

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional adalah hal yang penting dan tanggung jawab pemerintah, karena dengan pembangunan nasional masyarakat akan lebih menikmati arti dari adanya pemerintah, hal tersebut sejalan dengan fungsi pemerintah merupakan sekumpulan orang yang mempunyai tugas untuk melayani dan mengadakan perubahan-perubahan yang mengarah pada pembaharuan sosial ekonomi masyarakat.

Dalam pelaksanaannya tujuan-tujuan perubahan tersebut didalam masyarakat apalagi masyarakat modern perlu suatu organisasi administratif pemerintahan yang berfungsi membagi tugas – tugas pemerintahan sehingga dapat dilaksanakan secara ekonomis dan efisien, membatasi wilayah dan kewenangan dan tanggung jawab dari unit – unit administratif sehingga tetap berlandaskan dasar hukum dan pengawasan politik. Organisasi diperlukan untuk menyediakan kerangka struktural untuk komunikasi dalam rangka menggerakkan pelaksanaan dan koordinasi tugas-tugas pemerintah yang baik.

Maka untuk mencapai suatu tujuan tersebut pemerintah perlu mengeluarkan suatu kebijakan yang baik, karena kebijakan publik adalah semua yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan publik merupakan hal yang sangat diperlukan bagi pembangunan skala nasional. Tanpa sebuah kebijakan, sistem pembangunan di negara Indonesia tidak akan bisa bersaing dan membuat segala ketepatan berarah.

Segala bentuk proses penyelenggaraan pembangunan di Indonesia tergantung bagaimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri. Kebijakan publik sendiri merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus di taati dan berlaku mengikat seluruh kegiatan warganya.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik di implementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warganegaranya. Implementasi Kebijakan Publik adalah suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. “implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintahan daerah dari tingkat provinsi, dan kabupaten /kota suatu kewajiban untuk mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut tidak dituntaskan secara profesional.

Oleh sebab itu implementasi kebijakan publik merupakan persoalan yang penting dipemerintahan daerah. Peralnya, setiap tahun pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota mengeluarkan dana reban terliun rupiah untuk mendanai perbagai program pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan serta kesejahtraan masyakat, namun saat ini belum nampak sama sekali, karena sayangnya realitas yang ada menunjukkan bahwa inplementasi perbagai program tersebut lebih banyak yang gagal dari pada berhasil yang dimanfaatkannya kurang signifikan. Dampak dari implementasi kebijakan tersebut akan mempengaruhi suatu

efektivitas pelaksanaan program pada lembaga pemerintahan dari sebuah sasaran kebijakan. Mau itu dampak yang positif atau pun yang negatif, itulah merupakan dampak efektivitas dari suatu kebijakan yang dibuat pemerintah.

Permasalahan efektivitas atau tidaknya suatu program yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan tersebut bukan hanya berlaku di lembaga pemerintahan pusat saja yang melaksanakan suatu pembangunan ke arah lebih baik. Melainkan berlaku di pemerintahan daerah juga, apalagi jika kita melihat potensi kekayaan alam Indonesia yang begitu melimpah khususnya sektor perikanan dan kelautan. Untuk melaksanakan pembangunan sektor perikanan tersebut, pemerintah perlu melaksanakan upaya melestarikan, memanfaatkan dan melindungi (konservasi) sektor perikanan yang ada sebagai pelaksana ketentuan Pasal 13 Undang-Undang No.31 tahun 2004 tentang Perikanan. Karena jika proses tersebut dilaksanakan secara benar, maka akan mendapatkan suatu perubahan yang baik (efektivitas) pada suatu lembaga dalam melaksanakan implementasi kebijakan selain itu akan menjadi pemasukan yang lebih bagi lembaga pemerintah itu sendiri untuk mengembangkan daerahnya, entah itu pusat maupun daerah. Sehingga pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah NOMOR 60 TAHUN 2007 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA IKAN.

Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan (DISNAKANLA) merupakan salah satu lembaga pelaksana Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan. Lembaga pemerintah tersebut haruslah mampu melaksanakan kebijakan yang di buat oleh pemerintah secara efektif, apalagi lembaga pemerintahan tersebut mempunyai tanggung jawab melayani,

mensejahterakan masyarakat melalui program-program yang baik khususnya menyangkut budidaya perikanan dan kelautan yang begitu melimpah. Implikasi atau dampak dari sebuah kebijakan adalah untuk mendapatkan suatu perubahan yang baik (efektivitas) dalam menjalankan seluruh aktivitas yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan yakni seluruh elemen dan pegawai pemerintahan. Efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasarannya, efektivitas juga merupakan hubungan *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output* terhadap perencanaan tujuan yang akan dilaksanakan ( implementasi kebijakan ), maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan.

