya. Segi positif adanya insentif pajak adalah kemampuan insentif pajak sebagai perangsang terhadap investor untuk menanamkan modal sehingga dengan banyaknya investasi yang masuk akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat diperlukan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Segi negatif adanya insentif pajak adalah.<sup>34</sup>

1. Insentif Pajak Berpotensi Dalam Menciptakan Adanya Korupsi  
Pemberian insentif pajak merupakan suatu kebijakan yang tidak berlaku untuk semua sektor usaha Wajib Pajak. Dalam menentukan sektor usaha yang diberikan insentif sangat tergantung kepada pejabat yang berkuasa pada periode tersebut.

2. Insentif Pajak Dinilai Tidak Efektif dan Efisien

Pemberian insentif pajak dinilai tidak efektif karena faktor utama yang menentukan dalam membuat keputusan investasi bukanlah insentif pajak. Berdasarkan penelitian diberbagai negara, faktor kondisi ekonomi makro dan kondisi infratraktur suatu negara lebih menentukan dibanding insentif pajak. Ketidakefisienan insentif pajak berkaitan dengan perhitungan

---

<sup>34</sup>Easson, Alex. *Tax Incentives For Foreign Direct Investment*(Netherlands : Kluwer Law Internasional.2004). hal. 64

biaya yang harus dikorbankan, yaitu hilangnya potensi pajak lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh.

### 3. Insentif Pajak Menyebabkan Ketidakadilan

Pemberian insentif pajak tidak diberlakukan kepada semua Wajib Pajak, sehingga Wajib Pajak yang tidak menikmati insentif merasa diperlakukan tidak adil.

### 4. Insentif Pajak Menyebabkan Distorsi

Tujuan dari kebijakan insentif pajak adalah untuk mempengaruhi keputusan investasi. Oleh karena itu, distorsi yang muncul sebagai akibat adanya kebijakan insentif pajak dapat dibenarkan dalam hal kebijakan tersebut dimaksudkan sebagai kompensasi dari ketidaksempurnaan pasar, yaitu dalam kondisi pasar tidak mampu untuk menghasilkan tingkat investasi optimal secara sosial. Contoh insentif pajak yang menimbulkan distorsi yang dibenarkan adalah insentif pajak atas kegiatan penelitian dan pengembangan atau *research and development* dan insentif pajak untuk pengembangan daerah tertentu. Namun, seringkali insentif pajak menyebabkan distorsi yang tidak disengaja.

Pemerintah telah mengembangkan berbagai teknik untuk mencapai target yang lebih baik dalam membuat kebijakan pemberian insentif pajak. Teknik tersebut antara lain dengan mengkaitkan pemberian insentif dengan pengembangan wilayah yang pertumbuhan ekonominya masih rendah dan untuk tujuan tertentu, seperti penciptaan lapangan kerja, transfer teknologi dan peningkatan ekspor.<sup>35</sup>

#### 1. Pengembangan Wilayah

Kebijakan pemberian insentif pajak untuk tujuan pengembangan suatu wilayah biasanya berbentuk *tax holiday*,

<sup>35</sup> Tait, Alan (1988)*op.cit* h.18

*investment allowance* atau *penyusutan yang dipercepat*. Wilayah yang menjadi target pemberian insentif pajak biasanya daerah yang terpencil dan tingkat penganggurannya tinggi.

2. Penciptaan Lapangan kerja

Insentif pajak dapat diarahkan untuk merangsang pendirian perusahaan di bidang industri yang mampu menyerap banyak tenaga kerja. Industri manufaktur merupakan contoh Industri padat karya yang sering menjadi target pemberian insentif

3. *Transfer* Teknologi

Banyak negara memformulasikan kebijakan pemberian insentif pajak dengan tujuan untuk menarik investasi yang membawa teknologi yang lebih modern. Namun, kebijakan tersebut sulit diterapkan karena kantor pajak mengalami kesulitan dalam menentukan kriteria suatu teknologi yang canggih atau *advanced*. Di samping itu, sangat jarang perusahaan asing yang membawa teknologi canggih bersedia mengalihkan atau mentransfer teknologi tersebut kepada *host country*.

4. Pengembangan Ekspor

Kebijakan pemberian insentif pajak untuk menarik investasi yang berorientasi ekspor cenderung lebih efektif dibandingkan dengan pemberian insentif pajak untuk tujuan lain.<sup>36</sup> Perusahaan berorientasi ekspor tertentu yang sensitif terhadap adanya insentif pajak adalah perusahaan yang bergerak di bidang industri tekstil dan elektronika. Alasannya, industri tersebut tidak bergantung pada bahan baku lokal dan pasar dari produknya sebagian besar di luar negeri. Industri tersebut dikenal sebagai *footloose* yang sangat tertarik dengan lingkungan yang mempunyai biaya rendah. Komponen biaya paling besar adalah tenaga kerja dan pajak yang harus dibayar,

---

<sup>36</sup> *Ibid* h.19

sehingga dengan adanya insentif pajak maka industri tersebut akan tertarik untuk berinvestasi.

Musgrave dan Musgrave berpendapat bahwa insentif perpajakan sangat berguna bagi kegiatan ekspor.<sup>37</sup> Insentif untuk kegiatan ekspor adalah kebijakan yang populer untuk membangun pasar internasional dan memperkuat keseimbangan neraca pembayaran. Jenis insentif Pajak Penghasilan yang biasa diberikan pada jenis industri yang berorientasi ekspor adalah *tax holiday* dan tunjangan investasi khusus. *Tax holiday* diberikan dalam bentuk pembebasan pajak atas bagian dari keuntungan yang berhubungan dengan ekspor atau dapat pula berupa pembebanan biaya secara maksimal atas biaya untuk tujuan ekspor, seperti biaya promosi ekspor.

5. Daerah Perdagangan Bebas atau *Export Processing Zones*

*Export processing zones* berhubungan dekat dengan pengembangan investasi yang berorientasi ekspor. Zona ini juga disebut sebagai *customs-free zones*, *duty-free zones*, *free trade zones*, *bonded zones* atau *special economic zones*. Insentif jenis ini sudah diterapkan lebih dari 50 negara di seluruh dunia dan telah berlangsung selama lebih dari 30 tahun.<sup>38</sup> Ciri yang membedakan kawasan khusus tersebut adalah adanya daerah terbatas atau kawasan terbatas yang terikat dengan ketentuan tertentu dimana perusahaan yang berada di kawasan tersebut baik lokal maupun asing dapat melakukan impor mesin, komponen dan bahan baku tanpa harus membayar bea masuk dan pajak lainnya sepanjang barang tersebut sebagai sarana untuk merakit, mengolah atau diolah menjadi barang untuk tujuan ekspor. Apabila barang tersebut dijual di pasar domestik,

---

<sup>37</sup> Richard A. Musgrave Peggy B. Public Finance in Theory and practice (New York: Mc. Graw Hill Company, 1998), h. 605

<sup>38</sup> Victor Thuronvi. *Op Cit. chapter 23*. hal. 19

maka atas penjualan tersebut diperlakukan sebagai impor sehingga dikenakan pajak dan bea masuk seperti impor. Maksud dari negara yang mendirikan *export processing zone* pada umumnya adalah untuk mendapatkan devisa dari penjualan ekspor. Disamping itu juga untuk menciptakan lapangan kerja, menarik teknologi dari luar negeri atau mendorong perkembangan wilayah tertentu.

Insentif pajak yang diberikan pada kawasan khusus tersebut terutama adalah pembebasan bea masuk dan Pajak Pertambahan Nilai. Pembebasan tersebut diterapkan atas bahan baku dan komponen yang diimpor yang kemudian diekspor. Pembebasan juga berlaku atas barang modal yang digunakan untuk proses produksi untuk tujuan ekspor tersebut. Dengan adanya insentif berupa pembebasan atas impor barang tersebut diharapkan investor asing akan tertarik untuk menanamkan modalnya karena insentif tersebut langsung berdampak pada rendahnya harga pokok barang sehingga barang yang diproduksi mempunyai daya saing yang tinggi.

Pembebasan Pajak Pertambahan Nilai atas kegiatan impor di kawasan khusus untuk tujuan ekspor disertai dengan penerapan *zero rate* atas kegiatan ekspor. Dengan tarif 0% atas ekspor, berarti Pajak Pertambahan Nilai yang masih melekat dalam harga barang dapat dieliminasi sehingga barang tersebut dapat bersaing di pasar internasional. Hal ini sesuai dengan prinsip destinasi dan Pajak Pertambahan Nilai, yaitu bahwa Pajak Pertambahan Nilai dikenakan di tempat barang tersebut dikonsumsi. Dengan adanya pembebasan bea masuk dan Pajak Pertambahan Nilai atas impor barang untuk tujuan ekspor, perusahaan akan diuntungkan dari segi *cash flow* karena tidak harus membayar pajak terlebih dahulu.

### 2.2.7 Konsep Desentralisasi

Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*) dalam ilmu ekonomi mencakup semua kebijakan yang menyangkut anggaran belanja negara/daerah. Kebijakan ini memiliki dua instrumen pokok, yakni perpajakan (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure policy*)<sup>39</sup>.

Desentralisasi adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah (untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik) sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan<sup>40</sup>. Pelaksanaan sistem desentralisasi harus menerapkan prinsip (*rules*) *money follow function* yang merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan. *Money follow function* memiliki pengertian bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut<sup>41</sup>.

Beberapa pendekatan yang dapat merumuskan desentralisasi yaitu<sup>42</sup>:

#### a) Pendekatan kapitalisasi

Pendekatan pertama berdasarkan pada penyerahan modal (*kapitalisasi*). Dalam pendekatan kapitalisasi, Pemerintah Daerah diberikan modal permulaan yang diharapkan dapat dinventasikan dan berkembang serta menghasilkan pendapatan untuk menutup atau perluasan investasinya. Pendekatan kapitalisasi ini memiliki beberapa kelemahan yaitu kemandirian

<sup>39</sup>Subiyantoro, Heru & Singgih Riphath, 2004. *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas. Jakarta

<sup>40</sup>Saragih, Juli Panglima, 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta h 83

<sup>41</sup>Bahl, Roy W., 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Working Paper 99-1, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, As

<sup>42</sup>Davey, K.J., 1998, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, h 32-35

daerah tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena adanya intervensi Pemerintah Pusat atas segala kebijakan yang dibuat daerah.

**b) Pendekatan pendapatan**

Pendekatan kedua didasarkan atas pemberian sumber-sumber pendapatan. Pemerintah daerah diberikan sumber-sumber pendapatan tertentu (terutama pajak) untuk dimanfaatkan atau suatu bagian tertentu dari penerimaan pajak pusat. Tingkat pengeluaran dan luasnya tanggung jawab yang dipikul, secara efektif ditentukan oleh hasil dari penerimaan – penerimaan tersebut. Kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan pendapatan ini adalah akan memacu kompetisi sehingga akan meningkatkan daya saing daerah dalam memacu akselerasi pembangunan di daerah

**c) Pendekatan pengeluaran**

Pendekatan ketiga dapat didefinisikan sebagai pendekatan pengeluaran. Dalam pendekatan pengeluaran pemerintah pusat memberikan sejumlah dana pinjamanbantuan atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu. Dengan demikian daerah memiliki sejumlah dana untuk membiayai kegiatannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan target nasional.

**d) Pendekatan komprehensif**

Pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Menurut pendekatan ini sumber-sumber pendapatan diberikan kepada daerah dan di sisi lain diberikan tanggung jawab dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan biaya yang ada. Jika ada pengeluaran yang tidak tertutupi dari pendapatan, maka pemerintah pusat memberikan bantuan atau pinjaman.

### 2.2.8 Pembentukan Peraturan Daerah

Salah satu bentuk kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah kewenangan dalam membuat peraturan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan Peraturan Daerah<sup>43</sup>:

1. Keharusan memiliki kewenangan
2. Kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu diundangkan dalam lembaran daerah
4. Tidak bertentangan dengan hirarki Peraturan Perundangan yang lebih tinggi, seperti UU, PP dan Keppres

Sehingga dapat disimpulkan proses pembuatan Perda pada prinsipnya terdiri dari:

- a) Proses identifikasi dan artikulasi  
Proses ini merupakan proses pencarian dan pemahaman kebutuhan dan masalah yang ada di lapangan yang secara potensial dapat atau harus diatur dalam Peraturan Daerah. Proses ini menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang kemudian akan diproses melalui tahap seleksi.
- b) Proses seleksi  
Tahap berikutnya adalah seleksi terhadap Raperda yang dilakukan oleh DPRD. Hasil dari seleksi awal ini akan menjadi pertimbangan prioritas yang selanjutnya disampaikan kembali kepada masyarakat dan seluruh stakeholder terkait untuk dapat disosialisasikan untuk mendapatkan saran dan kritik.
- c) Proses sosialisasi

---

<sup>43</sup>Prasojo, Eko; Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan, 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. DIA FISIP UI :Jakarta. h.24-28

Proses ini bertujuan untuk mendapatkan saran dan kritik untuk menjadi bahan dasar di dalam proses pembahasan di DPR.

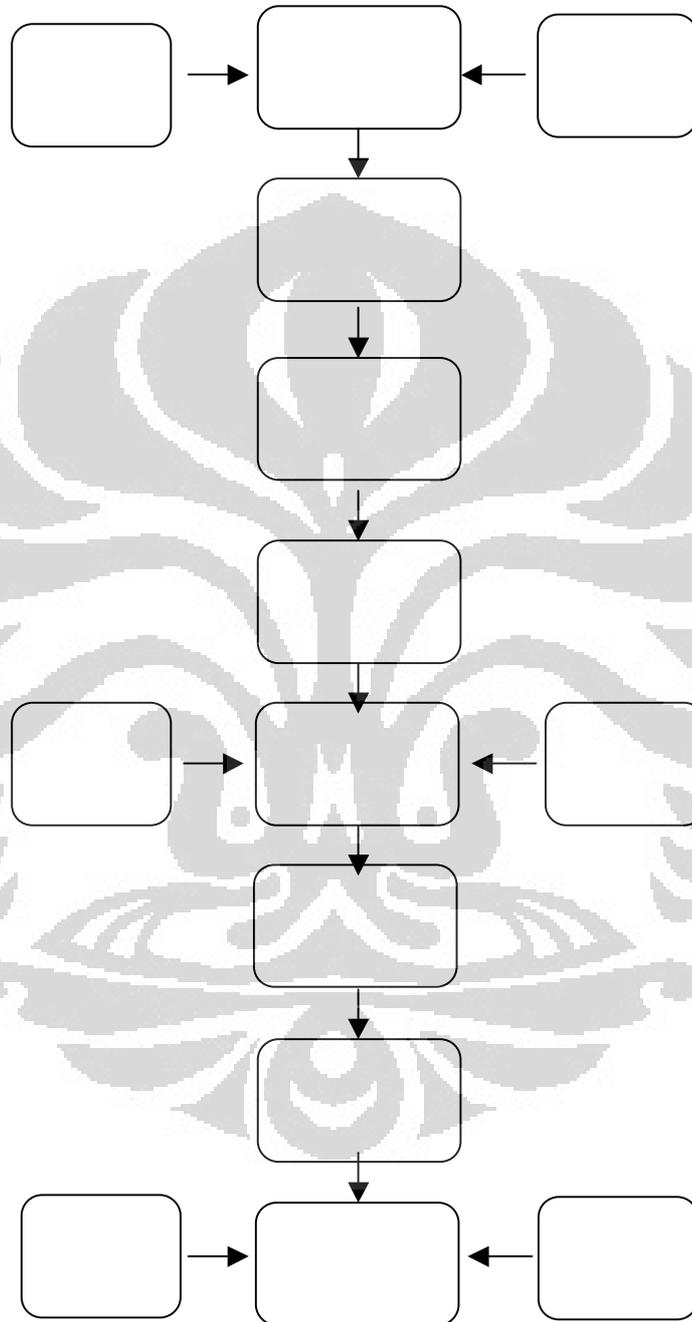
d) Proses legislasi

Proses ini merupakan tahapan dimana Raperda telah mendapatkan persetujuan dari DPRD dan Kepala Daerah. Setelah mendapatkan persetujuan baik dari DPRD maupun Kepala Daerah, Raperda akan diundangkan dalam lembaran daerah.

e) Proses Implementasi

Proses ini menyebutkan jangka waktu sejak sebuah Raperda disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, dan Kepala Daerah belum menetapkan Perda tersebut, maka perda tersebut sah menjadi perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah

**GAMBAR 2.4**  
**BAGAN PROSES PEMBUATAN PERDA**



Sumber: Desentralisasi & Pemerintahan Daerah :  
Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural.

