

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara geografis wilayah perairan Indonesia merupakan wilayah perairan yang sangat berpotensi. Luas wilayah perairan Indonesia terbentang sekitar 5.176.800 km². Dengan luas wilayah laut yang mencapai 2/3 dari luas daratan, negara, menjadikan Indonesia sebagai negara maritim dan sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Dengan luasnya perairan Indonesia tersebut, banyak potensi-potensi sumber daya laut. Potensi-potensi sumber daya laut Indonesia dapat menjadikan negara Indonesia sebagai negara yang berdikari di bidang bahari sekaligus dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Sebagaimana yang diterangkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Selain peran geopolitik, laut juga memiliki peran geoekonomi. Potensi sumber daya laut yang berlimpah ini menjadi komoditi ekonomi utama bagi masyarakat yang hidup di wilayah pesisir. Laut Indonesia mengandung kekayaan alam yang sangat besar dan beraneka ragam, baik yang dapat diperbarui (seperti perikanan, terumbu karang, hutang mangrove, rumput laut, dan produk-produk bioteknologi); yang tak dapat diperbarui (seperti minyak dan gas bumi, timah, bijih besi, bauksit, serta mineral lainnya; energi kelautan (seperti pasang surut, gelombang, angin, dan OTEC

(Ocean Thermal Energy Conversion); maupun jasa-jasa lingkungan kelautan seperti pariwisata, bahari, dan transportasi laut. Dilihat dari potensi lestari total ikan laut Indonesia, ada 7,5 persen (5/4 juta ton/tahun) dari potensi dunia berada di perairan Indonesia di satu sisi, sedangkan 24 juta hektar perairan laut dangkal cocok untuk usaha budi daya laut ikan kerapu, kakap, baronang, kerang mutiara, teripang, rumput laut, dan biota laut lainnya dengan potensi produksi 47 juta ton/tahun. Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan selanjutnya, potensi dan kekayaan laut Indonesia adalah ikan. Potensi sumber daya ikan tangkap di perairan Indonesia diperkirakan mencapai 6,26 juta ton/tahun. Terdiri dari 4,4 juta ton di perairan laut Nusantara, dan 1,86 juta ton di perairan ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif). (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2011: 73).

Namun, dalam usaha pemanfaatan potensi sumber daya laut ini terjadi penyimpangan, sehingga tuntutan dari penyimpangan tersebut adalah menimbulkan masalah-masalah kelestarian ekosistem laut. Berdasarkan data penelitian tahun 2012, oleh Pusat Penelitian Oseanografi LIPI mengungkapkan bahwa terumbu karang di Indonesia yang tergolong sangat baik hanyalah sekitar 5,3%. Sedangkan 27,18%-nya tergolong dalam kondisi baik, 37,25% dalam kondisi cukup, dan 30,45% berada dalam kondisi buruk. Disebutkan oleh LIPI bahwa salah satu penyebab kerusakan ekosistem laut adalah aktivitas penangkapan ikan. Selain aktivitas penangkapan ikan, juga karena pembangunan di wilayah pesisir, aktivitas penambangan, pembuangan limbah dari berbagai aktivitas dari darat maupun di laut, pemutihan karang yang disebabkan oleh perubahan iklim, serta penambangan terumbu karang.

Dalam usaha perbaikan dan pelestarian ikan nasional dan ekosistem laut, Kementerian Kelautan dan Perikanan Negara Republik Indonesia menerbitkan sebuah peraturan yang salah satunya adalah PERMEN-KP Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Terbitnya peraturan ini merupakan suatu langkah strategis yang diambil oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan guna mengatasi ancaman kerusakan ekosistem laut nasional yang lebih jauh, terutama dalam kaitannya dengan penggunaan alat penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak lingkungan atau ekosistem laut nasional. PERMEN-KP Nomor 71 Tahun 2016 ini menjadi dasar yuridis untuk implementasi kebijakan publik di bidang kelautan.