Berdasarkan atas pengamatan awal yang peneliti lakukan selama kurang lebih 1 bulan dimulai sejak tanggal 16 September 2016, peneliti menemukan beberapa permasalahan yang terjadi di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut. Kebijakan pemerintah di Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 tahun 2007 tentang konservasi sumber daya ikan, pada Bab I tentang Ketentuan umum pasal 3 berbunyi “konservasi sumber daya ikan menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

Selanjutnya dijelaskan pula dalam Bab II tentang konservasi sumber daya ikan, pada pasal 15 ayat (1) berbunyi “ kawasan konservasi perairan yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 ayat (5) dikelola oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

Masih di Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2007 tentang Konservasi sumber daya ikan pasal 16 ayat (2) dan (3) berbunyi “pengelolaan kawasan konservasi perairan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi meliputi : a). perairan laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan,dan b). Kawasan konservasi perairan yang berada dalam wilayah kewenangan pengelolaan lintas kabupaten/kota. Dan Bunyi pada ayat (3) adalah “pengelolaan kawasan konservasi perairan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, meliputi : a). Perairan laut 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan pengelolaan provinsi, dan b). Perairan payau dan/atau perairan tawar yang berada dalam wilayah kewenangannya. Bunyi pasal-pasal tersebut dalam Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2007 tentang konservasi sumber daya ikan ada kaitannya dengan Permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut, khususnya dalam program peningkatan pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan di Kabupaten Garut,yang akan mempengaruhi ke efektifitasan hasil dari suatu program di dinas terkait. berikut data yang peneliti dapatkan dari LAKIP tahun 2015.

**Tabel 1.1**  
**Capaian Program Peningkatan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan dan Kelautan**

Sasaran						Ket	
No	Uraian	Indikator	Target	Realisasi	% Capaian		
1	2	3	4	5	6	7	
1.	Meningkatkan Pengelolaan Sumber Daya perikanan dan Kelautan yang berwawasan lingkungan	1	Jumlah produksi perikanan laut ( ton )	4.233	1.329	31,40	
		2	Jumlah produksi budidaya tambak ( ton )	744	693	93,17	
		3	Jumlah produksi perikanan budidaya kolam air tenang ( ton )	30.993	34.425	111,07	
			<b>Rata-rata capaian</b>			<b>78,55</b>	

Sumber : LAKIP Disnakanla tahun 2015

Dilihat dari data tabel 1.1 tentang capaian program peningkatan pengelolaan sumber daya ikan dan kelautan, jumlah produksi perikanan laut ( ton ) hanya mencapai 30 % dari target sasaran, yang seharusnya target 4.233 ton realisasinya hanya 1.329 ton. Begitu juga dalam jumlah produksi budidaya tambak ( ton ) hanya mencapai 93,17 % dari target sasaran, yang seharusnya target 744 ton, hanya terealisasi 693 ton serta rata-rata capaian program tersebut hanya 78,55 %. Fenomena ini menjadi permasalahan di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut dalam pelaksanaannya kurang optimal dan kurang efektif. Tidak optimalnya suatu program di Disnakanla Kab. Garut adalah hasil dari kebijakan Pemerintah Nomor 60 tahun 2007 ,pasal 16 tentang

konservasi sumber daya ikan ayat (2) mengenai pengelolaan kawasan konservasi perairan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan ayat (3) mengenai pengelolaan kawasan konservasi perairan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Karena dalam pasal 16 ayat (3) wilayah kabupaten/kota hanya dapat mengelola 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi, sehingga wilayah daerah akan sulit mendapatkan hasil yang lebih, jika wilayah pengelolaannya hanya sedikit.

Segala bentuk pembatasan wilayah kawasan konservasi perairan dalam peraturan tersebut sebenarnya mempunyai tujuan yang baik, hanya saja keputusan pembatasan wilayah tersebut akan sangat mempengaruhi pada hasil pelaksanaan program Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut yang tidak optimal, karena Pemerintah daerah dan masyarakat tidak bebas dan bahkan terbatas dalam mengelola perikanan yang ada, yang akhirnya berdampak pada tepat kuantitas ikan itu sendiri, tepat Kualitas yang dihasilkan pun ikut terpengaruh dan tepat waktu yang kurang maximal atau tidak efektifnya pelaksanaan program di dinas terkait.

Selanjutnya, apabila kita lihat dari sarana dan prasarana yang ada di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut adalah sebagai berikut.