### 2.2.10 Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Definisi konsep pembangunan berkelanjutan diinterpretasikan oleh beberapa ahli secara berbeda-beda. Namun demikian pembangunan berkelanjutan sebenarnya didasarkan kepada kenyataan bahwa kebutuhan manusia terus meningkat. Kondisi yang demikian ini membutuhkan suatu strategi pemanfaatan sumberdaya alam yang efisien. Disamping itu perhatian dari konsep pembangunan yang berkelanjutan adalah adanya tanggungjawab moral untuk memberikan kesejahteraan bagi generasi yang akan datang, sehingga permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan adalah bagaimana memperlakukan alam dengan kapasitas yang terbatas namun akan tetap dapat mengalokasikan sumberdaya secara adil sepanjang waktu dan antar generasi untuk menjamin kesejahteraannya.

Pembangunan tidak berkelanjutan atau pembangunan konvensional telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal dalam aspek sosial dan lingkungan. Sebabnya karena pembangunan konvensional meletakkan ekonomi pada pusat persoalan pertumbuhan dan menempatkan faktor sosial dan lingkungan pada posisi yang kurang penting dimana pembangunan yang tidak berkelanjutan telah merusak dan mencemari lingkungan sedemikian rupa sehingga bersama sama ketimpangan sosial, keduanya menjadi kendala bagi upaya meraih pertumbuhan secara berkelanjutan. Yang dibutuhkan dalam pembangunan berkelanjutan adalah tiga hal yang tumbuh bersama-sama, yaitu dalam aspek lingkungan, sosial dan ekonomi, yang saling berinteraksi satu dengan lainnya di antara ketiganya, seperti yang digambarkan oleh matriks berikut (Tabel 2.2)<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan peran dan kontribusi Emil Salim KPG* Jakarta 2010, h 23 -24

Tabel 2.2

## Matriks Keterkaitan dalam Pembangunan berkelanjutan

Dari/Ke	Ekonomi	Sosial	Lingkungan
Ekonomi	Pengentasan Rakyat Miskin	Dampak Terkait	Dampak terkait
Sosial	Dampak Terkait	Pembangunan Manusia	Dampak Terkait
Lingkungan	Dampak terkait	Dampak Terkait	Pelestarian Ekosistem

Matriks di atas menjelaskan bahwa pengentasan rakyat miskin memiliki dampak ekonomi pada pembangunan sosial dan lingkungan yang harus dipertimbangkan. Demikian pula, upaya mencapai perbaikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) akan mempengaruhi aspek ekonomi dan lingkungan. Kegiatan pelestarian ekosistem akan mempengaruhi pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam pembangunan berkelanjutan, bentuk keterkaitan ini dan segala dampaknya harus dipertimbangkan. Lewat penelusuran setiap keterkaitan diantara berbagai dampak tersebut, kita dapat menyatukan ketiga proses ekonomi-sosial-lingkungan dalam satu kekuatan demi mencapai pembangunan berkelanjutan.

Konsep pembangunan yang berkesinambungan memang mengimplikasikan batas, bukan batas absolut akan tetapi batas yang ditentukan oleh tingkat teknologi dan organisasi sosial sekarang ini mengenai sumberdaya lingkungan serta oleh kemampuan biosfer menyerap pengaruh-pengaruh kegiatan manusia, akan tetapi teknologi untuk memberi jalan bagi era baru pertumbuhan ekonomi.

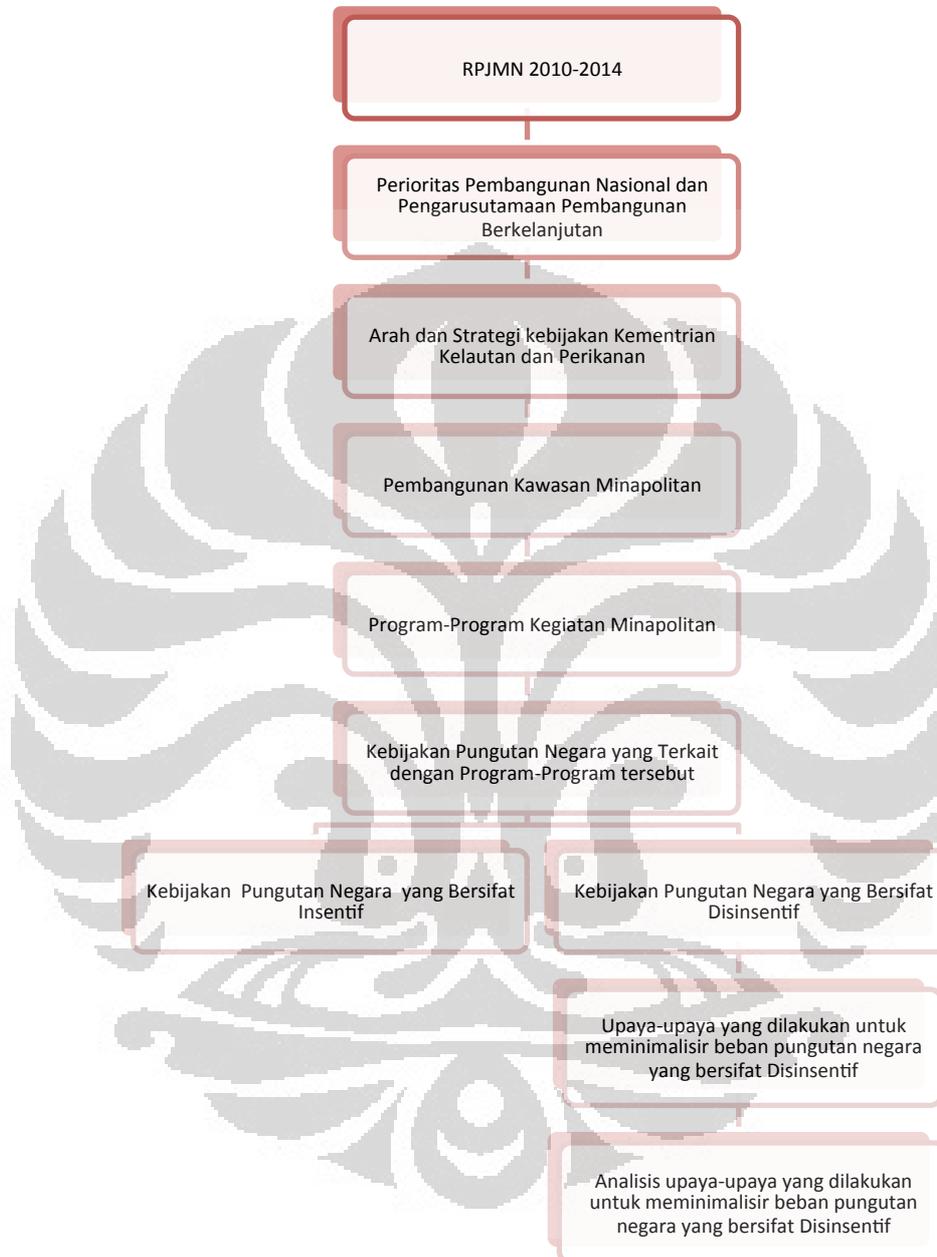
Dalam penjabaran diatas dapat dipahami bahwa konsep pembangunan berkelanjutan didirikan atau didukung oleh 3 pilar, yaitu: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Ketiga pendekatan tersebut

bukanlah pendekatan yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain.

### **2.3 Kerangka Pemikiran**

Dalam Penelitian “Peran Kebijakan Pungutan Negara untuk mengakselerasi Pembangunan Minapolitan di Indonesia”, Alur pemikiran peneliti bermula dari pentingnya peranan sektor perikanan dalam perekonomian nasional. Terkait dengan prioritas pembangunan nasional dan pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan perikanan mempunyai strategi kebijakan yang salah satunya adalah pengembangan minapolitan. Selain kebijakan anggaran, salah satu kebijakan yang memiliki arti penting dalam proyek ini adalah Kebijakan Pungutan Negara baik berupa pajak dan bukan pajak. Kebijakan tersebut kemudian diteliti oleh peneliti yang sangat terkait dengan program kegiatan pengembangan minapolitan baik yang bersifat insentif maupun disinsentif dalam rangka mendorong percepatan Pembangunan Minapolitan di Indonesia. Berdasarkan Uraian tersebut, kerangka pemikiran peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar 2.5  
Kerangka Pemikiran



### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu pengetahuan.<sup>45</sup> Metode penelitian menunjukkan bagaimana suatu penelitian dikerjakan, dengan apa, dan bagaimana prosedurnya. Sehingga dengan adanya metode penelitian, maka suatu penelitian dapat dikerjakan dengan sistematis dan teratur. Para peneliti dapat memilih berbagai jenis metode dalam melaksanakan penelitiannya. Metode yang dipilih berhubungan erat dengan prosedur, alat, serta desain penelitian yang digunakan. Prosedur, alat, dan desain tersebut harus disesuaikan dengan metode penelitian yang digunakan agar penelitian dapat dilakukan sesuai prosedur yang baik.<sup>46</sup> Metode penelitian mencakup prosedur dan teknik-teknik yang dilakukan di dalam penelitian yang meliputi pendekatan penelitian, jenis penelitian, serta teknik pengumpulan data yang dilakukan.

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dikarenakan penulis mencoba untuk menjelaskan bagaimana cara pandang terhadap fakta kehidupan sosial yang realistis dan berinteraksi dengan fakta yang diteliti serta penyusunan teori dengan analisis kualitatif atau dengan kata lain

---

<sup>45</sup> Koentjaraningrat. (1986). *Metode-metode penelitian masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia, h. 122.

<sup>46</sup> Nazir, Mohammad. (2003). *Metode penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 51.

penulis menggunakan paradigma kualitatif. Menurut Nur Indriantoro dan Bambang Supomo<sup>47</sup>, pengertian paradigma kualitatif, yaitu :

Paradigma kualitatif dinamakan juga dengan pendekatan konstruktifis, naturalistis atau interpretative (*constructive, naturalistic or interpretative approach*), atau perspektif *postmodern*. Paradigma kualitatif merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas atau natural setting yang holistik, kompleks dan rinci. Penelitian-penelitian dengan pendekatan induktif yang mempunyai tujuan penyusunan konstruksi teori atau hipotesis melalui pengungkapan fakta merupakan contoh tipe penelitian yang menggunakan paradigma kualitatif.

Berdasarkan pendapat tersebut penelitian ini diangkat dengan menggunakan pendekatan kualitatif sejalan dengan perumusan masalah dimana diperlukan jawaban yang berasal dari pengalaman langsung partisipan dan tidak ditentukan sebelumnya yang bertujuan untuk menggali pemahaman pengalaman partisipan dan bukan hasil rekayasa penulis. Penulis akan menjawab permasalahan dengan mengumpulkan data sendiri secara langsung.

Adapun fenomena permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah Peran kebijakan Pungutan Negara untuk mengakselerasi pembangunan Minapolitan di Indonesia. Penelitian ini menganalisis Kebijakan Pungutan Negara yang terkait dengan program-program Minapolitan, baik bersifat insentif maupun disinsentif serta upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini kementerian Kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif.

---

<sup>47</sup> Nur Indriantoro dan Bambang Supomo, *Metodologi Penelitian Bisnis*, FE UGM Yogyakarta h.12

### 3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dapat diklasifikasikan berdasarkan tujuan, manfaat, dimensi waktu, dan teknik pengumpulan data dari penelitian yang dilakukan. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan keempat klasifikasi tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Berdasarkan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian secara umum, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena<sup>48</sup>. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa saja kebijakan Pungutan Negara yang terkait dalam program pembangunan Minapolitan baik yang bersifat insentif maupun disinsentif serta upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini kementerian Kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif.

#### b. Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk penelitian murni. Penelitian murni merupakan penelitian yang manfaatnya dirasakan untuk waktu yang lama. Penelitian ini juga mencakup penelitian-penelitian yang dilakukan dalam kerangka akademis.<sup>49</sup> Tujuan penelitian murni menurut Patton yaitu:<sup>50</sup>

*“The purpose of basic research is knowledge for the sake of knowledge. Researchers engaged in basic research want to understand how the world operates. They are interested in investigating a phenomenon to get at the nature of reality with regard to that phenomenon. The basic researcher’s purpose is to understand and explain.”*

<sup>48</sup> Prasetyo, Bambang dan Jannah, Lina M. (2005). *Metode penelitian kuantitatif: teori dan aplikasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 43.

<sup>49</sup> Prasetyo, Bambang dan Jannah, Lina M. *Op.Cit*, h. 38.

<sup>50</sup> Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. California: Sage Publications, Inc., h. 215.

Neuman mendefinisikan penelitian murni sebagai penelitian yang memperluas pengetahuan dasar yang menguji penjelasan teoritis. Penelitian ini memberikan landasan bagi pengetahuan dan pemahaman yang digeneralisasikan pada berbagai kebijakan, masalah atau studi.

*“Basic research is research designed to advance fundamental knowledge about how the world works and build/ test theoretical explanations. The scientific community is its primary audience.”*<sup>51</sup>

#### c. Berdasarkan Dimensi Waktu

Jika dilihat dari dimensi waktu, penelitian ini tergolong dalam penelitian *cross sectional*. Menurut Prasetyo dan Jannah, penelitian *cross sectional* adalah penelitian yang hanya digunakandalam waktu yang tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan.<sup>52</sup> Untuk jenis penelitian tersebut, Neuman mengatakan bahwa: *In cross sectional research, researchers observe at one point in time. Cross sectional research is usually the simplest and least costly alternative.*<sup>53</sup> Penelitian ini akan dilakukan pada bulan April 2011 sampai dengan Juni 2011.

#### d. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data bertujuan untuk mengumpulkan data atau informasi yang dapat menjelaskan permasalahan suatu penelitian secara objektif. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan Data, yaitu:

##### 1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mempelajari dan menelaah literature-literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas sehingga dapat di susun kerangka teori, Studi kepustakaan juga dilakukan untuk melengkapi data yang diperoleh dari wawancara,

<sup>51</sup> Neuman, W. Lawrence. *Op. Cit*, h. 24.

<sup>52</sup> Prasetyo, Bambang dan Jannah, Lina M. *Op.Cit*, h. 45.

<sup>53</sup> Neuman, W. Lawrence. *Op. Cit*, h. 37.

yang dilakukan dengan cara mempelajari dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian.

## 2. Wawancara

Wawancara adalah bentuk komunikasi langsung antara peneliti dengan responden. Komunikasi berlangsung dalam bentuk tanya jawab dalam hubungan tatap muka, sehingga gerak dan mimik responden merupakan pola media yang melengkapi kata-kata secara verbal. Karena itu, wawancara tidak hanya menangkap pemahaman atau ide, tetapi juga dapat menangkap perasaan, pengalaman, emosi, motif, yang dimiliki oleh responden yang bersangkutan.

Patton mendefinisikan interview sebagai:

*Open ended question and probes yield in-depth responses about people's experiences, opinions, feelings, and knowledge. Data consist of verbatim quotations with sufficient context to be interpretable.*<sup>54</sup>

Studi ini dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara. Peneliti akan menggunakan pertanyaan terbuka dan melakukan *one by one interview* dengan *audio tape*. Peneliti tidak membatasi pilihan jawaban informan, sehingga informan dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Wawancara mendalam ini dilakukan kepada pihak-pihak yang kompeten di bidang kelautan dan perikanan serta bidang perpajakan yang memahami permasalahan penelitian serta kenyataan yang terjadi di lapangan.

Peneliti akan melakukan wawancara mendalam dengan *key informant*. *Key informant* dipilih dengan mempertimbangkan aspek *setting* (dimana penelitian akan dilakukan), pelaku (siapa yang akan diobservasi atau diwawancarai), kejadian (apa yang akan dilakukan

---

<sup>54</sup> Michael Quinn Patton, *Op.Cit.* h.4

oleh aktor/pelaku) dan proses. Dalam hal ini *key informant* yang akan diwawancarai terdiri dari pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan, Badan Kebijakan Fiskal dan Direktorat Jenderal Pajak.

