

EFISIENSI EKONOMI DAN DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP USAHA PENANGKAPAN LEMURU DI MUNCAR, JAWA TIMUR

Mira

Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan Jakarta

Abstract

The objective of this research was analyze economic efficiency and the government policy impact on sardinella Lemuru in Muncar, East Java, in 2007, which are private profitability, social profitability, private cost ratio, domestic cost ratio, nominal protection on output, nominal protection on input, and the government policy economic incentive impact (subsidy ratio to producer, efficiency protection coefficient, and profitability coefficients). The analysis use was policy matrix method.

The results indicated private profitability > 0 (683.275.260), it means sardinella Lemuru commodity system get profitability above normal, which have implication that the commodity can be expanded. Social profitability > 0 (144.403.931,4), it means the sardinella Lemuru commodity system more efficient. Private cost ratio < 1 (0,79) indicated the sardinella Lemuru commodity had competitive advantage. Domestic cost ratio < 1 (0,97), it means the sardinella Lemuru commodity had comparative advantage. Nominal protection on output > 1 (1,19), it means the government policy impact on output have beneficial effect to the fisherman, this impact caused sardinella Lemuru price which should be received by fisherman of sardinella Lemuru still a few higher than the sardinella Lemuru exporting price in fisherman levels, sardinella Lemuru price received by farmer 119% from the actual price. Nominal protection on input < 1 (0,97), it means the government policy impacts was input have beneficial effect. The Government policy economic incentive impact value was positive which implicated the government policy given incentive to the fisherman, its caused the profit received was 14 % from the actual price by the fisherman.

Keywords: *Impact, policy, efficiency, sardinella lemuru*

PENDAHULUAN

Sebagian besar produksi ikan hasil tangkapan di Muncar diproses atau diolah kembali di daerah Muncar, sehingga sektor perikanan laut di Muncar telah berkembang ke dalam sektor industri pengolahan ikan yang menyerap tenaga kerja cukup tinggi. Jenis industri pengolahan ikan yang sudah berkembang di Muncar adalah industri pengalengan, pindang, gapek, tepung ikan, minyak ikan, dan kerupuk ikan. Kondisi ini

menunjukkan sudah berkembangnya kegiatan agro-industri pengolahan ikan hasil tangkapan baik dalam bentuk pengolahan tradisional ataupun modern.

Di sisi lain, kelangkaan BBM dan melambungnya harga solar di wilayah pesisir pantai utara dan selatan Jawa dewasa ini semakin mempersulit perekonomian nelayan. Sering para nelayan tidak melaut karena langkanya pasokan BBM khususnya jenis solar. Meskipun pasokan solar ada,

namun sering harganya melambung tinggi, sehingga tidak terjangkau oleh nelayan. Permasalahan tersebut ditambah harga ikan hasil tangkapan yang mereka peroleh tidak sepadan untuk pengeluaran pembelian solar.

Permasalahan tersebut ditambah lagi jika suatu saat ikan Lemuru sebagai sumber bahan mentah mengalami penurunan. Tekanan terhadap sumberdaya yang berlebihan dan dalam waktu singkat menyebabkan turunnya jumlah stok sumberdaya ikan. Bila tekanan terhadap sumberdaya perikanan Lemuru dibiarkan, maka fluktuasi hasil tangkap akan berdampak luas pada \pm 115.000 penduduk Muncar (sekitar 45.000 diantaranya keluarga nelayan). Mengingat Lemuru dan *purse seine* merupakan sumber kehidupan bagi masyarakat Muncar.