**Tabel 1.2**  
**Sarana dan Prasarana yang tersedia di Disnakanla Kabupaten Garut :**

<b>No</b>	<b>Nama/Kategori</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Kantor : a. Kantor Dinas Jl. Patriot no. 14 b. Kantor dan lahan Balai Benih Ikan Bayongbong c. Kantor dan lahan Balai Benih Ikan hias d. Kantor dan lahan Balai Benih Ikan Pameungpeuk e. Kantor dan lahan pasar ikan Tarogong	5	seluas 748 meter <sup>2</sup> seluas 29.000 m <sup>2</sup> seluas 6.000 m <sup>2</sup> seluas 10.000 m <sup>2</sup> seluas 2.000 m <sup>2</sup>
2.	Bangunan Rumah Potong Hewan : a. Bangunan Rumah Potong Hewan (RPH) Ciawitali b. Bangunan Rumah Potong Hewan (RPH) Cikajang c. Bangunan Rumah Potong Hewan (RPH) Wanaraja d. Bangunan RPH dan Pasar Hewan Limbangan	4	seluas 3.558 m <sup>2</sup> seluas 100 m <sup>2</sup> seluas 400 m <sup>2</sup> seluas 2.535 m <sup>2</sup>
3.	Pasar : a. Pasar Hewan Wanaraja b. Pasar Hewan bayongbong c. Pasar Hewan cibodas d. Lahan Pamidangan Ketangkasan Domba Garut desa Rancabango	4	seluas 957 m <sup>2</sup> seluas 2.226 m <sup>2</sup> seluas 370 meter <sup>2</sup> seluas 7.200 m <sup>2</sup>
4.	Kendaraan: a. Kendaraan roda empat, b. Kendaraan roda dua	9 85	Baik Baik
	<b>JUMLAH</b>	107	

*(Sumber : SKPD Disnakanla Kabupaten Garut)*



Dilihat dari tabel diatas bahwa sarana dan prasarana pendukung capaian program pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan sangat lah minim, yakni kantor perikanan hanya 4 kantor yang ada di Kabupaten Garut, diantaranya Kantor dan lahan Balai Benih Ikan Bayongbong seluas 29.000 m<sup>2</sup>, Kantor dan lahan Balai Benih Ikan hias seluas 6.000 m<sup>2</sup>, Kantor dan lahan Balai Benih Ikan Pameungpeuk seluas 10.000 m<sup>2</sup>, Kantor dan lahan pasar ikan Tarogong seluas 2.000 m<sup>2</sup>

selain itu sarana pendukung administratif dan teknis pun sangat terbatas sehingga dalam pelaksanaan program pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan di Disnakanla Kabupaten Garut kurang efektif.

Berdasarkan obeservasi awal dan data-data yang di peroleh, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai :

**“PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH NOMOR 60 TAHUN 2007 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA IKAN TERHADAP EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN DAN KELAUTAN DI DINAS PETERNAKAN, PERIKANAN DAN KELAUTAN KABUPATEN GARUT”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan data yang diperoleh diDinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut, sebagai berikut :

1. Kurangnya komunikasi dinas terkait dengan lingkungan yang berkaitan.

2. Belum optimalnya pelaksanaan program pengelolaan sumber daya ikan
3. Kurangnya nilai Implementasi Pemerintah dalam memperhatikan kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan
4. Terbatasnya wilayah Pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya ikan
5. Masih terbatasnya sarana prasarana penunjang yang diadakan dinas terkait terhadap aktifitas pengelolaan sumber daya ikan
6. Kurangnya sosialisasi kebijakan konservasi sumber daya ikan

#### **C. Rumusan Masalah**

Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pemerintah nomor 60 tahun 2007 tentang konservasi sumber daya ikan terhadap efektivitas pelaksanaan program pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut ?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat disusun suatu tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, sebagai berikut :

Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pemerintah nomor 60 tahun 2007 tentang konservasi sumber daya ikan terhadap efektivitas pelaksanaan program pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan di Dinas Peternakan Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

### 1. Bagi Peneliti lain.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan gagasan untuk membuat penelitian lanjutan yang sejenis dengan penelitian ini dalam signifikansi yang lebih luas.

### 2. Bagi instansi.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Garut terutama Dinas Peternakan Perikanan dan Kelautan sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan khususnya dalam bidang perikanan.