Dalam menentukan informan yang akan diwawancarai, peneliti mengacu kepada empat kriteria informan yang baik yang dikemukakan Neuman, yaitu:<sup>55</sup>

1. *The informant who is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant;*
2. *The individual is currently involved in the field;*
3. *The person can spend time with the researcher;*
4. *Non analytic individuals make better informants.*

Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan beberapa informan yang terkait langsung dengan penelitian, antara lain:

1. Staf Ahli Menteri Bidang Kemasyarakatan dan Hubungan Antar Lembaga Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang merumuskan konsep dan pelaksanaan Program Minapolitan. Wawancara dilakukan dengan Dr.Sunoto ,MES.
2. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap.  
Direktorat Jendral Perikanan Tangkap merupakan direktorat di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan yang merupakan bagian dari program kegiatan pembangunan Minapolitan. Wawancara dilakukan dengan Kasubdit Alokasi Kelembagaan Usaha ( Ir.Nina Nirmalasari Muhidin) dan Kasie Evaluasi Usaha Penangkapan Ikan(Ady Candra S,Pi,M.Si).
3. Direktorat Jenderal Perikanan Budi Daya.  
Direktorat Jendral Perikanan Budi Daya merupakan direktorat di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan yang merupakan bagian dari program kegiatan pembangunan Minapolitan. Wawancara dilakukan dengan Kasubdit

---

<sup>55</sup> Neuman, W. Lawrence. *Op.Cit*, h. 411.

Minapolitan Budi Daya ( Ir.Helmi Yudiarsafran Zuna,Msi),Kasubdit Sertifikasi(Chaery Novary) dan Kasi Identifikasi Potensi (R.Adi G.Gandadikusumah,ST)

4. Direktorat Jenderal Pengolahan dan Prasarana Hasil Perikanan(P2HP).

Direktorat Jendral P2HP merupakan direktorat di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan yang merupakan bagian dari program kegiatan pembangunan Minapolitan. Wawancara dilakukan dengan Sekretaris Dirjen P2HP(Ir.Syafril Fauzi,Msc).

5. Badan Kebijakan Fiskal

Badan Kebijakan Fiskal merupakan badan yang bertugas melaksanakan analisis di bidang kebijakan fiskal, dan kerja sama internasional sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wawancara dilakukan dengan Kasubbid Tarif Multilateral dan Umum(Miftahudin).

6. Direktorat Jenderal Pajak

Direktorat Jenderal Pajak merupakan direktorat yang berada di bawah naungan Kementerian Keuangan yang bertugas dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perpajakan. Peneliti melakukan wawancara dengan Kasi Peraturan PPh Badan III Direktorat Peraturan II(Fery Corly)..

7. Direktorat Jenderal Anggaran

Direktorat Jenderal Pajak merupakan direktorat yang berada di bawah naungan Kementerian Keuangan yang bertugas dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi tehnik di bidang anggaran.Wawancara dilakukan dengan Kasi

Penerimaan Kementerian /Lembaga Direktorat PNPB(Said Mohammad).

8. Gabungan Pengusaha Makanan Ternak (GPMT)  
Wawancara di lakukan dengan Ketua Divisi Aquaculture GPMT(Denny.D.Indradjaja).
9. Akademisi  
Wawancara dilakukan kepada pihak akademisi selaku pihak independen yang menguasai konsep kebijakan Pajak dan Pembangunan Daerah yang berkelanjutan,yaitu Dr Machfud Sidik Msc.

### 3.3 Teknik Analisis Data

Berdasarkan teknik analisis data, penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Menurut Creswell, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan analisis data kualitatif, yaitu:

1. *Suggest in the plan that the data analysis will be conducted as an activity simultaneously with data collection, data interpretation, and narrative reporting writing.*
2. *Indicate how the process of qualitative analysis will be based on data “reduction” and “interpretation”*
3. *Mention a plan for representing the information in matrices*
4. *Identify the coding procedure to be used to reduce the information to themes or categories.*<sup>56</sup>

Proses analisis data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah data dari hasil wawancara dengan informan penelitian, catatan lapangan, dan dokumentasi terkait dengan kebijakan Pungutan Negara untuk sektor perikanan. Sebelumnya peneliti

<sup>56</sup> Creswell, John W. *Op. Cit*, h. 153-154.

membuat catatan penelitian dalam bentuk transkrip data yang disertai dengan pembentukan koding dan kategorisasi data. Dalam analisis data, peneliti melakukan tahapan reduksi data sehingga peneliti tidak menggambarkan semua temuan yang didapat dari lapangan, melainkan hanya data penting dan relevan untuk membantu memecahkan masalah penelitian. Peneliti juga melakukan triangulasi yaitu proses *check* dan *recheck* antara satu sumber dengan sumber data lainnya.<sup>57</sup> Setiap data yang ditelaah tersebut harus diketahui maksud serta maknanya, kemudian dihubungkan dengan masalah penelitian. Data yang terkumpul disajikan dalam bentuk kutipan-kutipan langsung atau penjelasan dari hasil wawancara dengan informan penelitian.

Secara umum, prosedur analisis data kualitatif yang dilakukan peneliti adalah sebagai berikut:

1. **Mengorganisasi data.** Cara ini dilakukan dengan membaca berulang kali data yang ada sehingga peneliti dapat menemukan data yang sesuai dengan penelitian dan membuang data yang tidak sesuai.
2. **Membuat kategori, menentukan tema, dan pola.** Langkah kedua ini dilakukan dengan mengelompokkan data yang ada ke dalam suatu kategori dengan tema masing-masing sehingga pola keteraturan data menjadi terlihat lebih jelas.
3. **Mencari eksplanatif data.** Peneliti memberikan keterangan yang logis atas data yang ada dan menerangkan data tersebut didasarkan pada hubungan logika makna yang terkandung dalam data tersebut.
4. **Menulis laporan.** Peneliti menuliskan kata, frasa, kalimat, serta pengertian secara tepat yang dapat digunakan untuk mendeskripsikan data dan hasil analisisnya.

---

<sup>57</sup> Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, h. 76.

### 3.4 *Site Penelitian*

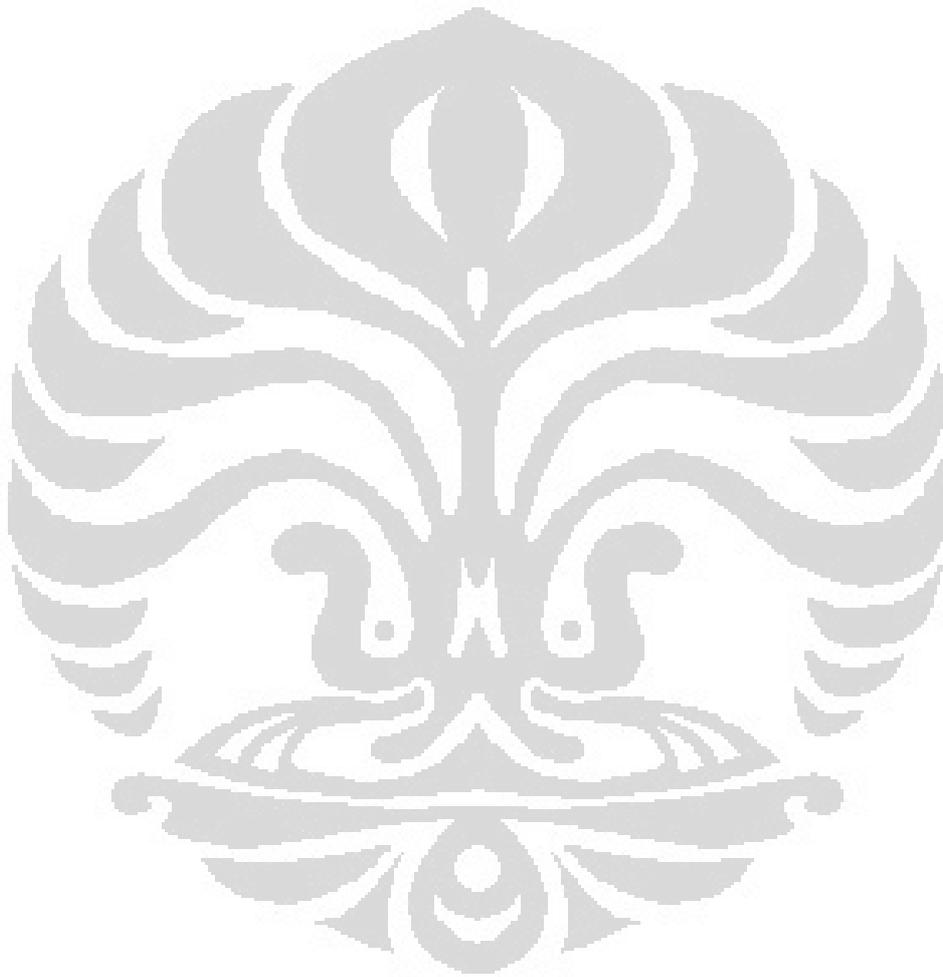
Site penelitian yang digunakan antara lain:

1. Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan
  - a. Staf Ahli Menteri Bidang Kemasyarakatan dan Hubungan Antar Lembaga
  - b. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap
  - c. Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya
  - d. Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan
2. Lingkungan Kementerian Keuangan
  - a. Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal
  - b. Direktorat Peraturan Perpajakan II Direktorat Jenderal Pajak
  - c. Direktorat PNB Direktorat Jenderal Anggaran.

### 3.5 **Pembatasan Penelitian**

Dalam penelitian ini, dengan pertimbangan luasnya informasi mengenai sektor perikanan termasuk wilayah dan instansi yang ada, maka peneliti memfokuskan penelitian ini terbatas pada kebijakan Pungutan Negara di Indonesia. Peneliti menganalisa Kebijakan Pungutan Negara yang terkait dengan program-program Pembangunan Minapolitan, mengidentifikasi kebijakan Pungutan Negara saat ini yang dapat bersifat insentif dan disinsentif serta upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini kementerian Kelautan dan perikanan untuk meminimalisir beban pungutan Negara yang bersifat disinsentif dalam percepatan pembangunan Minapolitan serta menganalisa apakah upaya-upaya tersebut sudah tepat dan dapat

diimplementasikan. Pada akhirnya peneliti akan memberikan masukan tentang langkah-langkah apa saja yang sebaiknya dilakukan dalam merevitalisasi kebijakan Pungutan Negara untuk mendukung pembangunan Minapolitan di Indonesia.



**BAB IV**  
**ANALISIS KEBIJAKAN PUNGUTAN NEGARA UNTUK**  
**MENDUKUNG PEMBANGUNAN MINAPOLITAN DI**  
**INDONESIA**

**4.1. Gambaran Umum Minapolitan**

**4.1.1 Pengertian Minapolitan**

Minapolitan terdiri dari kata mina dan kata politan (polis). Mina berarti ikandan Politan berarti kota, sehingga Minapolitan dapat diartikan sebagai kotaperikanan atau kota di daerah lahan perikanan atau perikanan di daerahkota<sup>58</sup>.

Dalam pedoman ini, yang dimaksud dengan minapolitan adalah kotaperikanan yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha perikanan serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan pembangunan ekonomi daerah sekitarnya

Kota perikanan dapat merupakan kota menengah, atau kota kecil atau kota kecamatan atau kota pedesaan atau kota nagari yang berfungsi sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang mendorong pertumbuhan pembangunan pedesaan dan desa-desa hinterland atau wilayah sekitarnya melalui pengembangan ekonomi, yang tidak terbatas sebagai pusat pelayanan sektor perikanan, tetapi juga pembangunan sektor secara luas seperti usaha perikanan (*on farm* dan *off farm*), industri kecil, pariwisata, jasa pelayanan dan lain-lain.

Kota perikanan (minapolitan) berada dalam kawasan pemasok hasil perikanan (sentra produksi perikanan) yang mana kawasan tersebut memberikan kontribusi yang besar terhadap mata pencarian

---

<sup>58</sup> Muhammad Iman Damara 2011, kesiapan Indonesia Menuju Minapolitan (Kementerian Kebijakan Pertanian BEM KM IPB)

dankesejahteraan masyarakatnya. Selanjutnya kawasan perikanan tersebut (termasuk kotanya) disebut dengan kawasan minapolitan.

Suatu kawasan Minapolitan yang sudah berkembang memiliki ciri sebagaiberikut<sup>59</sup>:

1. Sebagian besar masyarakat di kawasan tersebut memperolehpendapatan dari kegiatan perikanan (minabisnis);
2. Sebagian besar kegiatan di kawasan tersebut didominasi oleh kegiatanperikanan, termasuk di dalamnya usaha industri pengolahan hasilperikanan, perdagangan hasil perikanan (termasuk perdagangan untuktujuan ekspor), perdagangan minabisnis hulu (sarana perikanan danpermodalan, minawisata dan jasa pelayanan);
3. Hubungan antara kota dan daerah-daerah hinterland/ daerah-daerahsekitarnya di kawasan minapolitan bersifat interdependensi/timbal balik yang harmonis, dan saling membutuhkan, dimana kawasanperikanan mengembangkan usaha budidaya (*on farm*) dan produkolahan skala rumah tangga (*off farm*), sebaliknya kota menyediakanfasilitas untuk berkembangnya usaha budidaya dan minabisnis sepertipenyediaan sarana perikanan, modal, teknologi, informasi pengolahanhasil dan penampungan (pemasaran) hasil produksi perikanan;
4. Kehidupan masyarakat di kawasan minapolitan mirip dengan suasanakota karena keadaan sarana yang ada di Kawasan Minapolitan tidakjauh berbedadengandi kota.

Suatu wilayah dapat dikembangkan menjadi suatu Kawasan Minapolitandengan persyaratan sebagai berikut<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> Direktorat Prasarana dan Sarana Budidaya, Ditjen Perikanan Budi daya 2009, Pengembangan Kawasan Minapolitan.

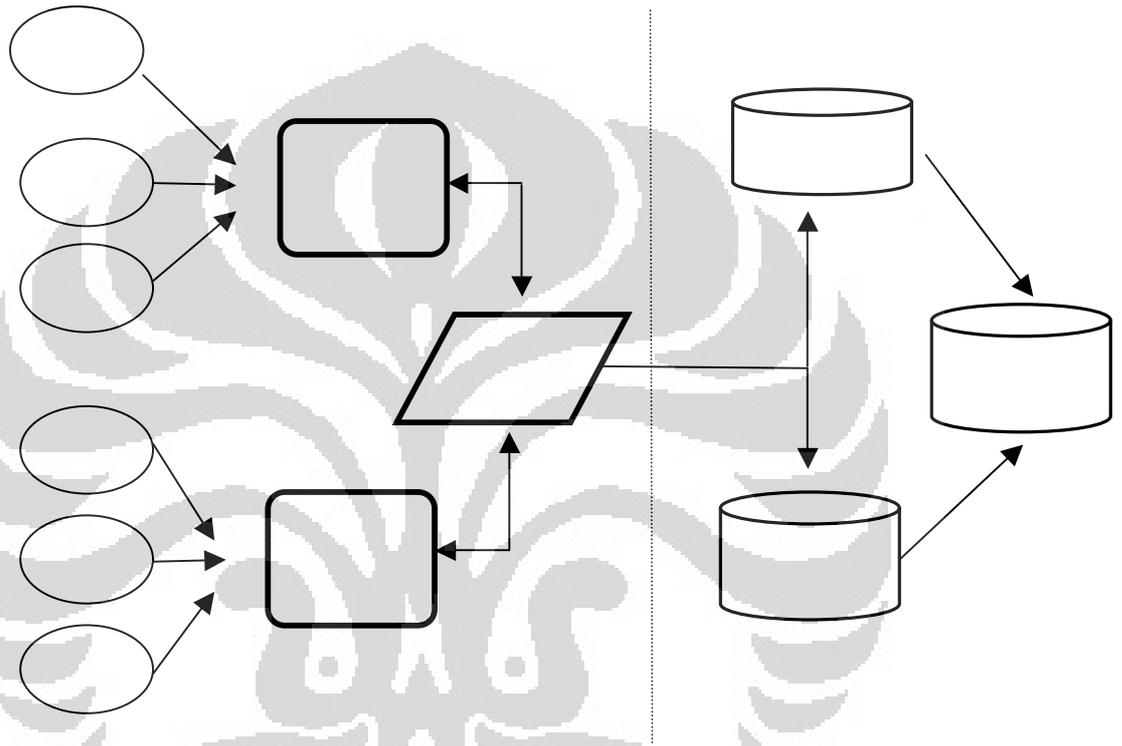
1. Memiliki sumberdaya lahan perairan yang sesuai untuk pengembang komoditas perikanan yang dapat dipasarkan atau telah mempunyai pasar (komoditas unggulan), serta berpotensi atau telah berkembang diversifikasi usaha dari komoditas unggulannya. Pengembang kawasan tersebut tidak saja menyangkut kegiatan budidaya perikanan (*on farm*) tetapi juga kegiatan off farmnya; yaitu mulai pengadaan sarana dan prasarana perikanan (benih, pakan, obat-obatan dsb) kegiatan pengolahan hasil perikanan sampai dengan pemasaran hasil perikanan serta kegiatan penunjang (pasar hasil, industri pengolahan, minawisata dsb);
2. Memiliki berbagai sarana dan prasarana Minabisnis yang memadai untuk mendukung pengembangan system dan usaha Minabisnis yaitu:
  - i. Pasar, baik pasar untuk hasil-hasil perikanan, pasar sarana perikanan (pakan, obat-obatan dsb), maupun pasar jasa pelayanan termasuk pasar lelang, cold storage dan processing hasil perikanan sebelum dipasarkan;
  - ii. Lembaga Keuangan (perbankan dan non perbankan) sebagai sumber modal untuk kegiatan minabisnis;
  - iii. Memiliki kelembagaan pembudidayaan ikan (kelompok UPP) yang dinamis dan terbuka pada inovasi baru, yang diharapkan dapat berfungsi sebagai Sentra Pembelajaran dan Pengembangan Minabisnis (SPPM). Kelembagaan pembudidaya disamping sebagai pusat pembelajaran (pelatihan), juga diharapkan kelembagaan pembudidaya ikan dengan pembudidaya ikandisekitarnya merupakan Inti-Plasma dalam usaha minabisnis;

---

<sup>60</sup>Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pedoman Umum Minapolitan.