PERMEN-KP Nomor 71 Tahun 2016 menuai pro-kontra di masyarakat. Sebagian masyarakat yang pro menganggap bahwa peraturan tersebut akan berdampak baik bagi kelestarian stok perikanan ikan nasional dan kelestarian ekosistem laut. Sedangkan sebagian masyarakat yang kontra dengan peraturan tersebut, yang pada umumnya adalah berprofesi sebagai nelayan menganggap peraturan tersebut akan berdampak pada hasil tangkapan mereka. Selain dari kalangan nelayan, Ombudsman Republik Indonesia juga kontra terhadap peraturan tersebut. Menurutnya, peraturan ini mengandung unsur perbuatan yang tidak patut lantaran proses penerbitannya tidak melalui proses sosialisasi dan waktu transisi yang cukup.

Pro-kontra terhadap peraturan tersebut juga terjadi di masyarakat nelayan Kabupaten Tuban. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut mendapat penolakan keras dari masyarakat nelayan dan aksi unjuk rasa di mana mana,

berbagai masyarakat membentuk aliansi yang mengatasnamakan nelayan dengan tujuan masyarakat nelayan meminta mencabut peraturan tersebut. Dampak dari pemberlakuan peraturan tersebut akan menurunkan hasil tangkapan ikan dan penghasilan atau sumber mata pencaharian nelayan, dan kerugian ekonomis dari kebijakan ini yakni akan menimbulkan dampak sosial yang cukup tinggi seperti pengangguran

Penggunaan payang ataupun cantrang tersebar di beberapa wilayah Indonesia, salah satunya di Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Tuban memiliki wilayah laut dan pesisir dengan garis pantai sepanjang ± 65 km. Secara administratif wilayah Kabupaten Tuban terdiri dari 20 kecamatan, 5 di antaranya berada di wilayah pesisir yaitu Palang, Tuban, Jenu, Tambakboyo dan Bancar. Potensi sumberdaya perikanan dan kelautan Kabupaten Tuban meliputi: pantai, laut, perairan umum, perairan payau dan perairan tawar. Pada tahun 2015 produksi perikanan tangkap Kabupaten Tuban mencapai 12.012,70 ton.

Tabel 1.1
Jumlah Unit Penangkapan di Laut Menurut Jenis Alat Tangkap Kabupaten Tuban Tahun 2018

No.	Kecamatan	Luas Areal (Km)	Jenis Alat Penangkapan Ikan
			Payang/Cantrang
1	Bancar	15.30	319
2	Tambakboyo	9.07	599
3	Jenu	23.96	507
4	Tuban	4.67	267
5	Palang	12	224

TOTAL	65	1.916
--------------	-----------	--------------

(Sumber: Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Tuban Tahun 2018 Diolah oleh Peneliti)

Melihat jumlah di atas, menjadikan Kabupaten Tuban sebagai pengguna terbanyak kedua setelah Kabupaten Jember dengan jumlah .1 916 unit dari total 11.684 unit di seluruh kabupaten/kota Jawa Timur. Dengan meninjau dari teori implementasi kebijakan Edward III. Terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: a) komunikasi, b) sumber daya, c) disposisi, dan d) struktur birokrasi. Hal ini terjadi, di mana sumber daya fasilitas berupa alat tangkap pengganti cukup lama terdistribusikan kepada masyarakat nelayan. Alat tangkap pengganti ini sifatnya bantuan kondisional dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, di mana dinas tidak memiliki otonom untuk menganggarkan alat tangkap pengganti. Selain itu, fragmentasi dalam struktur birokrasi yang kurang koordinasi, di mana keberadaan POL Air ini tidak terlalu nampak dalam meninjau keadaan perairan.