Penelitian tentang ikan Lemuru lebih banyak terfokus pada analisis biologi (pendugaan stok) dan sedikit sekali sekali penelitian tentang analisis ekonomi. Guna mendalami analisis ekonomi perikanan Lemuru di Selat Bali sangat diperlukan penelitian tentang analisis efisiensi ekonomi dan dampak kebijakan pemerintah terhadap usaha perikanan Lemuru. Tujuan dari penelitian ini adalah melihat apakah usaha perikanan Lemuru sudah efisien secara ekonomi, memiliki keunggulan komparatif/kompetitif, serta bagaimana kebijakan pemerintah terhadap usaha perikanan Lemuru, yang meliputi meliputi tingkat keuntungan privat dan keuntungan sosial, rasio biaya privat dan rasio biaya sumberdaya domestik, dampak kebijakan output, dampak kebijakan input, dan dampak insentif ekonomi kebijakan pemerintah.

METODOLOGI PENELITIAN

Kerangka Pendekatan Studi

Penelitian ini dilakukan dengan alur merinci semua pengeluaran dan penerimaan berdasarkan harga riil, harga bayangan, biaya *tradable*, dan biaya *non tradable*. Setelah itu beberapa nilai analisis finansial

dan analisis ekonomi ditabulasi ke dalam matrik PAM (*policy analyse matrix*). Dari matriks PAM diperoleh variabel efisiensi ekonomi dan dampak kebijakan pemerintah, seperti keuntungan privat dan keuntungan sosial, rasio biaya privat dan rasio biaya sumberdaya domestik, dampak kebijakan output, dampak kebijakan input, dan dampak insentif ekonomi kebijakan pemerintah.

Penelitian dilakukan di Muncar, Jawa Timur. Data primer diambil dari bulan April 2007 sampai dengan bulan Juli 2007.

Sumber Data dan Cara Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan survei untuk mengambil data primer berupa kuesioner. Jumlah sampel yang diambil adalah secara random sampling. Hal yang ditanyakan kepada nelayan intinya adalah mengenai usaha penangkapan Lemuru, biaya input, output, penerimaan, dan keuntungan. Sedangkan mengenai kebijakan pemerintah ditanyakan kepada pihak pemerintah daerah yang diwakili oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Muncar, Ketua Koperasi, dan tokoh yang dihormati nelayan setempat. Selain itu juga diambil data sekunder untuk mendukung hasil penelitian ini. Data sekunder diambil dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten dan Propinsi, dan penelitian terdahulu yang sudah dilakukan mengenai usaha penangkapan Lemuru.

Metode Analisis Data

Dalam sistem ekonomi pasar yang tidak ada campur tangan pemerintah di dalamnya, pembeli dan penjual mempunyai kekuatan yang sama dalam menentukan harga dan jumlah yang akan dibeli atau dijual. Sistem harga terkoordinasi dari kejadian-kejadian yang mungkin timbul (Lipsey, 1985). Perubahan dalam surplus atau kelangkaan akan terefleksi pada perubahan harga dan jumlah, sehingga bisa dijadikan isyarat bagi pembeli dan penjual

tentang bagaimana keadaan ekonomi saat itu.

Matriks kebijakan mempunyai empat kolom yaitu kolom pertama adalah penerimaan, kolom kedua adalah kolom biaya yang terdiri dari biaya input yang dapat diperdagangkan (*tradable input*) dan biaya faktor domestik (*domestic factor*) seperti yang terlihat pada Tabel 1.

Model *Policy Analysis Matrix* (PAM) dapat digunakan untuk menganalisis efisiensi ekonomi dan besarnya intensif atau intervensi pemerintah serta dampaknya pada sistem komoditas pada aktivitas usaha perikanan, pengolahan dan pemasaran secara

keseluruhan dengan sistematis. Dibandingkan dengan menghitung efisiensi ekonomi dan insentif intervensi pemerintah serta distorsi pasar secara konvensional, maka dengan menggunakan matriks PAM perhitungan dapat dilakukan secara menyeluruh dan sistematis, sementara itu output yang keluar selain nilai efisiensi ekonomi dan besarnya insentif intervensi pemerintah, juga nilai keuntungan dan efisiensi privat dan sosial, besarnya transfer input, transfer faktor, transfer bersih, transfer output diantara produsen, konsumen dan pedagang perantara.