- iv. Balai benih Ikan (BBI), Unit Perbenihan Rakyat (UPR), dsb yang berfungsi sebagai penyuplai induk dan penyedia benih untuk kelangsungan kegiatan budidaya ikan.
  - v. Penyuluhan dan bimbingan teknologi minabisnis, untuk mengembangkanteknologi tepat guna yang cocok untuk daerah Kawasan Minapolitan;
  - vi. Jaringan jalan yang memadai dan aksesibilitas dengan daerah lainnya serta sarana irigasi, yang kesemuanya untuk mendukung usaha perikanan yang efisien.
3. Memiliki sarana dan prasarana umum yang memadai seperti transportasi, jaringan listrik, telekomunikasi, air bersih dll;
  4. Memiliki sarana dan prasarana kesejahteraan sosial/masyarakat yang memadai seperti kesehatan, pendidikan, kesenian, rekreasi, perpustakaan, swalayan dll;
  5. Kelestarian lingkungan hidup baik kelestarian sumber daya alam, kelestarian sosial budaya maupun keharmonisan hubungan kota dan desa terjamin

Gambar 4.1  
Abstraksi KawasanMinapolitan



Abstraksi KawasanMinapolitan di atas menggambarkan secara skematis <sup>61</sup> mengenai batasan suatu kawasan Minapolitan tidak ditentukan oleh batasan administratif pemerintah (Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten, dsb)tetapi lebih ditentukan dengan memperhatikan *economic of scale* dan *economic of scope*. Karena itu, penetapan Kawasan Minapolitan hendaknya dirancang secara lokal dengan memperhatikan realitas perkembanganMinabisnis yang ada di setiap daerah. Dengan demikian bentuk dan luas kawasan minapolitan dapat meliputi satu wilayah Desa/Kelurahan

<sup>61</sup> Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Minapolitan – Direktorat Prasarana dan Sarana Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan.

atau Kecamatan atau beberapa Kecamatan dalam Kabupaten/Kota atau dapat juga meliputi wilayah yang dapat menembus wilayah Kabupaten/Kota lain berbatasan. Kotanya dapat berupa Kota Desa atau Kota Nagari atau Kota Kecamatan atau Kota Kecil atau Kota Menengah.

#### 4.1.2 Pengembangan kawasan pada Proyek Minapolitan <sup>62</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Sunoto, staf ahli menteri bidang kemasyarakatan dan hubungan antar lembaga kementerian kelautan dan perikanan dijelaskan bahwa pada dasarnya pengembangan kawasan minapolitan adalah pengembangan suatu kawasan dengan menggunakan bisnis model yang merupakan strategi implementasi kebijakan pembangunan sektor kelautan dan perikanan berbasis wilayah melalui metode value chain yaitu rantai nilai, mulai dari pasokan bahan baku, proses produksi dan pemasaran atau dengan kata lain wilayah melakukan proses hulu dan hilir secara keseluruhan. Adapun rencana konsep value chain dapat digambarkan sebagai

---

<sup>62</sup> Hasil Wawancara dengan Dr. Sunoto, MES Pimpinan Proyek Minapolitan

berikut:

### PAKET KEGIATAN PENINGKATAN PRODUKSI BUDIDAYA DAN PENDAPATAN MASYARAKAT KP

MATA RANTAI PRODUKSI	<b>Pembenihan</b>	1. Induk unggulan dan berkualitas, 2. Benih unggulan, berkualitas, dan jumlah besar, 3. Ketersediaan benih unggul merata setiap saat dan murah.		
	<b>Pembesaran</b>	1. Sarana budidaya memadai sesuai target produksi, 2. Pakan berkualitas dan murah, 3. Teknologi budidaya dan penanggulangan penyakit		
	<b>Pengolahan</b>	1. Bahan baku berkualitas dan mencukupi sepanjang tahun, 2. Sarana pengolahan skala kecil dan skala industri, 3. Teknologi pengolahan memadai		
	<b>Pemasaran</b>	1. Hasil produksi berkualitas dan kompetitif 2. Daya serap pasar lokal, nasional dan internasional 3. Stabilitas pasar		
AKTIVITAS : PAKET KEGIATAN	1. Pengadaan dan distribusi benih unggul nasional 2. Pengembangan unit2 produksi benih 3. Sertifikasi benih 4. Teknologi pembenihan	1. Revitalisasi lahan 2. Intensifikasi dan ekstensifikasi 3. Sistem pengairan 4. Paket Teknologi budidaya 5. Pembangunan jalan produksi 6. Industrialisasi 7. Sistem pemasaran	1. Sistem penyangga pakan nasional 2. Paket formula pakan utk rakyat 3. Sistem faksinasi 4. Sistem penunggu langan penyakit 5. Paket teknologi pembuatan pakan	1. Pendampingan: Penyuluhan dan Pelatihan 2. Bina Usaha 3. Sistem bantuan permodalan 4. Sistem penyangga usaha: stabilitasi harga dan ketahanan pasar
	<b>INDUK DAN BENIH</b>	<b>SARANA DAN PRASARANA</b>	<b>PAKAN DAN PENYAKIT</b>	<b>SDM DAN SISTEM USAHA</b>

PENINGKATAN PRODUKSI IKAN DAN PENDAPATAN MASY. KP

### PAKET KEGIATAN PENINGKATAN PRODUKSI dan PRODUKTIVITAS PERIKANAN TANGKAP DAN PENDAPATAN MASYARAKAT KP

MATA RANTAI PRODUKSI	<b>Potensi ikan</b>	1. Stok dan sebaran ikan di WPP dan di luar WPP 2. Jenis ikan unggulan 3. Degradasi sumberdaya ikan		
	<b>Penangkapan</b>	1. Armada dan sarana penangkapan sesuai target produksi 6% 2. Akses penangkapan ikan untuk nelayan (kesempatan) 3. Teknologi penangkapan		
	<b>Pengolahan</b>	1. Bahan baku berkualitas dan mencukupi sepanjang tahun, 2. Sarana pengolahan skala kecil dan skala industri, 3. Teknologi pengolahan memadai		
	<b>Pemasaran</b>	1. Hasil produksi berkualitas dan kompetitif 2. Daya serap pasar lokal, nasional dan internasional 3. Stabilitas pasar		
AKTIVITAS : PAKET KEGIATAN	1. Jaminan keamanan stok dan distribusi ikan nasional 2. Penangkapan ikan di laut dalam dan air tawar 4. Teknologi penangkapan produktif 5. Manajemen WPP	1. Revitalisasi sarana dan prasarana di pelabuhan 2. Sistem manajemen pelabuhan handal 3. Sistem penanganan dan rantai dingin 4. Paket Teknologi penangkapan ikan dari pengolahan	1. Standarisasi armada perikanan nasional 2. Paket bantuan kapal dan alat 3. Paket bantuan teknologi penangkapan efisien 4. Bantuan BBM	1. Pendampingan: Penyuluhan dan Pelatihan 2. Bina Mutu, Usaha dan investasi 3. Permodalan 4. Sistem penyangga usaha dan pasar 5. Restrukturisasi perijinan
	<b>JUMLAH DAN JENIS IKAN</b>	<b>SARANA DAN PRASARANA</b>	<b>KAPAL DAN ALAT TANGKAP</b>	<b>SDM DAN SISTEM USAHA</b>

PENINGKATAN PRODUKSI IKAN DAN PENDAPATAN MASY. KP

**PAKET KEGIATAN PENINGKATAN PRODUKSI DAN PRODUKTIVITAS PENGOLAHAN DAN PENDAPATAN MASYARAKAT KP**

<b>MATA RANTAI PRODUKSI</b>	<b>Bahan Baku</b>	1. Produksi bahan baku komoditas unggulan berkualitas, 2. Ketersediaan BB unggulan, berkualitas, dan jumlah besar, 3. Standar kualitas bahan baku.
	<b>Produk olahan</b>	1. Jenis produk olahan sesuai permintaan pasar, 2. Jenis produk olahan berkualitas bernilai tambah tinggi, 3. Keragaman jenis dan turunan produk olahan
	<b>Proses Pengolahan</b>	1. Usaha dan investasi pengolahan memadai, 2. Sarana pengolahan skala kecil dan skala industri memadai, 3. Teknologi pengolahan tepat guna dan tinggi.
	<b>Pemasaran</b>	1. Hasil produksi berkualitas dan kompetitif 2. Daya serap pasar lokal, nasional dan internasional 3. Stabilitas pasar

<b>AKTIVITAS : PAKET KEGIATAN</b>	1. Produksi dan distribusi bahan baku tangkap & budidaya 2. Pengembangan unit2 produksi bahan baku 3. Sertifikasi bahan baku 4. Supply chain MGT	1. Diversifikasi jenis produk olahan 2. Pengembangan produk olahan unggulan bernilai tambah dan berdaya saing tinggi 3. Paket Teknologi pengolahan inovatif	1. Revitalisasi sarana pengolahan 2. Paket bantuan sarana pengolahan 3. Sistem jaminan mutu 4. Sistem jaminan pasar	1. Pendampingan: Penyuluhan dan Pelatihan 2. Bina Usaha dan inestasi integrasi 3. Permodalan 4. Sistem penyangga usaha: stabilitas harga dan ketahanan pasar
	<b>PRODUKSI BAHAN BAKU</b>	<b>JENIS PRODUK OLAHAN</b>	<b>SARANA DAN PRASARANA</b>	<b>SDM DAN SISTEM USAHA</b>

SNT/17/09/2010

**PAKET KEGIATAN PEMASARAN DLM RANGKA PENINGKATAN PRODUKSI DAN PENDAPATAN MASYARAKAT KP**

<b>MATA RANTAI PEMASARAN</b>	<b>Produk Budidaya</b>	1. Jenis produk sesuai permintaan pasar, 2. Produk unggulan, berkualitas, dan kompetitif 3. Proses produksi dan standar kualitas produk budidaya.
	<b>Produk Tangkapan</b>	1. Jenis Produk sesuai permintaan pasar 2. Produk unggulan, berkualitas, dan kompetitif 3. Proses produksi dan standar kualitas produk tangkapan
	<b>Pemasaran Nasional</b>	1. Perluasan pasar domestik 2. Daya tangkal dan ketahanan produk nasional dipasar domestik 3. Sistem distribusi produk perikanan nasional di dim negeri.
	<b>Pemasaran Internasional</b>	1. Perluasan pasar internasional 2. Daya saing produk nasional di pasar internasional 3. Sistem distribusi dan daya penetrasi di pasar internasional.

<b>AKTIVITAS : PAKET KEGIATAN</b>	1. Supply chain prod tangkap & budidaya 2. Peta jaringan produksi nasional dan internasional 3. Sertifikasi produk perikanan 4. Peta komoditas strategis dan potensi pasar	1. Peningkatan konsumsi ikan DN 2. Mrkt intelegence 3. Paket Teknologi pemasaran inovatif 4. Selesaikan mslih tariff - non tariff barriers 5. Repositioning dan strategic marketing	1. Revitalisasi sarana distribusi dan pemasaran efisien dan berkualitas 2. Paket bantuan sarana pemasaran 3. Sistem jaminan pasokan pasar 4. Sistem distribusi dan pemasaran	1. Pendampingan: Penyuluhan dan Pelatihan 2. Bina Usaha dan pemasaran 3. Permodalan 4. Sistem penyangga usaha: stabilitas harga dan ketahanan pasar
	<b>PRODUKSI KOMODITAS</b>	<b>PERLUASAN PASAR</b>	<b>SARANA DAN PRASARANA</b>	<b>SDM DAN SISTEM USAHA</b>

SNT/17/09/2010

PENINGKATAN PRODUKSI IKAN DAN PENDAPATAN MASY. KP

PENINGKATAN PRODUKSI IKAN DAN PENDAPATAN MASY. KP

### 4.1.3 Tinjauan Terhadap Pengembangan Kawasan Minapolitan

Seperti telah dijelaskan pada bab 1, disebutkan bahwa berdasarkan data Food and Agriculture Organization (FAO) 2010<sup>63</sup> menyebutkan, Indonesia menempati peringkat ketiga produsen perikanan dunia setelah China dan Peru. Sayangnya nilai produksi perikanan kita hanya menempati peringkat kesepuluh dunia. Kalah dibandingkan Vietnam dan Thailand. Secara teknis, keterbatasan infrastruktur, rendahnya aliran investasi, kurangnya inovasi teknologi, serta lemahnya SDM menjadi faktor penghambat untuk memanfaatkannya.

Selain itu, kebijakan ekonomi mikro yang tidak berpihak, gonjang-ganjing politik, lemahnya penegakan hukum nasional, serta kelembagaan yang tidak kondusif bagi pembangunan perikanan, merupakan hambatan struktural.

Selama kedua masalah ini belum dapat dipecahkan, potensi perikanan yang ibarat “raksasa tidur” itu hanya menjadi “harta karun” yang mubazir. Sejarah perikanan ditandai oleh kecenderungan perubahan produksi subsisten untuk keperluan sendiri menjadi produksi untuk pasar.

Transformasi tersebut merupakan persyaratan bagi peningkatan produktivitas. Selain memungkinkan pengadaan pangan bagi mayoritas penduduk yang bekerja di sektor lain, hal tersebut telah meningkatkan pendapatan mereka yang bekerja di sektor ini. Meski, tentu saja, tidak menutup kemungkinan bahwa akibat struktur pasar yang timpang dan diskriminatif serta anjloknya harga di pasar komoditi, membuat nelayan berorientasi pasar bisa bernasib lebih buruk ketimbang, misalnya, petani subsisten karena lebih tergantung pada kondisi alam.

---

<sup>63</sup>The State of world fisheries and aquaculture 2010, FAO world review 2010 p.13

Meski demikian, sebuah strategi pembangunan perikanan berkelanjutan tidak berarti kembali ke perikanan berorientasi subsisten. Yang seharusnya dilakukan adalah memengaruhi proses di mana tiga dimensi—masing-masing ketahanan pangan, pengamanan pendapatan, dan pembangunan berkelanjutan—yang dalam penerapannya sering kali mempunyai tujuan yang saling bertentangan (zielkonflikte), agar bersinergi satu dengan lainnya.

Bagi sektor perikanan, secara bertahap harus diadakan optimalisasi penangkapan ikan sambil menjaga kelestarian laut. Artinya, selain peningkatan *fishing effort* (upaya tangkap) dan intensitas penangkapan (jumlah nelayan dan jumlah kapal ikan, termasuk pembangunan galangan kapal ikan), harus pula dilakukan semacam pemetaan daerah mana saja yang telah *overfishing* dan perlu “diistirahatkan” dan mana saja yang belum dan karena itu perlu dimanfaatkan secara optimal.

Secara umum, yang menghadapi kesulitan dalam pengamanan pangan adalah para nelayangurem. Hal ini juga disebabkan urban bias dalam kebijakan pemerintah yang lebih menguntungkan atau mengacu pada kepentingan orang kota. Salah satu faktor penting dalam pembangunan perikanan berkelanjutan berkaitan dengan terumbu karang dan mangrove (hutan bakau). Terumbu karang Indonesia yang luasnya 60.000–86.000 kilometer persegi adalah sama dengan seperdelapan luas terumbu karang dunia. Sayangnya nasib terumbu karang tak seindah bentuknya.

Buktinya, hasil penelitian tahun 2001 oleh Badan Riset Kelautan dan Perikanan mencatat setidaknya 70% terumbu karang di perairan Indonesia dalam keadaan rusak parah. Akibatnya, Indonesia menderita kerugian sekitar dua juta ton ikan per tahun. Kerugian juga dirasakan nelayan tradisional yang umumnya tidak melaut melebihi 12 mil dari tepi pantai.