### 3. Bagi penulis.

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan, terutama tentang implementasi kebijakan pemerintah nomor 60 tahun 2007 tentang konservasi sumber daya ikan terhadap efektivitas pelaksanaan program pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran adalah pendekatan awal dalam melakukan penelitian, dalam mengkaji beberapa teori. Atau dalil serta pendapat para ahli yang tidak diragukan lagi kebenarannya dan digunakan sebagai

pedoman penelitian. Adapun teori / tinjauan yang menjadi dasar penelitian yaitu :

- **Teori Variabel (X)**

Menurut Odoji dalam buku (Ismail Nawai:2009:131) pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan. kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Mazmanian dan Paul Sabatier (Solichin Abdul Wahab:2011:158) implementasi kebijakan adalah berarti berusaha untuk memahami "apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan atau legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Menurut Edwards III dalam buku (Ismail Nawai:2009:136) implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel yakni :

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi
4. Struktur birokrasi

Menurut Marile S. Grindle (Riant Nugroho:2014:671) setelah kebijakan di transformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. isi kebijakan mencakup :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. (siapa) pelaksana program
- f. Sumberdaya yang dikerahkan

Menurut Meter dan Horn (Subarsono:2011:99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
- d. Karakteristik agen pelaksana
- e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

#### - **Teori Variabel (Y)**

Zaidan Nawawi (2013:189) efektivitas itu merupakan perbandingan antara *out come* dengan *out put* (target/result).

Menurut Agus Dharma (2004:365), mendefinisikan efektivitas yaitu merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang

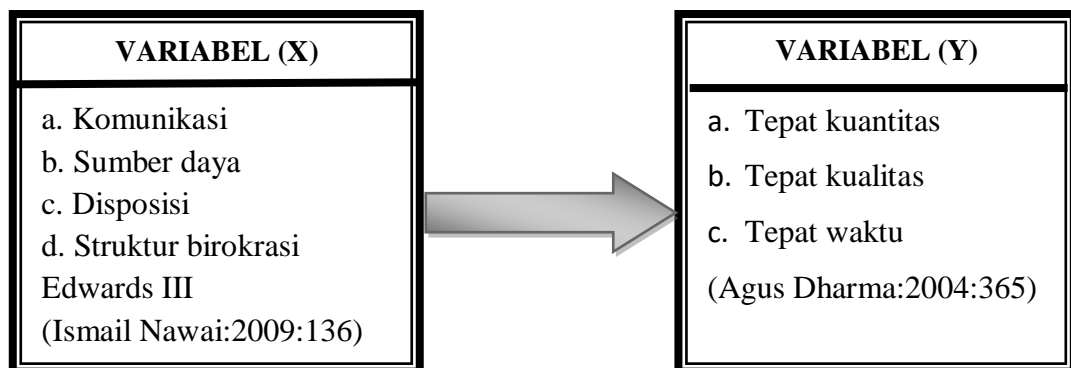
mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Agus Dharma pun mengungkapkan bahwa untuk mengukur efektivitas dapat dilihat dimensi sebagai berikut :

1. Tepat kuantitas, merupakan kemampuan pegawai untuk memenuhi target atau jumlah yang ditetapkan dan dapat menyelesaikan pekerjaan yang lebih banyak dan tanggungjawab yang lebih besar.
2. Tepat kualitas, dalam arti pekerjaan yang ditangani pegawai sesuai dengan standar kualitas yang ditetapkan instansi, pekerjaan dilakukan dengan penuh ketelitian dan kesungguhan sehingga terbatas dari kesalahan dan hasil kerja dapat memberikan kepuasan kepada para pengawas.
3. Tepat waktu, dalam arti penyelesaian tugas yang ditetapkan sesuai dengan batas waktu yang ditentukan sebelumnya.

(Mahmudi:2015:111) Pengukuran Kinerja efektif adalah  $\geq 100\%$  (efektif), 85 s.d 99 % (cukup efektif), 65 s.d 84 % (kurang efektif) dan  $\geq 65\%$  (tidak efektif).

**Gambar 1.1**

**Model Kerangka Berfikir**



(Sumber: Olahan/Kerangka Berfikir Peneliti, 2017)

## G. Hipotesis

Menurut Ulber Silalahi (2012:160) "Hipotesis adalah pernyataan atau jawaban tentatif atas masalah dan kemudian hipotesis dapat diverifikasi hanya setelah hipotesis diuji secara empiris.

Berdasarkan kerangka berfikir yang telah dikemukakan di atas, penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut :

### 1. Hipotesis Penelitian

**“TERDAPAT PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH NOMOR 60 TAHUN 2007 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA IKAN TERHADAP EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN DAN KELAUTAN DI DINAS PETERNAKAN PERIKANAN DAN KELAUTAN KABUPATEN GARUT”**

### 2. Hipotesis Statistik

Ha : Terdapat pengaruh implementasi kebijakan terhadap efektivitas pelaksanaan program pengelolaan budidaya perikanan dan kelautan di Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Garut.