Problematika yang ada di Kabupaten Tuban adalah masih berlalu lalangnya kapal atau perahu dengan memakai alat penangkapan ikan jenis payang atau cantrang. Payang atau cantrang telah lama digunakan bahkan secara turun temurun karena dianggap sebagai alat tangkap ikan yang efektif. Sebagian nelayan mengetahui bahwa dengan menggunakan payang atau cantrang akan berdampak negatif pada kelestarian ekosistem laut, tetapi ada juga nelayan yang tidak menyadari akan bahaya dari penggunaan alat tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, mengingat hal tersebut mendapatkan perhatian yang luas dari kalangan masyarakat, penulis tertarik untuk mengkaji melalui perspektif kajian administrasi publik untuk melihat implementasi dari kebijakan publik tersebut dengan judul: **Implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen-KP) Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (Studi di Kabupaten Tuban Tahun 2018).**

B. Fokus Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas peneliti memfokuskan masalah penelitian pada penggunaan alat penangkapan ikan jenis payang dan cantrang (*Seine nets*) di Perairan Laut Jawa, khususnya di wilayah perairan Kabupaten Tuban dengan empat variabel penentu keberhasilan implementasi kebijakan, menurut Edward III.

C. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 71 Tahun 2016 di Kabupaten Tuban?
2. Apa hambatan dalam implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 71 Tahun 2016 di Kabupaten Tuban?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui:

1. Implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Negara Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2016 di Kabupaten Tuban;
2. Hambatan dalam implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 71 Tahun 2016 di Kabupaten Tuban.

E. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap aspek teoritis (keilmuan) dan aspek praktis (guna laksana) dapat tercapai, sehingga penelitian ini mempunyai kegunaan seperti berikut:

1. Kegunaan Teoretis

- a. Bagi peneliti. Dengan penelitian ini, dapat menambah wawasan dan pengetahuan ilmu administrasi publik, terutama pada kajian kebijakan publik.
- b. Bagi peneliti selanjutnya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai dasar kegiatan ilmiah untuk penelitian selanjutnya, khususnya penelitian di bidang yang sama.
- c. Bagi instansi terkait. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran informasi dan pengetahuan pada kalangan eksekutor publik dalam mengembangkan wawasan terkait dengan kebijakan publik (formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan), terutama berkenaan dengan kebijakan publik tentang kelautan dan perikanan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti. Hasil penelitian sebagai bentuk perwujudan penerapan ilmu yang telah di dapat terutama dalam bidang kebijakan publik, khususnya dalam implementasi kebijakan publik dan sebagai bahan pembanding antara teori yang telah didapat selama perkuliahan dengan praktik nyata.
- b. Bagi peneliti selanjutnya.. Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai salah satu bahan referensi dalam melakukan penelitian penelitian yang ada kaitannya dengan kebijakan publik, khususnya terkait implementasi kebijakan tentang kelautan dan perikanan.
- c. Bagi instansi terkait. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan membantu Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Dinas terkait pemeliharaan kelestarian ekosistem laut.

F. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (dalam Anggara, 2014: 35) adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*Public policy is whatever the government choose to do or not to do*). Dalam pengertian ini, dapat diketahui bahwa pusat perhatian kebijakan publik tidak hanya bertumpu pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah.

Anderson menyatakan bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang unik, karena berkaitan dengan institusi pemerintah, yang oleh David Easton dicirikan sebagai kekuatan pemaksa yang sah (Hamdi, 2015: 37).

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan (diformulasikan) harus dilaksanakan (diimplementasikan). Implementasi kebijakan ini menjadi tindak lanjut dari formulasi kebijakan.

Salah satu tokoh studi implementasi kebijakan adalah George C. Edward III. George C. Edward III memberikan nama model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct dan Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III dalam model implementasi kebijakannya, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yang telah diformulasikan, yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi (Agustino, 2017: 136-137).

Dengan terbitnya PERMEN-KP Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia menandakan adanya suatu masalah yang hendak disolusikan dengan tindakan pemerintah melalui kebijakan publik. Diterbitkannya Peraturan Menteri Kelautan Perikanan Nomor 71 Tahun 2016, pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan menghendaki adanya pengalihan alat penangkapan ikan oleh nelayan dari alat penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak menjadi alat penangkapan ikan yang ramah lingkungan. Dengan ini maka kelestarian stok ikan nasional dan ekosistem laut tetap terjaga.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar bagan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