Dari waktu ke waktu, hasil tangkapan nelayan terus merosot mengakibatkan ongkos melaut lebih besar dibandingkan hasil penjualan ikan. Hal yang mirip berlaku pada hutan mangrove yang dianggap sarang nyamuk dan hanya berguna sebagai kayu bakar. Padahal, akar akar napas mangrove dapat menstabilkan pantai dengan menangkap berbagai bahan baik dari darat maupun dari laut sehingga menjadi ekosistem yang sangat subur.

Pembangunan perikanan berkelanjutan mensyaratkan pembalikan resep-resep standar selama ini, baik itu berupa kebijakan modernisasi lewat program “Revolusi Biru”, maupun usulan alternatif seperti cara berproduksi subsisten, kebijakan swasembada pangan, serta kampanye anti ekspor. Selain itu, perlu optimalisasi penyesuaian pada ekologi (lokal) serta persyaratan ekonomi dan sosial. Dalam kaitannya dengan pengentasan kemiskinan di daerah pedesaan, yang lebih penting adalah penghasilan yang diperoleh nelayan serta kestabilan dan distribusi produknya, dibandingkan apa jenis produk yang (harus) dihasilkan.

Dikaitkan dengan lemahnya ekonomi dan kehidupan rumah tangga nelayan, persiapan ke depan harus mencakup upaya memberdayakan nelayan. Ada paradigma yang sengaja dibangun di masa lalu yang mengatakan, amat sulit bahkan tidak mungkin nelayan bebas kemiskinan karena kulturnya tidak mendukung. Kenyataan di mancanegara, menunjukkan banyak contoh yang merupakan pembalikan paradigma tersebut. Tentu saja, dalam kondisi saat ini, dibutuhkan program pemihakan sehingga gap antara nelayan kecil dan para “bandar” ikan dan pengusaha bisa diperkecil. Perikanan berkelanjutan sangat tergantung pada pembangunan struktur pedesaan, terutama desa pesisir yang terintegrasi secara regional dan nasional.

Dalam kaitan ini, beberapa bidang berikut berperan menentukan. Pertama, struktur pemilikan dan penghasilan yang

berperan dalam pendistribusian pendapatan. Kedua, struktur kelembagaan yang mengamankan dan boleh jadi merupakan persyaratan bagi proses pemerataan yang menguntungkan nelayan tradisional bermodal kecil, seperti pemasaran dan akses kredit, konseling perikanan dan peningkatan posisi tawar-menawar secara politis. Ketiga, infrastruktur material dan sosial seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, dan komunikasi. Terakhir, perbaikan struktur ekonomi terutama berkaitan dengan bidang perikanan serta ketersediaan lapangan kerja di luar sektor perikanan.

Sektor kelautan tidak boleh hanya dipandang dari sudut hubungan antara nelayan dan laut tetapi dalam keterkaitan struktural pembangunan pedesaan yang tentu saja juga tergantung pada perkembangan nasional maupun global. Untuk itu, penghasilan nelayan harus menjadi ukuran situasi ekonomi penduduk pedesaan. Selain itu, pemberlakuan kebijakan pembangunan perikanan berkelanjutan mensyaratkan transformasi sosiokultural, berupa pengembangan kearifan tradisional, pembaruan pemahaman tentang pembangunan, serta penilaian baru tentang kondisi dan persyaratan ketahanan alam.

Dalam Konteks Kebijakan Pungutan Negara ada beberapa keluhan yang disampaikan oleh pelaku usaha dan Kementerian terkait pengembangan sektor Kelautan dan perikanan diantaranya pungutan perusahaan perikanan, hasil perikanan, retribusi sertifikasi mutu ekspor, retribusi daerah, pajak bumi dan bangunan laut, pungutan desa, sumbangan dan pungutan liar lainnya juga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi<sup>64</sup>. Berdasarkan permasalahan yang ada peneliti tertarik untuk menganalisis kebijakan Pungutan Negara untuk mendukung pembangunan Minapolitan di Indonesia.

---

<sup>64</sup> Master Sihotang, Tunda Kenaikan Pajak Perikanan, tanggal 18 April 2011.

#### 4.2. Tinjauan Analisis Berdasarkan Teoritis dan Yuridis Terhadap Kebijakan Pungutan Negara Dalam Pengembangan Kawasan Minapolitan

##### 4.2.1 Peraturan tentang Kebijakan Pungutan Negara yang terkait dengan program-program Minapolitan

Program Minapolitan mencakup pengembangan dari hulu ke hilir. Pengembangan sektor hulu terdiri dari perikanan tangkap, perikanan budi daya dan sentra garam. Untuk pengembangan di bagian hilir adalah sarana, prasarana dan permodalan, serta teknologi, sumber daya manusia dan pemasaran. Masing-masing bidang mempunyai paket kegiatan sendiri. Peneliti mengidentifikasi peraturan-peraturan yang berkaitan secara **khusus** dengan program-program Minapolitan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ke Tiga atas Undang-undang No 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah pasal 16B ayat 1 mengenai impor dan/atau penyerahan barang dan/atau jasa tertentu atau tempat tertentu. Isi dari pasal 16 B ayat 1 adalah sebagai berikut :

Pajak terutang tidak dipungut sebagian atau seluruhnya atau dibebaskan dari pengenaan pajak, baik untuk sementara waktu maupun selamanya, untuk:

- a. kegiatan di kawasan tertentu atau tempat tertentu di dalam Daerah Pabean;
- b. penyerahan Barang Kena Pajak tertentu atau penyerahan Jasa Kena Pajak tertentu;
- c. impor Barang Kena Pajak tertentu;

- d. pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; dan
  - e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabeandiatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-Undang No 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Pasal 31A yaitu :
- (1) Kepada Wajib Pajak yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional dapat diberikan fasilitas perpajakan dalam bentuk:
- a. pengurangan penghasilan neto paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman yang dilakukan;
  - b. Penyusutan dan amortisasi yang dipercepat;
  - c. Kompensasi kerugian yang lebih lama, tetapi tidak lebih dari 10 (sepuluh) tahun; dan
  - d. pengenaan Pajak Penghasilan atas dividen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sebesar 10% (sepuluh persen), kecuali apabila tarif menurut perjanjian perpajakan yang berlaku menetapkan lebih rendah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang-bidang usaha tertentu dan/atau daerah-daerah tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional serta pemberian fasilitas perpajakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 3 Undang-undang No 12 tahun 1985 tentang PBB pasal 1 angka 1 : obyek PBB adalah bumi ,yang dimaksud dengan bumi adalah bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya yang

meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia.

4 Undang-Undang Republik Indonesia No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah

Dalam UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi, retribusi didefinisikan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jasa merupakan kegiatan pemerintah daerah berupa pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh pribadi atau Badan. Terkait dengan usaha perikanan tangkap terdapat 3 pasal yang mengatur penarikan retribusi yakni ;

- a. **Retribusi Tempat Pelelangan (Pasal 127, butir c)**, merupakan tempat pelelangan yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan. Objek retribusi termasuk tempat yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan tempat pelelangan, dan pengecualian tempat yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.
- b. **Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan (Pasal 127, butir h)**. Objek retribusi meliputi jasa kepelabuhan, termasuk fasilitas lainnya dilingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah, pengecualian jasa kepelabuhanan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah (pusat), BUMN, BUMD,

dan pihak swasta.

c. **Retribusi Perizinan Tertentu atau Retzitu (Pasal 140)**, pelayanan perizinan tertentu oleh Pemda kepada pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Khusus untuk usaha perikanan, yakni Retribusi Izin Usaha Perikanan (Pasal 141, butir e), merupakan pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan untuk melakukan kegiatan usaha penangkapan ikan dan pembudidaya ikan.

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 38 Tahun 2003 tanggal 14 Juli 2003 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 146 tahun 2000 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu dan atau penyerahan jasa kena pajak tertentu yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.31 tahun 2007 tanggal 1 Mei 2007 tentang Perubahan ke empat atas Peraturan Pemerintah no.12 tahun 2001 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu yang bersifat strategis yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2002 tentang Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan.
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 62 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk penanaman

Modal di Bidang-bidang Usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu

9. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 13/PMK.011/2011 tanggal 24 Januari 2011 tentang Perubahan kelima atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor.
10. Peraturan Menteri keuangan Republik Indonesia No.113/PMK.04/2007 tanggal 19 September 2007 tentang pembebasan bea masuk atas impor hasil laut yang ditangkap dengan sarana penangkap yang telah mendapat izin

#### **4.2.2 Kebijakan Pungutan Negara Yang bersifat Insentif**

##### **1 Fasilitas Pajak Penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu**

Ketentuan mengenai insentif Pajak Penghasilan yang berkaitan dengan penanaman modal di atur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-Undang No 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Bunyi Pasal 31A ayat (1) Undang-undang No 36 Tahun 2008 yaitu :

“Kepada Wajib Pajak yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional dapat diberikan fasilitas perpajakan dalam bentuk:

- a. pengurangan penghasilan neto paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman yang dilakukan;
- b. penyusutan dan amortisasi yang dipercepat;
- c. kompensasi kerugian yang lebih lama, tetapi tidak lebih dari 10 (sepuluh) tahun; dan
- d. pengenaan Pajak Penghasilan atas dividen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sebesar 10% (sepuluh persen), kecuali apabila tarif menurut perjanjian perpajakan yang berlaku menetapkan lebih rendah.

Dalam Penjelasan Undang-undang Pajak Penghasilan tersebut dinyatakan bahwa tujuan diberikannya kemudahan pajak ini adalah untuk mendorong kegiatan investasi langsung di Indonesia baik melalui Penanaman Modal asing(PMA) maupun penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dibidang-bidang usaha tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional,khususnya penggalakan ekspor. Selain itu kemudahan pajak juga diberikan untuk mendorong pengembangan daerah terpencil seperti banyak terdapat di Kawasan Timur Indonesia dalam rangka pemerataan pembangunan.

Pasal 31 A ayat (2) Undang-undang No 36 Tahun 2008 mengatur tata cara pemberian fasilitas Pajak Penghasilan kepada para investor yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu di atur dengan Peraturan Pemerintah(PP). Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang insentif pajak tersebut adalah No 62 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu. Ketentuan dalam PP No 62 Tahun 2008 tersebut memberikan batasan mengenai beberapa pengertian yang terkait dengan fasilitas pajak, yaitu :

- Penanaman Modal, yaitu investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha, baik untuk penanaman modal baru maupun perluasan dari usaha yang telah ada.
- Aktiva tetap berwujud adalah aktiva berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 1(satu) tahun yang diperoleh dalam bentuk siap pakai atau dibangun terlebih dahulu, yang digunakan dalam operasi perusahaan, tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan atau dipindahtangankan.
- Perluasan dari usaha yang telah ada adalah suatu kegiatan dalam rangka peningkatan kuantitas/kualitas produk diversifikasi produk, atau perluasan wilayah dalam rangka pengembangan kegiatan dan produksi perusahaan.
- Bidang-bidang usaha tertentu adalah bidang usaha di sektor kegiatan ekonomi yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional.
- Daerah-daerah tertentu adalah daerah yang secara ekonomis mempunyai potensi yang layak dikembangkan.

Bidang-bidang usaha tertentu yaitu yang berkaitan dengan perikanan dan kelautan yang diberikan insentif pajak sesuai PP No 62 tahun 2008 adalah sebagaimana tabel 4.1 dibawah ini :

Tabel 4.1

Bidang usaha tertentu yang berkaitan dengan Kelautan dan perikanan yang mendapatkan fasilitas perpajakan.

No	Bidang Usaha	KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia)	Cakupan Produk
22	<b>Kelompok Industri Pembuatan dan Perbaikan Kapal dan Perahu</b> a. Industri Kapal/Perahu b. Industri Peralatan dan Perlengkapan Kapal.	3511  35112	Kapal di atas 50.000 DWT  *)

Keterangan : \*) semua bidang usaha yang termasuk dalam KBLI yang bersangkutan.

Bidang usaha dan daerah-daerah tertentu yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan yang mendapatkan fasilitas adalah seperti disajikan dalam tabel 4.2 berikut ini :

Tabel 4.2  
Bidang Usaha dan Daerah tertentu yang berkaitan dengan Kelautan dan perikanan yang mendapatkan Fasilitas Pajak

No	Bidang Usaha	KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia)	Cakupan Produk	Daerah/ Provinsi
3	<b>Kelompok Industri Pengolahan Makanan</b> Industri Pengalengan ikan dan biota perairan lainnya	15121	*)	Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Gorontalo
10	<b>Kelompok Industri Pembuatan dan Perbaikan Kapal dan Perahu</b> a. Industri Kapal dan Perahu b. Industri Peralatan dan perlengkapan Kapal	3511 35111 & 35113 35112	Kelompok ini mencakup usaha pembuatan perbaikan macam-macam kapal ukuran 5.000 samapai dengan 50.000 DWT yang terbuat dari baja atau bahan logam lainnya Kelompok ini mencakup usaha pembuatan perlengkapan, peralatan dan bagian kapal, seperti: perlengkapan lambung, akomodasi kerja mesin gladak, alat kemudi, baling-baling, rantai kapal, jangkar kapal, dan alat bongkar muat	Jawa Timur  Jawa Timur
12	<b>Penangkapan Ikan di Laut dan Pengolahannya (Usaha Terpadu)</b> - Pengalengan - Penggaraman / Pengerinan - Pengasapan - Pembekuan - Pemindangan - Pengolahan /	05011 dan 15121 s/d 15129	- Tuna - Cakalang - Hiu / Cucut - Layur - Tenggiri - Lumuru - Bawal - Kakap Merah	- Naggroe Aceh Darussalam; - Sumatera Utara; - Sumatera Barat; - Bengkulu; - Lampung; - Banten; - Jawa Barat; - Jawa Tengah; - DI Yogyakarta; - Jawa Timur;

Lanjutan  
Tabel 4.2

	Pengawetan lainnya			- Bali; - Nusa Tenggara Barat; - Nusa Tenggara Timur; - Maluku; - Papua.
13	<b>Penangkapan Crustacea Laut dan Pengolahannya (Usaha Terpadu)</b> - Pengalengan - Penggaraman / Pengerinan - Pengasapan - Pembekuan - Pemindangan - Pengolahan / Pengawetan lainnya	05012 dan 15121 s/d 15129	- Udang - Kepiting - Lobster - Rajungan	- Naggroe Aceh Darussalam; - Sumatera Utara; - Sumatera Barat; - Bengkulu; - Lampung; - Banten; - Jawa Barat; - Jawa Tengah; - DI Yogyakarta; - Jawa Timur; - Bali; - Nusa Tenggara Barat; - Nusa Tenggara Timur; - Maluku; - Papua.
14	<b>Penangkapan Mollusca Laut dan Pengolahannya (Usaha Terpadu)</b> - Pengalengan - Penggaraman / Pengerinan - Pengasapan - Pembekuan - Pemindangan - Pengolahan / Pengawetan lainnya	05013 dan 15121 s/d 15129	- Cumi - Sotong - Teripang - Ubur-ubur	- Naggroe Aceh Darussalam; - Sumatera Utara; - Sumatera Barat; - Bengkulu; - Lampung; - Banten; - Jawa Barat; - Jawa Tengah; - DI Yogyakarta; - Jawa Timur; - Bali; - Nusa Tenggara Barat; - Nusa Tenggara Timur; - Maluku; - Papua.
15	Transshipment Port	Merupakan kesatuan dari: 63100 63210 63220 63321 63290	Kelompok ini mencakup usaha jasa pelayanan pelabuhan transshipment internasional (dermaga, gedung, penundaan kapal, pemanduan, jasa labuh, jasa tambat, jasa dermaga dan penumpukan barang/kotainer, terminal peti kemas, terminal curah cair, terminal curah kering)	Pulau Batam

Keterangan :\*) Semua Bidang Usaha yang termasuk dalam KBLI yang bersangkutan.

Bentuk insentif pajak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 62 Tahun 2008 secara rinci adalah sebagai berikut :

- a. Pengurangan Penghasilan neto sebesar 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman modal, dibebankan selama 6 (enam) tahun masing-masing sebesar 5% (lima persen) per tahun;

Fasilitas pengurangan penghasilan neto diberikan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tahun dimulainya produksi komersial, yaitu setiap tahunnya sebesar 5% (lima persen) dari jumlah investasi berupa perolehan aktiva tetap berwujud termasuk tanah untuk kegiatan utama perusahaan. Fasilitas ini sifatnya mengurangi penghasilan neto (dalam hal mendapat keuntungan usaha) atau menambah kerugian fiskal (dalam hal mendapat kerugian usaha).