Tabel 1: Matriks kebijakan dan efisiensi ekonomi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Pendapatan
		Input <i>tradable</i>	Faktor domestik	
Nilai Finansial (harga privat)	A	B	C	D
Nilai Ekonomi (harga sosial)	E	F	G	H
Dampak kebijakan dan distorsi pasar	I	J	K	L

Sumber: Monke dan Pearson (1995)

Di mana:

- A : Penerimaan pada harga privat
- B : Biaya input tradable pada harga privat
- C : Biaya input domestik pada harga privat
- D : Pendapatan pada harga privat
- E : Penerimaan pada harga sosial
- F : Biaya input tradable pada harga sosial
- G : Biaya input domestik pada harga sosial

- H : Pendapatan pada harga sosial
- I : Penerimaan akibat dampak kebijakan dan distorsi pasar
- J : Biaya input tradable akibat dampak kebijakan dan distorsi pasar
- K : Biaya input domestik akibat dampak kebijakan dan distorsi pasar
- L : Pendapatan akibat dampak kebijakan dan distorsi pasar

Keuntungan privat (PP) > 0 yang artinya sistem komoditi Lemuru memperoleh profit di atas normal yang mempunyai implikasi bahwa komoditi itu mampu berekspansi. Keuntungan sosial (SP) > 0 yang berarti sistem komoditi Lemuru makin efisien. Terkait dengan hal di atas adalah rasio biaya privat dan rasio biaya sumberdaya domestik. Apabila rasio biaya privat (PCR) < 1 berarti sistem komoditi tersebut memiliki indikator keunggulan kompetitif (Yani, 2002). Sedangkan apabila rasio biaya domestik (DRC) < 1 berarti komoditi tersebut memiliki keunggulan komparatif.

Nilai Dampak kebijakan input dan output (kegagalan pasar yang tidak dikoreksi oleh kebijakan efisiensi) yang menyebabkan divergensi antara harga privat dan harga sosial untuk input dan output yang diperdagangkan (Tambunan, 2000). Apabila nilai dari dampak kebijakan input (NPCI) < 1 berarti kebijakan pemerintah terhadap input berpihak pada nelayan. Sebaliknya jika nilai dari dampak kebijakan output (NPCO) < 1 berarti kebijakan pemerintah terhadap output tidak berpihak pada nelayan.

Dampak insentif ekonomi kebijakan pemerintah dan kinerja pasar dalam usaha penangkapan Lemuru dapat dilihat dari indikator nilai *Effective Protection Coefficient (EPC)*, *Profitability Coefficient (PC)*, dan *Subsidy Ratio to Producers (SRP)*. PC adalah perbandingan antara hubungan bersih yang benar-benar diterima produsen dengan keuntungan bersih sosial. Nilai EPC menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat melindungi atau menghambat produksi domestik secara efektif. SRP menunjukkan proporsi dari penerimaan total pada harga sosial yang diperlukan apabila subsidi yang digunakan sebagai satu-satunya kebijakan untuk menggantikan seluruh kebijakan komoditi dan ekonomi makro (Aysa, 2005).

Jika nilai PC < 1 , menunjukkan kebijakan pemerintah membuat keuntungan

yang diterima produsen lebih kecil dibandingkan tanpa ada kebijakan. Berarti produsen harus mengeluarkan sejumlah dana kepada masyarakat atau konsumen. Apabila EPC > 1 , berarti pemerintah menaikkan harga output atau input yang diperdagangkan di atas harga efisiensinya. Dengan kata lain terdapat kebijakan pemerintah yang melindungi produsen domestik berjalan secara efektif. Sebaliknya jika EPC < 1 , berarti kebijakan pemerintah tersebut tidak berjalan efektif. Apabila nilai SRP negatif menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah yang berlaku selama ini menyebabkan produsen mengeluarkan biaya produksi lebih besar dari biaya imbalan (*opportunity cost*) dan sebaliknya jika nilai SRP positif.