Contohnya dapat diilustrasikan sebagai berikut :

PT ABC melakukan penanaman modal sebesar Rp 100.000.000.000 berupa pembelian aktiva berupa tanah, bangunan dan mesin terhadap PT ABC dapat diberikan fasilitas pengurangan penghasilan neto (*investment allowance*) sebesar  $5\% \times \text{Rp } 100.000.000.000 = \text{Rp } 5.000.000.000$  setiap tahunnya, selama 6 tahun yang di mulai sejak tahun pemberian fasilitas.

- b. Penyusutan dan amortisasi yang dipercepat, sebagai berikut :

Kelompok Aktiva Tetap Berwujud	Masa Manfaat Menjadi	Tarif Penyusutan dan Amortisasi Berdasarkan metode	
		Garis Lurus	Saldo Menurun
I. Bukan Bangunan :			
Kelompok I	2 tahun	50%	100% (dibebankan sekaligus)
Kelompok II	4 tahun	25%	50%
Kelompok II	8 tahun	12.50%	25%
Kelompok IV	10 tahun	10%	20%
II Bangunan :			
Permanen	10 Tahun	10%	-
Tidak Permanen	5 Tahun	20%	-

Fasilitas penyusutan dan amortisasi yang dipercepat diberikan untuk aktiva tetap yang diperoleh dan digunakan dalam rangka penanaman modal.

- c. Pengenaan Pajak Penghasilan atas deviden yang dibayarkan kepada Subjek Pajak Luar Negeri sebesar 10% (sepuluh persen), atau tarif yang lebih rendah menurut persetujuan Penghindaran Pajak Berganda yang berlaku.

Tarif PPh Pasal 26 atas pembayaran dividen kepada wajib pajak luar negeri sesuai dengan Undang-undang PPh Indonesia adalah sebesar 20% dari jumlah bruto. Namun, dengan adanya fasilitas tersebut maka tarif PPh Pasal 26 atas pembayaran dividen tersebut menjadi paling tinggi 10%. Misalnya investor dari negara X yang telah ditetapkan sebagai investor yang mendapatkan fasilitas pajak, memperoleh dividen dari wajib pajak Badan Dalam Negeri, Maka apabila investor X tersebut bertempat kedudukan di negara yang belum memiliki persetujuan Penghindaran Pajak berganda(P3B) dengan Pemerintah Republik Indonesia atau bertempat kedudukan di negara yang telah memiliki P3B dengan Indonesia dengan tariff

dividen untuk Wajib Pajak Luar Negeri lebih dari 10%, Maka atas dividen tersebut dikenakan Pajak Penghasilan sebesar 10%. Namun apabila investor tersebut bertempat kedudukan di negara yang telah memiliki P3B dengan tarif dividen kurang dari 10%, maka tarif yang diterapkan adalah tarif yang lebih rendah berdasarkan P3B.

- d. Kompensasi Kerugian yang lebih lama dari 5 (lima) tetapi tidak lebih dari 10 (sepuluh) tahun dengan ketentuan sebagai berikut :
- 1) Tambahan 1 tahun : apabila Penanaman modal baru pada bidang usaha yang di atur dalam lampiran I PP ini dilakukan di kawasan industry dan kawasan berikat ;
  - 2) Tambahan 1 tahun : apabila memperkerjakan sekurang-kurangnya 500 (lima ratus) orang tenaga kerja Indonesia selama 5 (lima) tahun berturut-turut;
  - 3) Tambahan 1 tahun : apabila penanaman modal baru memerlukan investasi/pengeluaran untuk infrastruktur ekonomi dan sosial di lokasi usaha paling sedikit sebesar rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
  - 4) Tambahan 1 tahun : apabila mengeluarkan biaya penelitian dan pengembangan di dalam negeri dalam rangka pengembangan produk atau efisiensi produksi paling sedikit 5% (lima persen) dari investasi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun; dan/atau
  - 5) Tambahan 1 tahun : apabila menggunakan bahan baku dan atau komponen hasil produksi dalam negeri paling sedikit 70% (tujuh puluh persen) sejak tahun ke 4 (empat).

Ketentuan pelaksanaan dari PP No 62 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2007 dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 16/PMK.03/2007 tentang Pemberian Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah tertentu, dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-67/PJ./2007 tentang tata cara Pemberian Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di daerah-Daerah Tertentu, yang secara umum mengatur sebagai berikut :

- a. Direktur Jenderal Pajak menerima usulan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan dari Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dengan lampiran sebagai berikut :
  - 1) Fotokopi Kartu Nomor Pokok Wajib Pajak(NPWP), dan
  - 2) Surat Persetujuan untuk penanaman modal baru atau surat persetujuan perluasan penanaman modal yang diterbitkan oleh kepala Badan Koordinasi Penanaman modal atau instansi lain yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan dilengkapi dengan rinciannya.
- b. Direktur Peraturan Perpajakan II Direktorat Jenderal Pajak meneliti kelengkapan dan kebenaran usulan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan beserta lampiran-lampirannya sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas.
- c. Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada huruf b di atas, Direktur Peraturan Perpajakan II mengusulkan konsep keputusan Direktur Jenderal Pajak atas nama Menteri Keuangan tentang persetujuan atau penolakan pemberian fasilitas Pajak penghasilan untuk persetujuan atau penolakan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal dibidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah

tertentu bagi wajib pajak yang telah diusulkan Kepala badan Koordinasi Penanaman Modal. Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas nama Menteri Keuangan tentang persetujuan atau penolakan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 10(sepuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya usulan sebagaimana dimaksud huruf a secara lengkap dan benar.

- d. Apabila Keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang Persetujuan atau Penolakan Pemberian Fasilitas Pajak Penghasilan belum diterbitkan setelah lewat jangka waktu 10 hari, maka permohonan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan sesuai dengan usulan Kepala badan koordinasi Penanaman Modal dianggap disetujui.
- e. Bagi Wajib Pajak yang telah mendapat Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas nama Menteri Keuangan tentang persetujuan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan maka dalam rangka pelaksanaan pemberian fasilitas berupa pengurangan penghasilan neto, wajib pajak wajib mengajukan permohonan untuk penetapan saat dimulainya produksi komersial kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Jenderal Pajak melalui Direktru Pemeriksaan dan Penagihan.
- f. Keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang penetapan saat dimulainya produksi komersial diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 30(tiga puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima.
- g. Apabila keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang penetapan saat dimulainya produksi komersial belum diterbitkan setelah lewat jangka waktu 30 hari, maka saat dimulainya produksi komersial sebagaimana tercantum dalam permohonan Wajib Pajak dianggap disetujui.

- h. Bagi wajib pajak yang telah mendapat Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas nama Menteri Keuangan tentang persetujuan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan maka dalam rangka pelaksanaan pemberian fasilitas Pajak Penghasilan berupa penambahan jangka waktu kompensasi kerugian .Wajib Pajak wajib mengajukan permohonan untuk penetapan tambahan jangka waktu kompensasi kerugian kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Pemeriksaan dan Penagihan.
- i. Keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang penetapan penambahan jangka waktu kompensasi kerugian belum diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 30(tiga puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima.
- j. Apabila keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang penetapan penambahan jangka waktu kompensasi kerugian belum diterbitkan setelah lewat jangka waktu 30 hari, maka penambahan jangka waktu kompensasi kerugian sebagaimana tercantum dalam permohonan wajib pajak dianggap di setujui.

Terkait dengan Peraturan Pemerintah di atas untuk mendorong sektor Perikanan Menteri Kelautan dan Perikanan menjanjikan insentif pajak penghasilan bagi 12 bidang usaha perikanan, yakni industri ikan tangkap dan industri pengolahan ikan. Pernyataan tersebut disampaikan Fadel Muhammad di kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Lapangan Banteng, Jakarta, Rabu(23/3/2011)<sup>65</sup>.Menteri Fadel Muhammad menyampaikan rencana tersebut sejalan dengan dituntaskannya revisi PP No 62/2008 tentang Fasilitas PPh untuk kegiatan penanaman Modal di sektor usaha tertentu.

---

<sup>65</sup> Jurnal Ekonomi : “12 Usaha Sektor Perikanan Bakal Raih Insentif PPh”, 23 Maret 2011.

Untuk mengetahui tindak lanjut usulan kementerian atas penambahan 12 bidang usaha perikanan agar mendapat fasilitas PPh, peneliti melakukan wawancara dengan Fery Corly selaku kepala seksi Peraturan Badan III Direktorat Peraturan II. Hasil wawancara disampaikan bahwa Kementerian Kelautan Perikanan mengusulkan satu usulan industri baru dan 11 usulan cakupan dalam daftar industri yang sudah ada. Sehingga total usulan ada 12, dan kesemua usulan tersebut disetujui karena masuk kriteria industri yang bisa mendapatkan fasilitas PPh yaitu sesuai pasal 31 A UU PPh yaitu industri bidang usaha atau daerah tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional.

Kebijakan fasilitas di atas dibenarkan secara teori bahwa insentif bisa diberikan untuk pengembangan wilayah yang pertumbuhan ekonominya masih rendah dan untuk tujuan tertentu, seperti penciptaan lapangan kerja, transfer teknologi dan peningkatan ekspor.<sup>66</sup> Tetapi untuk merumuskan setiap kebijakan harus dibuat sesuai teori kebijakan publik untuk mendapatkan hasil maksimal. Terkait dengan insentif PPh, peneliti berpendapat teori tentang siklus kebijakan yang paling sesuai adalah teori Dunn<sup>67</sup>. yaitu : membagi siklus kebijakan dalam lima tahap, tahap pertama ialah tahap penyusunan agenda, tahap kedua melalui formulasi kebijakan, tahap ketiga berupa adopsi kebijakan, tahap ke empat merupakan tahapan implementasi kebijakan dan tahap terakhir adalah tahapan penilaian atau evaluasi kebijakan. Dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi penyempurnaan *policy*. Untuk kebijakan fasilitas PPh ini bapak feri menyampaikan : “ *Dari Kantor Pusat DJP sudah membentuk tim evaluasi ,kita meminta laporan dari KPP terkait bagaimana realisasi dari usulan pengajuan*

<sup>66</sup> Tait, Alan (1988)*op.cit* h.18

<sup>67</sup> William Dunn. (1994). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. ( Drs. Somodra Wibawa, MA, dkk, Penerjemah). Yogyakarta: Gajah Mada University Press

*fasilitas PPh, ternyata sedikit sekali wajib pajak yang merealisasikannya sejak tahun 2007.*<sup>68</sup>

Tabel 4.3

Daftar wajib pajak yang mengusulkan dan disetujui diberikan fasilitas PPh.

	2007	2008	2009	2010	2011
Diusulkan	184	8	14	10	3
Disetujui	52	5	10	5	-

Sumber Data : Seksi Peraturan Badan III Direktorat Peraturan II DJP

Dari total wajib pajak yang disetujui kemudian dievaluasi oleh Tim Evaluasi DJP ke masing-masing Kantor Pelayanan Pajak ternyata realisasi dari sekian banyak yang disetujui hanya 15, yang terkait dengan Industri perikanan hanya 5. Hal ini perlu dilakukan analisis lebih lanjut. Direktur Peraturan II Bapak Sjarifudin Alsjah mengusulkan untuk memasukan infrastruktur sebagaimana disampaikan bapak Fery Corly bahwa untuk infra struktur belum termasuk dalam daftar yang diberikan fasilitas PPh, padahal untuk infrastruktur yang paling membutuhkan investasi terbesar dan sangat penting untuk pengembangan industri di bidang apapun selain sebagai hal utama yang dilihat investor jika ingin investasi dibidang industri tertentu termasuk perikanan.

Pengembangan Sektor perikanan khususnya kawasan minapolitan membutuhkan keputusan kebijakan insentif secepatnya karena sesuai prinsip dari minapolitan itu sendiri yaitu percepatan untuk mendorong pembangunan yang pro poor, pro job, pro growth dan pro sustainability. Sampai penelitian ini selesai revisi PP No 62 tahun 2008 belum disahkan. Berdasarkan Penjelasan dari bapak Fery Corly

<sup>68</sup> Wawancara dengan kasi Peraturan Badan III Direktorat Peraturan II DJP, Bapak Fery Corly, 23 Juni 2011.

hal ini disebabkan diskusi yang lama untuk penentuan seleksi industri yang berhak mendapatkan prioritas fasilitas.

**2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 38 Tahun 2003 tanggal 14 Juli 2003 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 146 tahun 2000 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu dan atau penyerahan jasa kena pajak tertentu yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai.**

Berdasarkan peraturan ini atas impor dan penyerahan dalam negeri kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau dan kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, kapal penangkap ikan, kapal tongkang dan suku cadang serta alat keselamatan pelayaran atau keselamatan manusia yang dimpor dan digunakan oleh perusahaan pelayaran niaga nasional, perusahaan penangkapan ikan nasional, perusahaan penyelenggara jasa angkutan sungai, danau dan penyeberangan Nasional, sesuai dengan kegiatan usahanya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai.

**3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.31 tahun 2007 tanggal 1 Mei 2007 tentang Perubahan ke empat atas Peraturan Pemerintah no.12 tahun 2001 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu yang bersifat strategis yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai**

Berdasarkan Peraturan ini atas impor dan penyerahan dalam negeri barang modal berupa mesin dan peralatan pabrik, baik dalam keadaan terpasang maupun terlepas, tidak termasuk suku cadang kemudian pakan dan/atau bahan baku pakan ikan dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Barang modal yang dimaksud peraturan ini yang diperlukan secara langsung dalam proses menghasilkan Barang Kena Pajak, oleh Pengusaha Kena Pajak yang

menghasilkan Barang Kena Pajak tersebut. Menjadi masalah dalam program kegiatan perikanan atau minapolitan ada beberapa alat atau mesin yang diperlukan untuk memindahkan ikan segar atau alat mesin yang membuat ikan tetap segar dalam beberapa hari. Sedangkan ikan segar bukan merupakan Barang Kena Pajak, sehingga penyerahan atau impor barang modal tersebut tidak termasuk yang dibebaskan dari pengenaan PPN. Hal ini akan menambah biaya produksi menjadi tinggi karena ada unsur PPN di dalamnya.

**4 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 13/PMK.011/2011 tanggal 24 Januari 2011 tentang Perubahan kelima atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor.**

Berdasarkan Peraturan ini beban tarif bea masuk atas barang impor berupa produk pangan dan bahan pangan, bahan baku pakan ternak ditetapkan sebesar 0%. Kebijakan ini keluar setelah ada respon yang menentang habis-habisan oleh para pelaku, mulai dari pabrikan pakan sampai peternak terhadap peraturan sebelumnya No 241/PMK.011/2010 tanggal 22 Desember tahun 2010 yang menetapkan bahwa bea masuk untuk produk-produk di atas di tetapkan 5%. Aturan ini tak urung menuai protes keras dari pelaku industri dan berujung pada keluarnya Peraturan Menteri Keuangan No 13/PMK.011/2011 yang menyebut bea masuk 23 pos tarif bahan baku pakan ternak dan akuakultur dikembalikan menjadi 0% , dengan kata lain PMK 241 ditunda pemberlakuannya.<sup>69</sup>

Untuk mengetahui kronologis keluarnya kebijakan di atas, peneliti melakukan wawancara dengan bapak Miftahudin, kasubbid

---

<sup>69</sup> Artikel : Buntut panjang Bea Masuk Bahan Pakan.

Tarif Multilateral dan Umum Pusat Kebijakan Pendapatan Negara badan Kebijakan Fiskal. Beliau mengatakan :

*” filosofinya sangat sederhana, untuk bahan baku produk apapun konsensus awal dikenakan tariff bea masuk 0%, setelah itu baru dilihat ketersediaan produk itu di dalam negeri, dinaikkan tarifnya tujuannya untuk melindungi produk dalam negeri dari produk luar yang lebih murah kalau dikenakan tariff 0%. ”<sup>70</sup>*

Tarif bea masuk dirumuskan berdasarkan Program harmonisasi Tarif Bea Masuk 2005-2010 (PMK No 591/PMK.010/2004) untuk produk pertanian ,perikanan ,pertambangan ,farmasi ,keramik dan besi baja. Program ini ditujukan untuk mencapai beberapa tujuan ,yaitu untuk : (1)mendorong peningkatan efisiensi dan daya saing industri dalam negeri ,(2)memberikan perlakuan yang adil bagi seluruh sektor industry,(3) memberikan kepastian berusaha bagi investor,(4) mengantisipasi Globalisasi Ekonomi(AFTA,APEC,WTO), serta (5) meningkatkan efisiensi administrasi kepabeanan dan pencegahan penyelundupan.

Pada waktu PMK No 241/PMK.011/2010 dikeluarkan terhadap produk-produk pangan ,bahan baku pangan,pakan dan bahan baku pakan dikenakan tarif bea masuk sebesar 5 % didasarkan pada program yang dicanangkan pada awal tahun 2005 bahwa Indonesia akan swasembada pangan. Kebijakan tariff bea masuk 5 % bertujuan untuk melindungi produk dalam negeri, sayangnya karena banyaknya sampe ribuan pos tarif yang terdaftar di Peraturan ini, perumus kebijakan tidak teliti untuk melihat satu persatu barang yang dikenakan tarif karena daftar ini sudah dipersiapkan sejak tahun 2005 dan akan di keluarkan di tahun 2010. Perumus kebijakan tidak melakukan

---

<sup>70</sup> Wawancara dengan Kasubbid Tarif Multilateral dan Umum,Miftahudin,21 Juni 2011

penyesuaian, padahal ditahun 2009 dan 2010 terjadi krisis pangan dan ada sensus penduduk miskin. Akhirnya tanggal 24 Januari 2011 dikeluarkan PMK No 13/PMK.011/2011 yang mengembalikan tarif atas produk tersebut menjadi 0% .Meskipun sudah tidak berlaku lagi, tetapi tarif bea masuk terhadap bahan baku tersebut sudah dipungut selama sebulan . Legasi ini tidak berlaku surut,artinya pelaku impor yang sepanjang kurun 1 bulan tersebut sudah dipungut bea masuk tidak bisa mendapatkan restitusi atau pengembalian.

Kesalahan dalam kebijakan PMK 241 , perumus kebijakan tidak melakukan penyesuaian kebijakan dengan kenyataan yang terjadi (policy change) dari rencana awal kebijakan (agenda setting). Hal ini disebabkan kurangnya SDM untuk meneliti satu persatu ribuan Pos Tarif yang terdapat di Program harmonisasi tarif bea masuk ini.

**5 Peraturan Menteri keuangan Republik Indonesia No.113/PMK.04/2007 tanggal 19 September 2007 tentang pembebasan bea masuk atas impor hasil laut yang ditangkap dengan sarana penangkap yang telah mendapat izin**

Berdasarkan Peraturan ini atas impor hasil laut yang ditangkap dan diambil dengan sarana penangkap dari Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia,diberikan pembebasan bea masuk. Pembebasan ini diberikan kepada importir yang telah memiliki usaha perikanan dan izin penangkapan hasil laut di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

#### **4.2.3 Kebijakan Pungutan Negara Yang bersifat Disinsentif**

Pembangunan Kelautan dan Perikanan saat ini telah menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan nasional, khususnya pada

RPJM II 2010-2014 dimana sektor perikanan diharapkan dapat menjadi sumber pertumbuhan ekonomi Indonesia

Pengelolaan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan pada hakekatnya ditujukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada masyarakat. Dalam rangka pengelolaan tersebut, antara lain ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan dalam bentuk :

- Peraturan Pemerintah tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Kelautan dan Perikanan, sebagai sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak – Sumber Daya Alam (PNBP – SDA) Perikanan yang merupakan penerimaan pusat sesuai ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Daerah yang terkait dengan Retribusi Daerah sesuai ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dari peraturan di atas peneliti membedakan antara PNBP dan Retribusi dilihat dari definisi, dasar hukum dan jenis obyek pengutannya seperti tabel.4.4 dibawah ini

Tabel 4.4  
PNBP dan Retribusi Daerah

	PNBP	Retribusi
1. Definisi	Seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan Pnbp yang terutang adalah penerimaan negara bukan pajak yang harus dibayar pada suatu saat, atau dalam suatu periode tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No 20 Tahun 1997)	Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan
2. Dasar Hukum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU No. 20 Tahun 1997 tentang PNBP</li> <li>2. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan</li> <li>3. PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan</li> <li>4. PP No 19 Tahun 2006 tentang Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada DKP</li> <li>5. PP No. 58 tahun 2002 tentang tarif atas PNBP yang berlaku di DKP di bidang jasa riset Kelautan dan Perikanan.</li> </ol>	UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
3. Pengelompokan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jenis penerimaan dari imbal jasa (Non SDA) → Sewa (gedung, bangunan, tanah), Jasa (kebersihan, tenaga kerja, bengkel, tambat labuh, parkir) dan Jual (Air bersih, BBM,...)</li> <li>• Jenis Penerimaan Sumberdaya Alam → Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP), Pungutan Hasil Perikanan (PHP), dan Pungutan Perikanan Asing (PPA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 127. Retribusi Jasa Usaha → Retribusi Pelelangan, dan Retribusi Pelayanan Pelabuhan</li> <li>• Pasal 146. Retribusi Perizinan Tertentu → Retribusi Izin Usaha Perikanan (Penangkapan dan Pembudiya Ikan)</li> </ul>

Sumber : olahan peneliti

Mengutip Sambutan Presiden SBY pada Penutupan Rapat Kerja RPJM Tahun 2010-2014 tanggal 3 Februari 2010, dan Pengarahan Rapimnas TNI pada tanggal 25 Januari 2010, *debottlenecking* didefinisikan upaya untuk mengatasi sumbatan, kemacetan, hambatan di berbagai simpul pembangunan, dalam sektor-sektor tertentu. Menurut Presiden SBY, ketika memimpin Kabinet Indonesia Bersatu I tahun 2004-2009, masih banyak terdapat sumbatan-sumbatan dan kemandekan dari pembangunan, termasuk yang ada didaerah, misalnya peraturan yang saling kontradiktif satu sama lain, kemudian mekanisme pengambilan keputusan yang tidak

tertib dan sebagainya. Akibatnya ekonomi nasional terhambat untuk mencapai hasil yang paling maksimal. Berdasarkan hal tersebut, 5 tahun kedepan pemerintah melakukan upaya *debottlenecking* supaya tidak ada lagi sumbatan-sumbatan yang prinsip dalam pelaksanaan pembangunan.<sup>71</sup>

Penghapusan retribusi perikanan merupakan upaya Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang memacetkan proses dan program pembangunan kelautan dan perikanan. Kebijakan penghapusan retribusi perikanan didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

- a. Penghapusan retribusi merupakan respon perkembangan perekonomian global yang memberikan dampak kurang menguntungkan bagi usaha nelayan dan iklim usaha yang belum kondusif,
- b. Masih adanya pungutan dan retribusi yang dirasakan membebani dan memberatkan pada pendapatan dan kesejahteraan nelayan, sehingga rendahnya produktivitas usaha nelayan, dan
- c. Untuk membantu pemerintah daerah dalam pembangunan kelautan dan perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan akan mempertimbangkan konpesasi sesuai dengan kebijakan sebagaimana diatur dalam UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kompensasi terhadap penghapusan pungutan dan retribusi bagi kegiatan usaha nelayan diberikan dalam bentuk insentif terhadap evaluasi kinerja pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan.

---

<sup>71</sup> Ady Candra S.Pi,M.Si, **Penghapusan Retribusi Perikanan : A Debottlenecking Policy**

Tabel 4.5  
Target dan Realisasi PNBP Perikanan Tahun 2007-2011

Jenis	2007		2008		2009		2010		2011	
	APBN-P	LKPP	APBN-P	LKPP	APBN-P	LKPP	APBN-P	BM	APBN-P	BM
Perikanan	200,000	116,245	200,000	77,803	150,000	92,039	150,000	91,995	150,000	52,603
a. Pungutan Pengusaha Perikanan	36,473		29,745		127,440		127,440		21,517	
b. Pungutan Hasil Perikanan	163,527		170,253		22,560		22,560		128,483	
*) data dalam jutaan										

Keterangan

1. Data yang digunakan dalam realisasi tahun 2010 berdasar pada BM (Buku Merah) per 31 Desember 2010
2. Data yang digunakan dalam realisasi tahun 2011 berdasar pada BM (Buku Merah) per 07 Juni 2011
3. Data LKPP, Tidak terdapat breakdown antara Pungutan Perikanan dan Pungutan Hasil Perikanan melainkan dijadikan satu kesatuan

Sumber : Direktorat PNBP Direktorat Jenderal Anggaran.

Dalam tiga tahun terakhir, penerimaan PNBP – SDA Perikanan cenderung turun terutama karena berakhirnya izin-izin kapal asing di Indonesia, yakni dengan berakhirnya Bilateral Arrangement (RI – RRC pada 16 Juli 2007, RI – Filipina pada 3 Desember 2005 dan RI – Thailand pada 16 September 2006). Disamping itu dengan penetapan kebijakan pengembangan usaha perikanan tangkap dengan pola investasi terpadu, secara langsung akan menurunkan PNBP- SDA Perikanan, namun ke depan akan memberikan dampak positif berupa peningkatan investasi, penyerapan tenaga kerja, pendapatan nelayan, peningkatan devisa dan lain-lain<sup>72</sup>.

Perkembangan perekonomian global telah memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi usaha nelayan. Iklim usaha belum kondusif dan juga masih adanya pungutan dan retribusi yang dirasakan membebani dan memberatkan berkaitan dengan pendapatan dan kesejahteraan nelayan.

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan Kasubdit Alokasi Kelembagaan Usaha ( Ir.Nina Nirmalasari Muhidin), 16 Juni 2011

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945, bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang aman, tertib, sejahtera dan berkeadilan.

Kementerian Kelautan dan Perikanan memandang bahwa kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah belum dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

#### 4.2.4 Upaya-upaya Kementerian Kelautan dan Perikanan

Kementerian Kelautan dan Perikanan memandang bahwa kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah belum dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah, sehingga kementerian kelautan mengambil upaya sebagai berikut :

1. Menteri Kelautan dan Perikanan telah meminta Gubernur Seluruh Indonesia untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka penghapusan pungutan dan retribusi yang terkait dengan usaha nelayan. Upaya Kementerian Kelautan dan Perikanan ini dinyatakan secara terbuka dalam berbagai media massa sebagaimana pemberitaan berikut ini :

*“Semua bentuk retribusi dan pungutan yang ditetapkan dengan perda terkait kegiatan nelayan dan pengusaha di pulau terpencil harus dihapus. Retribusi itu nilainya lebih kecil dibandingkan dana alokasi khusus, tetapi sangat membebani nelayan dan masyarakat pesisir”.* (Kompas, 12 November 2009)<sup>73</sup>

Di beberapa daerah , retribusi perikanan ini kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah sangat kecil, Tetapi jumlah retribusi

<sup>73</sup> Kompas,Retribusi Kelautan dan Perikanan Dihapus 12 November 2009

tersebut sangat memberatkan nelayan yang memakan biaya produksi sekitar 20-30 persen. Apabila potensi retribusi kecil dan memberatkan nelayan, sebaiknya retribusi tersebut dihapuskan untuk mendorong produksi nelayan meningkat dan menghasilkan produk-produk perikanan yang dapat dijadikan obyek penerimaan pajak yang lebih besar lagi.

Permintaan Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut juga disertai akan dipertimbangkannya kompensasi anggaran bagi Pemerintah Kabupaten atau Kota sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bagi daerah yang melaksanakan penghapusan pungutan dan retribusi yang terkait dengan usaha nelayan. Hal ini juga dinyatakan secara terbuka sebagaimana pemberitaan berikut ini :

*“Ada beberapa hal yang harus diperbaiki. Dan itu perlu bantuan Pemprov, seperti penghapusan pungutan-pungutan perikanan di daerah,” kata Fadel saat meninjau Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) Muara Angke di Jakarta, Jumat”.* Dirjen Perikanan Tangkap Dedy Sutisna mengatakan *“tidak ada alasan bagi Pemprov untuk menolak menghapus retribusi karena Pemerintah Pusat akan menggantikannya dengan Dana Alokasi Khusus (untuk provinsi), Dana Tugas Perbantuan (untuk kabupaten), dan Dana Dekonsentrasi (untuk provinsi)”.* Kompas, 6 November 2009)<sup>74</sup>

2. Menteri Kelautan dan Perikanan telah meminta pertimbangan Menteri Keuangan untuk tidak mengaitkan alokasi anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dengan penerimaan SDA Perikanan. Hal tersebut terkait dengan

---

<sup>74</sup> Kompas, Fadel Minta Pemprov Hapus Retribusi Perikanan, 6 November 2009

kebijakan pengalokasian anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang mengkaitkan besarnya dengan penerimaan SDA Perikanan (Pungutan Perikanan).

Keluhan-keluhan atas pungutan retribusi juga dikemukakan oleh Denny.D. Indradjaja, ketua Divisi Aquaculture Gabungan Pengusaha Makanan Ternak. Berikut kutipan wawancaranya :

*“...pada saat melakukan pedampingan ke tambak-tambak untuk perikanan budi daya banyak nelayan di beberapa daerah mengeluhkan banyaknya pungutan-pungutan daerah yang sangat memberatkan, padahal baru mau mulai usaha seperti Retribusi usaha perikanan dan lain-lain”.*<sup>75</sup>

Pada Tahun 2010, terdapat 18 propinsi dan 103 Kabupaten/Kota telah menyampaikan data dan informasi tentang jenis retribusi yang dipungut pemerintah daerah. Pada prinsipnya mendukung Kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan untuk menghapus retribusi yang dibebankan kepada nelayan, terlebih jika hal tersebut didukung dengan diterbitkannya peraturan perundangan yang tidak bertentangan dengan Undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pemerintah provinsi yang telah menghapus retribusi perikanan adalah Provinsi Gorontalo, Sulawesi Utara, Sumatera Selatan, dan Jawa Timur. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah menghapus retribusi terdiri dari Cilacap, Luwu Utara, Langsa, Bireuen, Buleleng, Tidore Kepulauan, dan Kaur.

Perkembangan retribusi saat ini berdasarkan informasi yang disampaikan beberapa Daerah merespon surat menteri dimaksud bahwa prinsipnya mendukung kebijakan Pemerintah misalnya di Propinsi Gorontalo Restribusi perikanan ditingkat Propinsinya nihil dan sebagian

---

<sup>75</sup> Hasil wawancara dengan Denny .D.Indradjaja, Ketua Divisi Aquaculture Gabungan Pengusaha Makanan Ternak(GPMT), 10 Juni 2011

daerah menginformasikan PAD dari redistribusi Perikanan prosentasenya kecil (< 5%) dibanding Dana Perimbangan yang berasal dari Pusat (95%), sebagian lainnya walaupun telah ada Perda yang mengatur namun belum dipungut kepada nelayan, secara umum tidak berkeberatan alternatif pemberian kompensasi terhadap penghapusan pungutan dan retribusi bagi kegiatan usaha nelayan diberikan dalam bentuk insentif terhadap *evaluasi kinerja pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan*.<sup>76</sup>

Penghapusan retribusi harus dilakukan karena selama ini retribusi menghambat perkembangan industri perikanan dan membebani nelayan. Biaya Retribusi itu sekitar 20-30 persen dari biaya produksi industri perikanan. Biaya tersebut menjadi cukup besar apabila dibandingkan dengan rata-rata kontribusi retribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang hanya 10-15 persen<sup>77</sup>

#### **4.2.5 Analisa Kebijakan Pemberian DAK Sebagai Insentif Penghapusan Pungutan Dan Retribusi Usaha Nelayan**

##### **1 Telaah Pemberian Insentif DAK dan Penghapusan Retribusi Usaha Nelayan**

Menteri Kelautan dan perikanan menghimbau ke daerah-daerah untuk menghapuskan retribusi yang berkaitan dengan nelayan melalui Surat Menteri Kelautan dan Perikanan No: B.726/MEN-KP/XII/09 Tgl. 24 Des 2009 yang berisi :

*‘Penghapusan pungutan dan retribusi yang terkait dengan usaha nelayan dan pemberian kompensasi kepada pemerintah daerah berupa insentif berdasarkan evaluasi kinerja*

---

<sup>76</sup> Laporan tahunan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2010

<sup>77</sup> Pemda Tolak Hapus Retribusi, 8 Januari 2010

*pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK)”.*

Peneliti melakukan wawancara dengan nara sumber dari pihak akademisi bapak Machfud Sidik. Berikut Kutipan wawancaranya :

*“...Surat Menteri itu tidak mempunyai kekuatan dan kepastian hukum sehingga mekanisme dan implementasinya di lapangan tidak bisa dipaksakan seharusnya menteri kelautan sebelum merumuskan kebijakan melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan lain-lain”.*<sup>78</sup>

Peneliti berpendapat atas kebijakan menteri kelautan yang akan memberikan kompensasi bagi daerah yang menghapuskan retribusi perikanan agar tidak mengganggu Pendapatan Asli Daerahnya dengan Insentif DAK kurang selaras dengan konsep DAK dalam UU 33/2004 dan PP 55/2005.

Program penghapusan retribusi harus sesuai dengan Konsep DAK dalam UU 33/2004 dan PP 55/2005.

Definisi DAK :

- 1 Bersumber dari Pendapatan APBN
- 2 Dialokasikan kepada daerah tertentu yaitu daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis.
- 3 Membantu mendanai kegiatan khusus, yaitu kegiatan yang ditetapkan oleh Pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasarmasyarakat dengan umur ekonomis yang panjang , termasuk pengadaan sarana fisik penunjang

<sup>78</sup> Hasil wawancara dengan pihak akademisi, bapak machfud sidik ,27 Juni 2011.

- 4 Merupakan urusan daerah
- 5 Sesuai prioritas nasional sebagaimana dimaksud dan dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun anggaran bersangkutan.

Tujuan DAK :

- Membantu daerah tertentu
- Mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dan
- Untuk mendorong percepatan pembangunan daerah

Definisi Retribusi : Pungutan daerah sebagai pembayaran atas izin tertentu dan bagian dari PAD

Tujuan Penggunaan Retribusi : Diskresi penggunaannya sangat luas baik fisik, non fisik, belanja pegawai dan lain-lain

Terdapat perbedaan mendasar antara filosofi retribusi sebagai bagian dari PAD dan diskresi pembelanjannya, dengan DAK sebagai bagian dari penerimaan ana Perimbangan yang penggunaannya sudah ditetapkan oleh pusat untuk kegiatan khusus/tertentu.

Kriteria Pengalokasian DAK berdasarkan PP 55 tahun 2005 :

- Kriteria Umum : Kemampuan Keuangan
- Kriteria Khusus : Karakteristik Wilayah
- Kriteria Teknis : Berdasarkan indikator kegiatan khusus yang akan di danai dari DAK

Berdasarkan paparan di atas apakah dapat ditambahkan daerah yang menghapuskan retribusi sebagai kriteria teknis? Sedangkan menurut PP 55 tahun 2005 : Kriteria teknis di susun berdasarkan indikator kegiatan khusus yang akan di danai DAK. Kegiatan Khusus terkait kompensasi atas penghapusan retribusi? Sedangkan retribusi diskresi pembelanjannya luas. Apabila dipaksakan daerah yang menghapuskan retribusi sebagai kriteria teknis ,maka hasil alokasi

DAK tetap harus menggunakan ketiga kriteria (Umum, Khusus dan Teknis), tidak dapat diperkirakan besaran kompensasi yang akan diberikan dengan output alokasi DAK.

## **2 Alternatif solusi yang dapat diberikan sehubungan dengan penghapusan retribusi dan pungutan perikanan agar tidak mengganggu Pendapatan Asli Daerah**

Solusi yang dapat diberikan sehubungan dengan penghapusan retribusi dan pungutan perikanan dengan memperhatikan peraturan yang terkait dengan retribusi dan pungutan perikanan sebagai berikut :

1. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan  
Setiap orang yang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki SIUP, kecuali bagi nelayan kecil dan/atau pembudidaya ikan kecil.
2. PP No. 38 Tahun 2007 ttg Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
  - a. Pemberian izin penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang menggunakan kapal perikanan berukuran di atas 10 GT sampai dengan 30 GT serta tidak menggunakan tenaga kerja asing merupakan urusan Provinsi, dan untuk kapal perikanan berukuran sampai dengan 10 GT serta tidak menggunakan tenaga kerja asing merupakan urusan Kabupaten/Kota; Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota melaksanakan pungutan perikanan sesuai dengan kewenangan masing-masing

3. UU No. 28 Tahun 2009 ttg Pajak daerah dan Retribusi Daerah  
Pungutan daerah terhadap kegiatan perikanan:
  - a. Retribusi Tempat Pelelangan;
  - b. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan; dan
  - c. Izin Usaha Perikanan (termasuk PHP).

Retribusi atas izin usaha perikanan dapat tidak dipungut oleh Pemerintah Daerah dalam hal:

1. Potensinya kecil, sehingga biaya operasional pelaksanaan pemungutan retribusi lebih besar dari penerimaan;
2. Usaha perikanan yang menggunakan kapal dengan ukuran tertentu (misalnya 0 – 30 GT) **dikecualikan** dari kewajiban memiliki izin usaha perikanan.

Dengan dikecualikannya kapal 0 – 30 GT dari kewajiban memiliki izin, beberapa alternatif yang dapat dilakukan agar tidak berpengaruh terhadap pendapatan daerah, yaitu:

1. Menyerahkan sebagian atau seluruh kewenangan Pemerintah Pusat dalam penerbitan izin usaha perikanan yang selama ini dipungut PNBPN kepada Pemerintah Daerah, sehingga menjadi pungutan daerah;
2. Bagi hasil penerimaan PNBPN dari sektor Kelautan dan Perikanan kepada Pemerintah Daerah yang semula 80% menjadi 100% ke daerah yang menjadi sumber penghasilan sektor Kelautan dan Perikanan ; atau
3. Memberikan kompensasi kepada pemerintah daerah berupa insentif berdasarkan evaluasi kinerja pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan melalui DAK.

## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **5.1 Simpulan**

1. Kebijakan Pungutan Negara yang terkait dengan Program Pembangunan Minapolitan cukup banyak terdiri dari Pajak dan Bukan Pajak. Kebijakan tersebut terdiri dari pungutan Negara yang bersifat Pajak yaitu kebijakan pajak penghasilan, PBB, PPN serta Pajak Daerah dan Retribusi . Untuk Pungutan Negara yang bersifat Bukan Pajak antara lain terdiri dari Pungutan Perikanan, Pungutan Hasil Perikanan dan pungutan perikanan Asing.
2. Kebijakan Pungutan Negara yang bersifat insentif antara lain adalah kebijakan Pajak Penghasilan sudah sangat representatif diterapkan, tetapi realisasi wajib pajak yang menggunakan fasilitas ini masih jauh dari yang diharapkan. Dari beberapa riset, insentif pajak paling tinggi urutan ke sembilan untuk investor tertarik melakukan investasi di bidang tertentu khususnya perikanan. Hal yang paling utama dilihat investor adalah ketersediaan infrastruktur yang mendukung industri perikanan. Kebijakan insentif PPN dan Bea Masuk juga sudah sangat mendukung dengan dibebaskannya PPN dari impor dan/atau penyerahan barang-barang tertentu dan strategis. ea

masuk juga mengenakan tarif 0% untuk produk bahan baku dan barang modal yang terkait dengan industri perikanan.

3. Kebijakan pungutan negara yang bersifat disinsentif antara lain adalah retribusi dan pungutan perikanan karena sangat memberatkan nelayan dan memberikan iklim usaha yang belum kondusif.
4. Program penghapusan pungutan dan retribusi usaha nelayan diluncurkan Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai upaya untuk meminimalisir beban pungutan negara yang bersifat disinsentif, tetapi program tersebut diluncurkan tanpa koordinasi dengan para pihak, sehingga menimbulkan permasalahan dalam implementasi kebijakan.

## **5.2 Saran**

1. Untuk Kebijakan Pungutan Negara yang berkaitan dengan program-program minapolitan seperti retribusi dan pungutan perikanan hendaknya dilakukan Revisi peraturan perundang-undangan terkait dengan pungutan dan perizinan di bidang kelautan dan perikanan agar peraturan tersebut tidak saling kontradiktif satu sama lain yang dapat menghambat pembangunan ekonomi nasional.
2. Untuk Fasilitas Insentif PPh agar ditambahkan bidang usaha infra struktur untuk mendapatkan fasilitas tersebut, karena

infra struktur paling utama untuk kelancaran industri di bidang apapun. Setiap Perumusan kebijakan hendaknya menggunakan teori siklus perumusan/pembuatan kebijakan, khusus untuk kebijakan penghapusan pungutan dan retribusi usaha nelayan perlu dirumuskan kembali dengan menggunakan langkah-langkah :

- Agenda Setting
  - Policy Formulation
  - Policy Implementation
  - Policy Evaluation
  - Policy Change
  - Policy Termination
3. Penghapusan pungutan dan retribusi usaha nelayan perlu disimulasikan dampak fiskalnya secara lebih mendetail dan perlu melakukan kajian yang komprehensif mengenai analisis dampak sosial ekonomisnya (*multiplier effect*).
  4. Langkah yang perlu dilakukan dalam mengakomodasi program penghapusan retribusi dan pungutan perikanan antara lain:
    - a. Revisi peraturan perundang-undangan terkait dengan pungutan dan perizinan di bidang kelautan dan perikanan;
    - b. Perubahan UU No. 33 Tahun 2004; dan
    - c. Reformulasi DAK.

## DAFTAR REFERENSI

1. **Buku**

- Ani Sri Rahayu. (2010), *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Karsa.
- Bahl, Roy W. (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Working, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, As.
- Budi Winarno. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Creswell, John W, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches / Edition 3*
- Davey, K.J. (1998), *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Daniel W. Bromley. (1989). *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, *fiscal policy entering the third millennium*.
- Direktorat Prasarana dan Sarana Budidaya, Ditjen Perikanan Budi daya (2009), *Pengembangan Kawasan Minapolitan*.
- Eason. Alex. (2004) *Tax Incentives For Foreign Direct Investment* Netherlands : Kluwer Law Internasional.
- Emil Salim. (2010) *Pembangunan Berkelanjutan peran dan kontribusi Emil Salim KPG* Jakarta.
- Gunadi, et, al, 1999, *perpajakan*, Jakarta: Lembaga penerbit FE UI.
- Ilyas, Wirawan B & Burton, Richard (2008). *Hukum Pajak edisi 4* Penerbit : Salemba 4 .

- Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- James P. Lester & Joseph Stewart. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. The University of California: Wadsworth Thomson Learning
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pedoman Umum Minapolitan 2011.
- Koentjaraningrat. (1986). *Metode-metode penelitian masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.
- Mansury,R(1999),*Kebijakan Fiskal*, Jakarta :YP4.
- Michael Quin Patton, (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3<sup>rd</sup> Edition, London: Sage Publications.
- Nazir, Mohammad.(2003).*Metode penelitian*.Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Newman,W.Lawrence, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*
- Nightingale, Kath. (2002). *Taxation: theory and practice* fourth edition. England: Pearson Education Ltd.
- Nur Inrinatoro dan Bambang Supomo (2000), *Metodologi Penelitian Bisnis*, FE UGM Yogyakarta.
- Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. California: Sage Publications, Inc.
- Prasetyo, Bambang dan Jannah, Lina M. (2005). *Metode penelitian kuantitatif: teori dan aplikasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Prasojo, Eko; Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan, 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. DIA FISIP UI :Jakarta.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014. Matriks rencana tindak per kluster.

Richard & Musgrave, Peggy B (1998). *Public Finance in Theory and practice*, New York: Mc. Graw Hill Company.

Rosdiana, Haula & Tarigan. Rasin.(2005), *Perpajakan : Teori dan aplikasi*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.

Saragih, Juli Panglima, (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.

Shah, Anwar. (1995) *Fiscal Incentives for Investment and Innovations*. Oxford University Press.

Subiyantoro, Heru & Singgih Riphahat, (2004). *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas. Jakarta.

Tait, Alan (1998), *Value added tax: international practice and problems*. Washington D.C: IMF.

The State of world fisheries and aquaculture 2010, FAO world review 2010 .

Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting volume 1* :1996

Wayne Parsns, (2005). *Public Policy: pengantar teori & Praktik Analisis kebijakan*, Jakarta: Kencana.

William Dunn. (1994). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. ( Somodra Wibawa, MA, dkk, Penterjemah). Yogyakarta: Gajah Mada University Press

## 2. Artikel

Ady Candra S, (2010) Penghapusan Retribusi Perikanan : *A Debottlenecking Policy* Artikel : Buntut panjang Bea Masuk Bahan Pakan.

Jurnal Ekonomi (2011, 23 Maret) “12 Usaha Sektor Perikanan Bakal Raih Insentif PPh”.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, siaran pers no.B.02/PDSI/HM.310/I/2011 tanggal 05 January 2011.

Kompas, (2009, November 12). *Retribusi Kelautan dan Perikanan Dihapus*

Kompas, (2009, November 6). *Fadel Minta Pemprov Hapus Retribusi Perikanan.*

Master Sihotang, (2011, April 18). *Tunda Kenaikan Pajak Perikanan.*

Muhammad Iman Damara (2011). Kesiapan Indonesia Menuju Minapolitan (Kementerian Kebijakan Pertanian BEM KM IPB)

Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Minapolitan – Direktorat Prasarana dan Sarana Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Pendapat Fadel Muhammad (2010, September 28). Meteri Kelautan dan Perikanan. <http://www.okezon.com>.

Proyek Minapolitan (2010, Juni 23). Pemda Rebutan Ajukan Proposal <http://www.detikfinance.com/ada>

Rencana Strategi KKP : visi, misi, tujuan dan sasaran strategis.

Subagiono, (1999, April). “Tax Holyday ; hanya sebuah alternative” dalam jurnal KIPAS Vol. 1 Nomor:007 h.64

### 3. Wawancara

Denny .D.Indradjaja (2011, Juni 10). Ketua Divisi Aquaculture Gabungan Pengusaha Makanan Ternak(GPMT). Personal Interview

Fery Corly (2011, Juni 23). Kasi Peraturan Badan III Direktorat Peraturan II DJP. Personal Interview

Machfud Sidik (2011, Juni 27). Pihak Akademisi. Personal Interview

Miftahudin (2011, Juni 21). Kasubbid Tarif Multilateral dan Umum. Personal Interview

Nina Nirmalasari Muhidin (2011, Juni 16). Kasubdit Alokasi Kelembagaan Usaha. Personal Interview.

Sunoto (2011, May 05). Ketua Pelaksana Proyek Minapolitan. Personal Interview.

### 4. Ketentuan Perundang-undangan Perpajakan

Republik Indonesia, *Undang-Undang No 42 Tahun 2009 tentang Perubahan ke Tiga atas Undang-undang No 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-Undang No 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan*

\_\_\_\_\_, *Undang-undang No 12 tahun 1985 tentang PBB*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2003 tanggal 14 Juli 2003 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 146 tahun*

*2000 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu dan atau penyerahan jasa kena pajak tertentu yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2003 tanggal 14 Juli 2003 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 146 tahun 2000 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu dan atau penyerahan jasa kena pajak tertentu yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah No.31 tahun 2007 tanggal 1 Mei 2007 tentang Perubahan ke empat atas Peraturan Pemerintah no.12 tahun 2001 tentang impor dan atau penyerahan barang kena pajak tertentu yang bersifat strategis yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2002 tentang Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan.*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah No 62 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 13/PMK.011/2011 tanggal 24 Januari 2011 tentang Perubahan kelima atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor.*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Menteri keuangan Republik Indonesia No.113/PMK.04/2007 tanggal 19 September 2007 tentang pembebasan*

*bea masuk atas impor hasil laut yang ditangkap dengan sarana penangkap yang telah mendapat izin*

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### Identitas Pribadi

Nama : Dina Novianti  
 Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 24 Nopember 1973  
 Jenis Kelamin : Perempuan  
 Nama dan Alamat Kantor : Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta  
 Kebayoran Lama  
 Jl. Ciledug Raya No 65 Kebayoran Lama  
 Alamat Tempat Tinggal : Graha Raya Bintaro GS 6 No 3  
 Alamat Email : [Dinasoemaryono@gmail.com](mailto:Dinasoemaryono@gmail.com)

### Riwayat Pendidikan

SDN 05 Pagi Kebayoran Lama, Jakarta 1986  
 SMPN 11 Jakarta, 1989  
 SMAN 6 Mahakam, Jakarta 1992  
 Program Diploma III Perpajakan , Jurang Mangu, 1996  
 Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001  
 FISIP UI program Pasca Sarjana, 2011

### Riwayat Pekerjaan

Pelaksana KPP Jakarta Tambora tahun 1996-2000  
 Pelaksana KPP Jakarta Kebayoran Baru tahun 2000-2002  
 Pelaksana KPP Jakarta Kebayoran Lama tahun 2002- 2007  
 Account Representatif KPP Pratama Jakarta Tebet tahun 2007-2008

Fungsional Pemeriksa Pajak KPP Pratama Pratama Jakarta Kebayoran  
Lama tahun 2008 - Sekarang