PEMBAHASAN HASIL

Dari hasil analisis matrik kebijakan dapat dilihat bahwa nilai keuntungan privat pada usaha penangkapan Lemuru memiliki nilai $D > 0$ (683.275.260) seperti yang terlihat pada Tabel 2. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem komoditi penangkapan Lemuru di Muncar memperoleh profit di atas normal yang mempunyai implikasi bahwa komoditi itu mampu berekspansi, kecuali apabila sumberdaya terbatas atau adanya komoditi alternatif yang lebih menguntungkan. Saat ini usaha penangkapan Lemuru merupakan mata pencaharian andalan sekitar 45.000 diantaranya keluarga nelayan di Muncar. Belum lagi multiplier effect dari usaha penangkapan Lemuru, seperti industri pengalengan, pindang, gaplek, tepung ikan, minyak ikan, dan kerupuk ikan. Sebagian besar produksi ikan hasil tangkapan di Muncar diproses atau diolah kembali di daerah Muncar, sehingga sektor perikanan laut di Muncar telah berkembang ke dalam sektor industri pengolahan ikan yang menyerap tenaga kerja cukup tinggi.

Tabel 2: Policy Analisis Matrix Usaha Perikanan Lemuru di Muncar, Jawa Timur

Keterangan	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Tradable	Domestik	
Harga Privat	4.435.200.000	1.138.429.600	2.613.495.140	683.275.260
Harga Sosial	3.734.712.939	1.173.752.285	2.416.556.722	144.403.931
Dampak Kebijakan dan Distorsi Harga	700.487.061	(35.322.685)	196.938.418	538.871.329

Sumber: Data Diolah, 2007

Tabel 3: Aspek-aspek efisiensi ekonomi dan dampak kebijakan aktivitas usaha penangkapan Lemuru

Aspek	Nilai (Rp)
Keuntungan privat	683.275.260
Keuntungan social	144.403.931
Rasio biaya privat (PCR)	0,79
Rasio biaya domestik (DRC)	0,94
Nilai dampak kebijakan input (NPCi)	0,97
Nilai dampak kebijakan output (NPCO)	1,19
Koefisien proteksi (EPC)	1,29
Rasio subsidi produsen (SRP)	0,14
Koefisien keuntungan (PC)	4,73

Sumber: Data Diolah, 2007

Keuntungan sosial merupakan efisiensi dari sistem komoditi pada kondisi tidak ada divergensi dan penerapan kebijakan efisien. Dari hasil analisis matrik kebijakan dapat dilihat bahwa nilai keuntungan sosial pada usaha penangkapan Lemuru memiliki nilai $H > 0$ (Rp 98.379.225,9) seperti yang terlihat pada Tabel 2. Hal tersebut menunjukkan sistem komoditi Lemuru makin efisien. Untuk komoditi tertentu, daerah yang mempunyai keuntungan sosial lebih besar akan memperoleh prioritas lebih tinggi untuk pengembangan komoditi tersebut. Tingkat keuntungan sosial usaha penangkapan Lemuru lebih besar karena potensi perikanan Lemuru di Jawa Timur cukup besar. Produksi ikan Lemuru di Muncar 13.099,65 ton per tahun atau 47% dari keseluruhan total produksi ikan Lemuru di selat Bali.

Pada tingkat harga privat atau harga input dan output yang benar-benar diterima oleh nelayan juga mempunyai keunggulan kompetitif dalam penggunaan biaya sumberdaya domestik, yang ditunjukkan oleh nilai koefisien PCR < 1 (0,79) seperti yang terlihat pada Tabel 3. Pada tingkat harga domestik usaha penangkapan Lemuru di Muncar mempunyai keunggulan komparatif yang ditunjukkan oleh nilai DRC < 1 (0,94) seperti yang tertera pada Tabel 3. Untuk setiap 1 US\$ devisa yang mampu dihasilkan dari kegiatan ekspor Lemuru, hanya membutuhkan biaya domestik sekitar US \$ 0,94. Dengan kata lain, usaha penangkapan Lemuru mampu mendatangkan tambahan devisa sebesar US \$ 0,94. Dalam upaya meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi, komoditi dengan nilai DRC lebih kecil akan memperoleh prioritas lebih tinggi dalam pengembangannya. Dalam

usaha penangkapan Lemuru, ada komponen asing dan domestik yang digunakan, seperti mesin dan bahan bakar minyak pada umumnya menggunakan komponen asing. Sedangkan tenaga kerja, konsumsi, dan kapal menggunakan komponen domestik. Karena itu pada perhitungan komposisi biaya domestik dan *tradable* terlihat nilai biaya domestik lebih besar ketimbang biaya *tradable*. Sehingga kalau hasil usaha penangkapan Lemuru diekspor maka akan menghemat devisa, karena komposisi biaya domestik lebih dominan dibanding biaya *tradable*.

Nilai dari dampak kebijakan input terlihat bahwa kebijakan pemerintah berpihak kepada usaha penangkapan Lemuru yang ditunjukkan oleh $NPCI < 1$ (0,97) seperti yang terlihat pada Tabel 3. Artinya harga input yang benar-benar dibayar pada usaha penangkapan Lemuru lebih rendah 97 persen dari seharusnya. Terlihat juga bahwa secara umum, kebijakan input dan kinerja pasar input yang berjalan berpihak kepada usaha penangkapan Lemuru. Hal ini disebabkan karena keterlibatan pemerintah dalam memberikan subsidi BBM, meski kebijakan subsidi BBM sedikit demi sedikit dikurangi. Bila solar dipasaran harganya Rp 4.500 per liter, maka solar untuk kebutuhan pengadaan BBM untuk melaut hanya Rp 4.300. Apalagi pada umumnya nelayan di Muncar, semenjak kenaikan harga BBM mulai melakukan pengoplosan BBM. Kelangkaan BBM dan melambungnya harga solar di wilayah pesisir pantai utara dan selatan Jawa dewasa ini semakin mempersulit perekonomian nelayan. Sering para nelayan tidak melaut karena langkanya pasokan BBM khususnya jenis solar. Meskipun pasokan solar ada, namun sering harganya melambung tinggi, sehingga tidak terjangkau oleh nelayan. Permasalahan tersebut ditambah harga ikan hasil tangkapan yang mereka peroleh tidak sepadan untuk pengeluaran pembelian solar.

Hal tersebut akhirnya membuat nelayan mencari cara agar bisa tetap melaut. Salah satu cara yang dilakukan para nelayan untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan melakukan pengoplosan BBM. Jika nilai $NPCI < 1$, berarti pemerintah menurunkan harga input *tradable* dipasar domestik dibawah harga efisiensinya. Hal tersebut dapat pula menunjukkan adanya hambatan ekspor input, sehingga proses produksi dilakukan dengan menggunakan input dalam negeri.

Dampak kebijakan pemerintah pada output *tradable* dapat dilihat dari nilai NPCO (*Nominal Protection Coefficient on Output*). Secara umum terlihat bahwa dampak kebijakan output dan kinerja pasar komoditas Lemuru yang berjalan sudah menguntungkan nelayan, ditunjukkan oleh nilai NPCO > 1 (1,19) seperti yang tertera pada Tabel 3. Dampak ini menyebabkan harga Lemuru yang benar diterima nelayan sedikit lebih besar dari harga ekspor. Harga ikan Lemuru yang diterima nelayan lebih besar 119 % dari seharusnya. Nilai NPCO > 1 , juga menunjukkan bahwa sebenarnya nelayan secara tidak langsung belum memberikan subsidi kepada konsumen dalam negeri, dengan menjual ikan Lemuru pada tingkat harga yang sedikit lebih besar dari harga dunia. Dengan kata lain belum terjadi transfer pendapatan dari nelayan ke konsumen ikan Lemuru dalam negeri. Dari nilai NPCO yang sedikit lebih besar 1, secara implisit menunjukkan bahwa harga ikan Lemuru di tingkat nelayan ditentukan oleh harga ikan di pasar dunia. Artinya sudah terjadi integrasi yang cukup kuat antara pasar ikan Lemuru dunia dan domestik. Harga ikan Lemuru telah ditransmisikan hampir secara sempurna ke harga domestik.

EPC hanya menggambarkan dampak kebijakan pemerintah dan kinerja pasar pada pasar ikan Lemuru pada input *tradable* saja. EPC memberikan gambaran apakah kebi-

jakan pemerintah dan kinerja pasar mendukung atau sebaliknya menghambat upaya produksi ikan Lemuru di Muncar untuk tujuan ekspor. SRP mampu melihat dampak kebijakan pemerintah dan kinerja pasar secara keseluruhan, baik pada pasar Lemuru (output), pasar input *tradable* maupun pasar input domestik. SRP memberikan gambaran apakah kebijakan pemerintah dan kinerja pasar secara keseluruhan memberikan insentif/subsidi atau disinsentif/pajak bagi nelayan dalam usaha penangkapan Lemuru. Sementara PC memberikan gambaran apakah tingkat keuntungan yang diterima nelayan lebih tinggi atau justru sebaliknya lebih rendah sebagai dampak kebijakan pemerintah dan mekanisme pasar yang sedang berjalan dibanding tanpa ada kebijakan pemerintah.

Hasil analisis menunjukkan bahwa dampak kebijakan pemerintah pada pasar Lemuru dan input *tradable* tidak menghambat nelayan untuk berproduksi yang ditunjukkan oleh $EPC > 1$ (1,29). Dari indikator SRP juga menunjukkan bahwa dampak keseluruhan pemerintah dan mekanisme pasar yang berjalan saat ini sudah memberikan insentif bagi nelayan di Muncar

untuk berproduksi yang ditunjukkan oleh nilai SRP bertanda positif (0,14). Dengan kata lain nelayan sudah mendapat subsidi baik secara langsung dari pemerintah maupun lewat produsen input. Meski sedikit demi sedikit pemerintah telah mengurangi subsidi untuk bahan bakar minyak.

PENUTUP

Sistem komoditi ikan Lemuru memperoleh profit di atas normal ($D > 0$), makin efisien ($H > 0$) secara ekonomi, memiliki keunggulan kompetitif ($PCR < 1$) dan komparatif ($DRC < 1$). Dari aspek dampak kebijakan pemerintah, baik kebijakan input atau output sudah menguntungkan nelayan (harga input yang benar-benar dibayar pada usaha penangkapan Lemuru lebih besar sedikit 97 persen dari seharusnya). Sedangkan dampak kebijakan lainnya seperti kebijakan output ($NPCO > 1$) sudah menguntungkan nelayan (harga ikan Lemuru yang diterima nelayan rata-rata hanya sebesar 119% dari seharusnya). Begitu pula dari segi kebijakan proteksi ($EPC > 1$ dan $PC > 1$) dan subsidi (SRP positif) sudah berpihak kepada para nelayan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aysa, K (2005). Matrik Kebijakan Usaha Udang. *Jurnal Penelitian dan Perikanan Indonesia* 1 (44):40-47.
- Monke. E.A. and S. Pearson (1995). *The Policy Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press.London.
- Sulistijo (2005). Potensi Biota Laut. Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Tambunan, T (2000). Perdagangan Internasional dan Neraca Pembayaran, Teori dan Temuan Empiris. LP3ES, Februari 2001.
- Yani, S (2002). Kinerja Perdagangan Luar Negeri Indonesia Pada Masa Krisis: Suatu kajian Empiris. Komite Penelitian Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti.