

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi (Damai, 2009:4). Sedangkan Waldo dalam Prijono (2010:104) mendefinisikan administrasi adalah “usaha bersama (kerjasama) dengan rasionalitas yang tinggi.” Usaha bersama (*cooperative human effort*) menunjukkan bahwa administrasi berorientasi mencapai tujuan-tujuan yang tidak dapat dilakukan oleh satu individu. Derajat rasionalitas yang tinggi (*high degree of rationality*) menunjukkan bahwa administrasi menaruh perhatian pada kerjasama yang dilakukan harus didasarkan juga pada pertimbangan efisiensi alokasi sumber daya (Prijono, 2010:104).

Ilmu administrasi publik menurut Ali Mufiz dalam Damai (2009:8) adalah :

Ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam bidang-bidang yang bersifat publik. Oleh karena itu, administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi. Dengan demikian, semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi juga berlaku bagi ilmu administrasi publik.

Sedangkan definisi administrasi publik menurut John M. Pfiffner dalam Riyadi (2006:1) menjelaskan bahwa:

Administrasi publik adalah suatu proses yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan publik, pengarahan kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang.

Pandangan lain tentang administrasi publik juga dikemukakan oleh Nigro dalam Riyadi (2006:2) yang mendefinisikan administrasi publik adalah :

- a. Suatu usaha kelompok yang bersifat kooperatif dalam lingkungan pemerintah;
- b. Meliputi seluruh ketiga cabang pemerintah, eksekutif, yudikatif dan legislatif serta pertalian diantara ketiganya;
- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan bagian dari proses politik;
- d. Amat berbeda dengan administrasi privat;
- e. Berhubungan erat dengan berbagai macam kelompok. Kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan paparan diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses yang berkenaan dengan usaha bersama melalui berbagai kelompok kepentingan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan publik guna mencapai tujuan yang ditetapkan. Minapolitan berbasis budidaya perikanan merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang telah terealisasi dalam rangka mengembangkan pusat pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih baik.

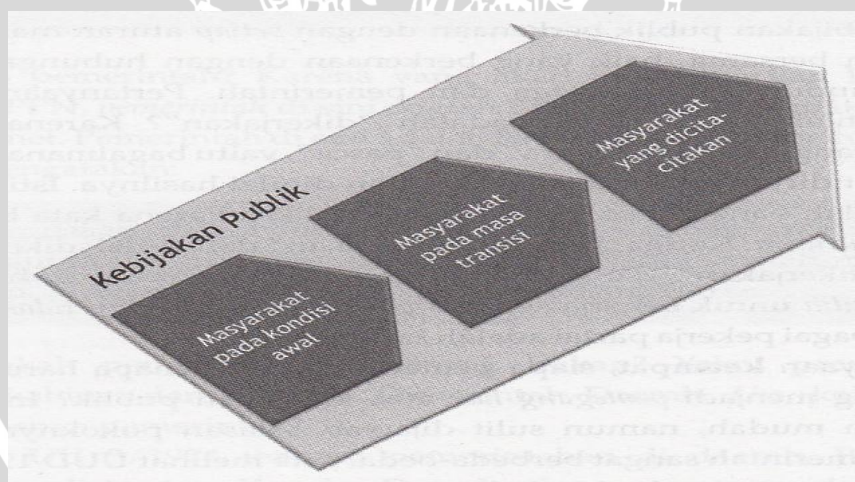
B. Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Riant (2008:24) mengatakan bahwa :

Keunggulan setiap negara-bangsa di seluruh dunia hari ini dan di masa depan ditentukan dari fakta apakah ia mampu mengembangkan, dan akhirnya memiliki, kebijakan-kebijakan publik yang unggul. Kebijakan publik adalah hulu dari setiap kehidupan suatu komunitas yang disebut sebagai negara, yang di dalamnya berinteraksi baik organisasi publik, bisnis, maupun sosial kemasyarakatan.

Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.



Gambar 2. Kebijakan Publik Ideal

Sumber : Riant (2008:55)

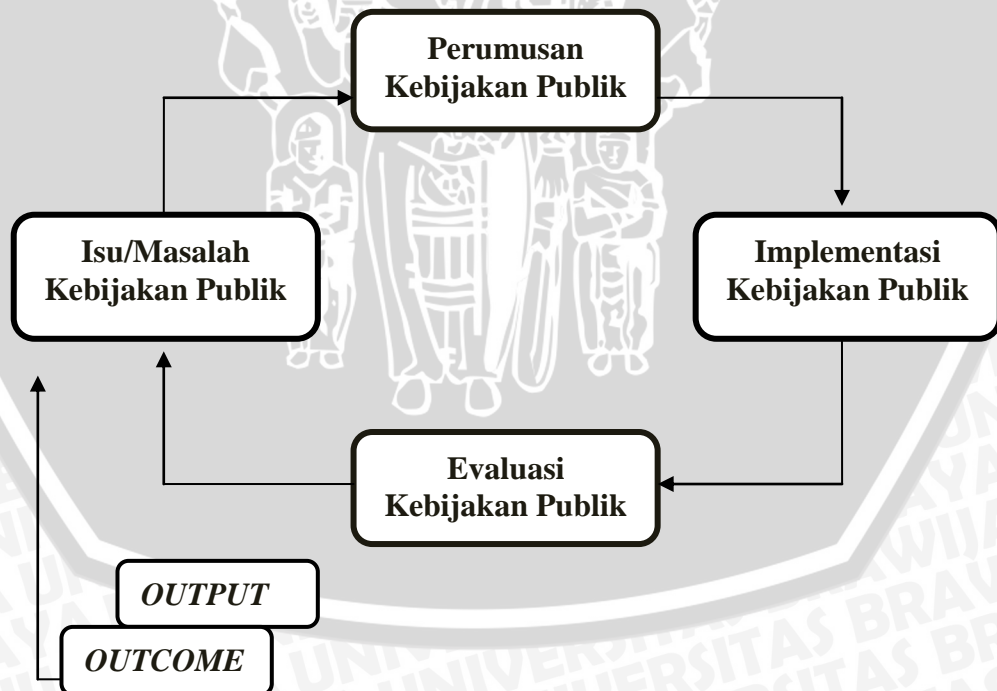
Dari gambar di atas jelas bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila

(Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, dan Keadilan) dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), kebijakan publik adalah seluruh prasarana (jalan, jembatan dan sebagainya) dan sarana (mobil, bahan bakar dan sebagainya) untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut. Dari sini bisa meletakkan “kebijakan publik” sebagai “manajemen pencapaian tujuan nasional”. Dapat disimpulkan oleh Riant (2008:101) sebagai berikut : 1) Kebijakan publik mudah untuk dipahami karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional”. 2) Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Sebagai suatu penuntun, maka kebijakan publik memberikan arah tindakan bagi perilaku di masa depan sekaligus merupakan suatu kesatuan arah bagi sejumlah program dan proyek yang membutuhkan keputusan-keputusan besar dan kecil. Arah tindakan ini dihasilkan melalui proses pemilihan oleh pengambil kebijakan dari sejumlah alternatif pilihan yang tersedia sehingga tindakan ini merupakan tindakan yang disengaja. Pilihan tersebut tidak bermaksud memecahkan semua masalah, tetapi memberikan solusi dari suatu situasi yang terbatas.

Menurut Islamy (2007:18) kebijakan publik dapat diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Sedangkan kebijakan publik menurut Kartasasmita (1996:142) merupakan

upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. Berdasarkan pada pengertian kebijakan publik yang dijelaskan oleh Islamy dan Kartasmita maka peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan apa yang seharusnya tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal ini adalah bagaimana pemerintah bisa menempatkan penunjang yang memang seharusnya diperlukan dalam kebijakan minapolitan dan pemerintah juga bisa meminimalisir penghambat untuk kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya ini.



Gambar 3. Model Kebijakan Publik

Sumber : Riant (2004:73)

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat ataupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dimanfaatkan langsung oleh si pemanfaat.
6. Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkat tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut (Riant, 2004:73).

Dengan demikian, kebijakan publik dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Masalah tersebut begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya (Widodo, 2012:14-15). Dalam setiap kebijakan publik dimulai dari isu-isu publik yang dirasakan oleh masyarakat luas dimana perlu dilakukan tindakan kebijakan oleh pemerintah. Tindakan kebijakan dimulai dari perumusan kebijakan kemudian dilaksanakan dalam implementasi kebijakan. Implementasi

kebijakan ini dievaluasi pelaksanaannya kemudian menjadi masukan bagi pelaksana kebijakan berikutnya.

2. Formulasi Kebijakan Publik

Raymond Bauer dalam tulisannya berjudul *the study of policy formation*, merumuskan pembuatan kebijaksanaan negara sebagai proses tranformasi atau pengubahan input-input politik menjadi output politik (Abdul Wahab, 2008:16). Ahli lain, Chief J.O Udoji merumuskan secara rinci bahwa pembuatan kebijaksanaan negara merupakan suatu keseluruhan dari proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran dari tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik) (Abdul Wahab, 2008:17).

Perumusan kebijakan publik merupakan inti dari kebijaksanaan publik karena dalam perumusan kebijakan publik dijelaskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Dari sini dapat dipahami bahwa perumusan kebijakan merupakan serangkaian proses yang kompleks untuk mendefinisikan permasalahan yang berupa isu-isu yang berkembang di masyarakat hingga menjadi agenda kebijakan, pemilihan alternatif-alternatif kebijakan hingga menjadi sebuah kebijakan setelah melalui sistem politik yang berlaku.

3. Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster dalam Abdul Wahab (2008:64) adalah :

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Winarno, 2012:147).

Sedangkan menurut Lane dalam Haedar Akib (hal 3), implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian, yaitu :

Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*.

Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam

kurun waktu tertentu. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan (Widodo, 2012:85). Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya dan perlu dilaksanakan dalam proses yang berwaktu. Namun, ada hal yang tidak kalah penting bahwa kebijakan perlu diagendakan skedul evaluasinya.

4. Evaluasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”. Tujuan pokok

evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutupi kekurangan.

a. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi (Dunn, 1999:608).

Evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) dalam studi kebijakan publik (*public policy study*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan (*public policy process*). Evaluasi kebijakan merupakan

kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas sesuatu (Widodo, 2012:111).

Menurut Dunn (1999:608-609) evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya, antara lain adalah :

1. *Fokus nilai.* Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. *Interdependensi Fakta-Nilai.* Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat, untuk menyatakan demikian harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasarat bagi evaluasi.
3. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau.* Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
4. *Dualitas nilai.* Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). nilai-nilai sering ditata didalam suatu hierarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Ciri dari evaluasi kebijakan menurut Riant (2008:472) adalah :

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
5. Mencakup Rumusan, Implementasi, Lingkungan, dan Kinerja Kebijakan.

Enam langkah dalam evaluasi kebijakan menurut Edward A. Suchman yang dikutip oleh Riant (2008:477), yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standardisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ahli lain, Howlet dan Rames dalam Riant (2008:478-479) mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu :

1. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran, efisiensi, biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan :
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberiksn penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
 - e. *Process evaluations*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
2. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.

3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Ada beberapa fungsi evaluasi menurut Dunn (1999:609-611), antara lain :

- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Sedangkan Wibawa, dkk dalam Riant (2008:477-488) menyebutkan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu :

1. Eksplanasi. melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

c. Kriteria Evaluasi

Tabel 1
Tipe Evaluasi Menurut Dunn

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan.
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio <i>cost-benefit</i> .
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap, Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls.
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber : Riant (2008:473)

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya.

C. Minapolitan

1. Konsep Kawasan Minapolitan

Menurut Pedoman Perencanaan Pengembangan Kawasan Perikanan Budidaya (Minapolitan) Tahun 2010 kawasan minapolitan merupakan kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian (perikanan) dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agribisnis. Konsep kawasan adalah wilayah yang berbasis pada keanekaragaman fisik dan ekonomi tetapi memiliki hubungan erat dan saling mendukung satu sama lain secara fungsional dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kawasan sentra perikanan budidaya (minapolitan) merupakan kota/desa perikanan yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha minabisnis serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan pembangunan perikanan di wilayah sekitarnya.

Kawasan sentra perikanan terdiri dari kota perikanan dan desa-desa sentra produksi perikanan yang ada disekitarnya dengan batasan yang tidak ditentukan oleh batasan administratif pemerintahan, tetapi lebih ditentukan dengan memperhatikan skala ekonomi kawasan yang ada. Kriteria umum yang menjadi acuan dalam perencanaan pengembangan kawasan perikanan budidaya (minapolitan) menurut Pedoman Perencanaan Pengembangan Kawasan Perikanan Budidaya (Minapolitan) Tahun 2010 adalah :

- a. Penggunaan lahan untuk kegiatan perikanan harus memanfaatkan potensi yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi dan wajib memperhatikan aspek kelestarian lingkungan hidup serta mencegah kerusakannya;
- b. Wilayah yang sudah ditetapkan untuk dilindungi kelestariannya dengan indikasi geografis dilarang untuk dialih fungsikan;
- c. Kegiatan perikanan skala besar, baik yang menggunakan lahan luas ataupun teknologi intensif harus terlebih dahulu memiliki kajian Amdal sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku;
- d. Kegiatan perikanan skala besar harus diupayakan menyerap sebesar mungkin tenaga kerja setempat;
- e. Pemanfaatan dan pengelolaan lahan harus dilakukan berdasarkan kesesuaian lahan dan RTRW.

Sedangkan kriteria khusus pengembangan kawasan perikanan budidaya menurut Pedoman Perencanaan Pengembangan Kawasan Perikanan Budidaya (Minapolitan) Tahun 2010 antara lain :

- a. Memiliki kegiatan ekonomi yang dapat menggerakkan pertumbuhan daerah;
- b. Mempunyai sektor ekonomi unggulan yang mampu mendorong kegiatan ekonomi sektor lain dalam kawasan itu sendiri maupun di kawasan sekitarnya;
- c. Memiliki keterkaitan ke depan (daerah pemasaran produk-produk yang dihasilkan) maupun ke belakang (suplai kebutuhan sarana produksi) dengan beberapa daerah pendukung;
- d. Memiliki kemampuan untuk memelihara sumber daya alam sehingga dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan dan mampu menciptakan kesejahteraan ekonomi secara adil dan merata bagi seluruh masyarakat;

- e. Memiliki luasan areal budidaya eksisting minimal 200 Ha.

Pengembangan kawasan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip yang sesuai dengan arah kebijakan ekonomi nasional yaitu :

1. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan;
2. Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan kompetensi produk unggulan di setiap daerah;
3. Memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi, agar mampu bekerjasama secara efektif, efisien dan berdaya saing;
4. Mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya perikanan budidaya dan budaya lokal;
5. Mempercepat pembangunan ekonomi daerah dengan memberdayakan para pelaku sesuai dengan semangat otonomi daerah;
6. Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah (khususnya pembudidaya ikan) dengan kepastian dan kejelasan hak dan kewajiban semua pihak;
7. Memaksimalkan peran pemerintah sebagai fasilitator dan pemantau seluruh kegiatan pembangunan di daerah.

(Pedoman Perencanaan Pengembangan Kawasan Perikanan Budidaya (Minapolitan) Tahun 2010)

2. Karakteristik Kawasan Minapolitan

Karakteristik Kawasan Minapolitan menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.18 Tahun 2011 antara lain :

- a. Suatu kawasan ekonomi yang terdiri atas sentra produksi, pengolahan, dan/atau pemasaran dan kegiatan usaha lainnya, seperti jasa dan perdagangan;
- b. Mempunyai sarana dan prasarana sebagai pendukung aktivitas ekonomi;
- c. Menampung dan memperkerjakan sumber daya manusia di dalam kawasan dan daerah sekitarnya; dan
- d. Mempunyai dampak positif terhadap perekonomian di daerah sekitarnya.

Kawasan sentra perikanan budidaya yang sudah berkembang menurut Pedoman Perencanaan Pengembangan Kawasan Perikanan Budidaya (Minapolitan) Tahun 2010 harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Sebagian besar kegiatan masyarakat di kawasan tersebut didominasi oleh kegiatan perikanan budidaya dalam suatu *system* yang utuh dan terintegrasi mulai dari :
 - a. Subsistem minabisnis hulu (*up stream minabusiness*)
 - b. Subsistem usaha perikanan budidaya (*on farm minabusiness*)
 - c. Subsistem minabisnis hilir (*down stream minabusiness*)
 - d. Subsistem jasa-jasa penunjang
2. Adanya keterkaitan antar kota dengan desa (*urban-rural linkages*) yang bersifat timbal balik dan saling membutuhkan, dimana kawasan perikanan budidaya di pedesaan mengembangkan usaha budidaya (*on farm*) dan produk olahan skala rumah tangga (*off farm*),

sebaliknya kota menyediakan sarana perikanan antara lain : modal, teknologi, informasi, peralatan perikanan dan lain sebagainya;

3. Kegiatan sebagian besar masyarakat di kawasan tersebut didominasi oleh kegiatan perikanan budidaya, termasuk di dalamnya usaha industri (pengolahan) produk perikanan, perdagangan hasil-hasil perikanan (termasuk perdagangan untuk kegiatan ekspor), perdagangan minabisnis hulu (sarana perikanan dan permodalan), minawisata dan jasa pelayanan;
4. Infrastruktur yang ada di kawasan diusahakan tidak jauh berbeda dengan di kota.

3. Persyaratan Kawasan Minapolitan

Menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.18 Tahun 2011 suatu kawasan dapat ditetapkan sebagai kawasan minapolitan apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Kesesuaian dengan Rencana Strategis, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan/atau Rencana Zonasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil (RZWP3K) kabupaten/kota, serta Rencana Pengembangan Investasi Jangka Menengah Daerah (RPIJMD) yang telah ditetapkan;
- 2) Memiliki komoditas unggulan di bidang kelautan dan perikanan dengan nilai ekonomi tinggi, meliputi :

a. Keberadaan komoditas unggulan yang melimpah atau dapat dibudidayakan dengan baik dengan prospek pengembangan tinggi di masa depan.

b. Nilai perdagangan komoditas tinggi dengan pertimbangan sebagai berikut :

- Memiliki pasar : lokal, nasional atau internasional;
- Volume atau kemampuan produksi tinggi : dapat atau berpotensi memenuhi permintaan pasar;
- Tingkat produktivitas tinggi : kemampuan pemanfaatan teknologi untuk mencapai tingkat produktivitas tinggi atau dapat dikembangkan sehingga secara ekonomi menguntungkan;
- Jumlah pelaku utama/usaha perikanan relatif besar atau sebagian besar penduduk setempat bekerja di kawasan tersebut;
- Mempunyai keunggulan komparatif : mempunyai nilai lebih karena keberadaan komoditas, iklim, SDM dan ongkos produksi murah;
- Mempunyai keunggulan kompetitif : produk berkualitas dan sistem pemasaran efektif.

3) Letak geografis kawasan yang strategis dan secara alami memenuhi persyaratan untuk pengembangan produk unggulan kelautan dan perikanan, meliputi :

- a. Lokasi kawasan strategis yang meliputi jarak dan sistem transportasi, mempunyai akses terhadap jaringan pengadaan bahan baku, pengolahan dan pemasaran (mata rantai pemasokan – *supply chains*)
 - b. Kawasan yang secara alami cocok untuk usaha perikanan, meliputi :
 - Kaya SDA, subur dan air melimpah;
 - Tempat pendaratan ikan (tangkap); dan
 - Dekat dengan *fishing ground* (tangkap).
- 4) Terdapat unit produksi, pengolahan dan/atau pemasaran dan jaringan usaha yang aktif berproduksi, mengolah dan/atau memasarkan yang terkonsentrasi di suatu lokasi dan mempunyai mata rantai produksi pengolahan, dan/atau pemasaran yang saling terkait, meliputi :
- a. Sistem dan mata rantai produksi perikanan budidaya
 - 1) Keberadaan sejumlah unit produksi ikan budidaya yang aktif berproduksi dan terkonsentrasi di sentra produksi
 - 2) Mata rantai produksi :
 - Keberadaan sarana/lahan produksi : kolam dan tambak yang cukup luas;
 - Fasilitas pengairan yang baik dan mencukupi atau potensi pengairan yang mungkin dikembangkan;
 - Ketersediaan benih berkualitas tinggi atau kemungkinan pengadaan benih dengan harga murah;

- Ketersediaan pakan dan obat-obatan yang murah;
- Telah diterapkan sistem budidaya yang baik sehingga tingkat produksinya cukup tinggi dan berkualitas;
- Keterlibatan pembudidaya dan para pekerja setempat;
- Sistem distribusi dan pemasaran telah berjalan dengan baik atau dapat segera dikembangkan lebih baik; dan
- Sentra produksi mempunyai skala usaha layak secara ekonomi dan *multiplier effect* terhadap perekonomian di daerah sekitarnya.

b. Sistem dan mata rantai produksi perikanan tangkap

- 1) Keberadaan sejumlah kapal ikan yang aktif memproduksi dan mendaratkan hasil tangkapnya di lokasi tersebut; dan
- 2) Mata rantai produksi :
 - Hasil tangkapan yang cukup besar dan mempunyai skala ekonomi cukup tinggi;
 - Keberadaan sarana tambat, air bersih, tempat pendaratan ikan dan tempat pelelangan ikan yang memadai;
 - Sistem bongkar muat yang memadai atau mungkin dikembangkan dalam waktu dekat;
 - Keterlibatan nelayan dan para pekerja setempat;
 - Kegiatan di lokasi/pelabuhan perikanan/TPI mempunyai skala ekonomi dan *multiplier effect* terhadap perekonomian sekitarnya;

- Sistem distribusi dan pemasaran telah berjalan dengan baik atau dapat segera dikembangkan lebih baik; dan
 - Sentra produksi mempunyai skala usaha layak secara ekonomi dan *multiplier effect* terhadap perekonomian di daerah sekitarnya.
- c. Sistem dan mata rantai produksi hilir
- 1) Keberadaan unit-unit pengolahan atau potensi pengembangannya dalam waktu dekat;
 - 2) Keberadaan kelembagaan/SDM pengawasan mutu;
 - 3) Sistem tata niaga produk hasil olahan dan fasilitas pendukungnya;
 - 4) Keberadaan fasilitas pasar atau sistem pemasaran produk; dan
 - 5) Sistem dan sarana distribusi produk di dalam maupun keluar kawasan.
- 5) Tersedianya fasilitas pendukung berupa aksesibilitas terhadap pasar, permodalan, sarana dan prasarana produksi, pengolahan dan/atau pemasaran, keberadaan lembaga-lembaga usaha dan fasilitas penyuluhan dan pelatihan, meliputi :
- a. Permodalan : aksesibilitas nelayan, pembudidaya dan pengolah ikan terhadap bantuan permodalan;
 - b. Kelembagaan : lembaga pemerintahan daerah Pembina;

- c. Lembaga usaha : koperasi, kelompok usaha atau usaha skala menengah dan atas;
 - d. Penyuluhan dan pelatihan : lembaga dan SDM Penyuluhan dan Pelatihan;
 - e. Prasarana pengairan : keberadaan jaringan pengairan (budidaya) utama/primer, sekunder atau lainnya sebagai pendukung sistem pengairan di kawasan;
 - f. Energi : jaringan listrik yang memadai; dan
 - g. Teknologi tepat guna : penerapan teknologi tepat guna yang mampu meningkatkan daya saing.
- 6) Kelayakan lingkungan diukur berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan, potensi dampak negatif, dan potensi terjadinya kerusakan di lokasi masa depan, meliputi :
- a. Kondisi sumber daya alam (daya dukung dan daya tampung);
 - b. Dampak atau potensi dampak negatif terhadap lingkungan; dan
 - c. Sesuai tata ruang daerah dan nasional.
- 7) Komitmen daerah, berupa kontribusi pembiayaan, personil dan fasilitas pengelolaan dan pengembangan minapolitan, meliputi :
- a. Sesuai Renstra dan Tata Ruang Daerah dan Nasional;
 - b. Masuk ke dalam RPIJM;
 - c. Ditetapkan oleh bupati/walikota;
 - d. Penyusunan Rencana Induk, Rencana Pengusahaan dan Rencana Tindak;

- e. Kontribusi anggaran APBD atau sumber dana lain yang sah;
 - f. Keberadaan kelembagaan dinas yang membidangi kelautan dan perikanan dengan dukungan SDM yang memadai;
 - g. Berkoordinasi dengan provinsi dan pusat.
- 8) Keberadaan kelembagaan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang kelautan dan perikanan, meliputi :
- a. Keberadaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yaitu dinas yang bertanggung jawab di bidang kelautan dan perikanan;
 - b. Kelompok kerja yang menangani pengembangan kawasan minapolitan.
- 9) Ketersediaan data dan informasi tentang kondisi dan potensi kawasan, meliputi :
- a. Mempunyai data dan informasi mengenai sumber daya kelautan dan perikanan serta data dan informasi terkait;
 - b. Mempunyai sistem pencatatan dan statistik dan geografis di bidang kelautan dan perikanan.

4. Strategi Pengembangan Kawasan Minapolitan

Strategi pengembangan kawasan minapolitan adalah sebagai berikut:

- a. Pembangunan sistem dan usaha minabisnis berorientasi pada kekuatan pasar (*market driven*), yang dapat menembus batas kawasan minapolitan, bahkan kabupaten/kota, provinsi dan negara untuk mencapai pasar global melalui persaingan yang ketat.

Pengembangan dilakukan dengan pemberdayaan masyarakat agar mampu mengembangkan usaha komoditas unggulan berdasarkan kesesuaian lahan/perairan dan kondisi sosial ekonomi budaya daerah. Pemberdayaan masyarakat tidak hanya diarahkan pada upaya peningkatan produksi dan produktivitas komoditas perikanan tetapi juga pada pengembangan usaha dengan sistem minabisnis hulu, hilir (pemasaran, pengolahan hasil, dsb) serta industri jasa dan pelayanan;

- b. Pengembangan sarana prasarana umum yang berwawasan lingkungan yang diperlukan seperti jaringan jalan, irigasi transportasi, telekomunikasi, pasar, gudang, dan kegiatan-kegiatan untuk melancarkan pengangkutan hasil perikanan ke pasar dengan efisien dengan resiko minimal;
- c. Reformasi regulasi yang berhubungan dengan penciptaan iklim kondusif bagi pengembangan usaha, pengembangan ekonomi daerah dan wilayah seperti dalam hal perizinan, bea masuk, peraturan dari pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang harus saling mendukung dan konsisten, sehingga menghilangkan regulasi yang saling menghambat (Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Minapolitan Tahun 2009).

5. Arah Pengembangan Minapolitan

Pengembangan kawasan minapolitan mempunyai arah pengembangan sebagai berikut :

- a. Pemberdayaan masyarakat pelaku minabisnis di dalamnya termasuk peningkatan kualitas pengusaha (pembudidaya & aparatur), sehingga mampu memanfaatkan potensi/peleluang ekonomi yang ada di pedesaan;
- b. Meningkatkan minabisnis komoditas unggulan, yang saling mendukung dan menguatkan termasuk usaha industri kecil, pengolahan hasil, jasa pemasaran dan minawisata dengan mengoptimalkan manfaat sumberdaya alam, secara efisien dan ekonomis, sehingga tidak ada limbah yang terbuang, atau yang tidak termanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat (usaha pertanian terpadu tanpa limbah);
- c. Menjamin tersedianya sarana produksi dan permodalan dengan enam prinsip tepat (jumlah, kualitas, jenis, waktu, harga dan lokasi);
- d. Pengembangan kelembagaan pembudidaya ikan sebagai sentra produksi pembelajaran dan pengembangan minabisnis;
- e. Pengembangan kelembagaan keuangan termasuk lembaga keuangan mikro;
- f. Pengembangan kelembagaan penyuluh perikanan;
- g. Pengembangan pusat-pusat pertumbuhan minabisnis dan industri perikanan secara lokal;

- h. Peningkatan perdagangan/pemasaran termasuk pengembangan terminal/sub terminal minabisnis dan pusat leleng hasil perikanan;
- i. Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana umum yang bersifat strategis;
- j. Pengembangan pendidikan perikanan untuk generasi muda;
- k. Pengembangan percobaan/pengkajian teknologi tepat guna yang sesuai kondisi lokal.

(Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Minapolitan Tahun 2009).

D. Perikanan Budidaya

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, pengertian perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran, yang dilaksanakan dalam mutu sistem bisnis perikanan.

Pengertian perikanan budidaya dalam arti sempit menurut Gufran (2008:9) adalah :

Usaha memelihara ikan yang sebelumnya hidup secara liar di alam menjadi komoditas budidaya. Sedangkan dalam pengertian luas, semua usaha membesarkan dan memperoleh ikan, baik ikan yang masih hidup liar di alam atau yang sudah dibudidayakan melalui campur tangan manusia.

Menurut Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 12 Tahun 2007 Pasal 1 ayat 1 tentang Perizinan Usaha Pembudidayaan Ikan, budidaya

perikanan didefinisikan sebagai kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan/atau membiakkan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya. Usaha dibidang budidaya perikanan adalah kegiatan yang berupa penyiapan lahan pembudidaya ikan, pembenihan, pemanenan, penanganan, pengolahan, penyimpanan, pendinginan, dan/atau pengawetan serta pengumpulan, penampungan, pemuatan, pengangkutan, penyaluran, dan/atau pemasaran hasil pembudidayaan.

Tujuan usaha budidaya antara lain :

1. Meningkatkan jumlah pangan;
2. Mengimbangi penurunan persediaan ikan secara alami;
3. Mencukupi kebutuhan protein hewani;
4. Meningkatkan produk lain (Hakim, 2012:5).

Budidaya perikanan berdasarkan habitatnya menurut Gufran (2008:205) dapat dibedakan menjadi dua golongan yaitu :

1. Budidaya perikanan darat

Budidaya perikanan darat dimana ikan yang dibudidayakan ditangkap dan dipelihara di dalam batas garis pantai (garis surut terendah air laut). Budidaya perikanan darat meliputi perikanan air payau atau tambak dan perikanan air tawar yang terdiri dari kolam, sawah, danau, rawa dan sungai.

- Budidaya perikanan air payau atau tambak

Tambak merupakan bangunan berupa kolam di daerah pantai yang dapat dimanfaatkan untuk budidaya biota laut yang berpotensi ekonomi. Sumber air pada tambak merupakan campuran dari air asin dan air tawar. Lokasi tambak yang baik terletak di daerah pantai atau tempat yang masih dipengaruhi oleh lingkungan pantai. Tambak tradisional banyak memanfaatkan pasang surut air laut untuk memasukkan air payau kedalamnya.

Banyaknya air laut yang dapat masuk ke dalam tambak sangat tergantung dari perbedaan tinggi permukaan air laut pada saat pasang tertinggi dan surut terendah. Perbedaan tinggi pasang surut yang baik untuk kehidupan ikan tambak sekitar 1,5 m – 2,5 m. Ikan dalam tambak dapat hidup baik bila syarat-syarat lingkungan sesuai dengan kondisi hidupnya terpenuhi. Syarat-syarat lingkungan tersebut meliputi kondisi tanah tambak serta jumlah dan mutu air yang terdapat dalam tambak.

- Budidaya perikanan air tawar

Usaha budidaya perikanan air tawar memanfaatkan lahan budidaya dengan ketersediaan air yang cukup dalam menunjang keberlangsungan budidaya perikanan. Perikanan air tawar dapat memanfaatkan kolam, sawah, danau, rawa dan sungai. Keberhasilan usaha perikanan air tawar sangat ditentukan oleh faktor lingkungan yang meliputi kondisi tanah dan ketersediaan air.

2. Budidaya perikanan laut

Budidaya perikanan laut dilakukan dengan mendirikan keramba atau jaring apung yang terletak di laut. Keramba tersebut berfungsi sebagai tempat pembudidayaan, jenis ikan yang dapat dibudidayakan merupakan ikan laut diperoleh baik melalui penebaran benih maupun hasil tangkapan dari alam yang selanjutnya dibudidayakan pada bagan-bagan. Usaha budidaya perikanan laut sangat dipengaruhi oleh faktor iklim maupun ketersediaan biota laut.

Faktor-faktor sosial ekonomi yang mempengaruhi pengembangan kegiatan budidaya perikanan meliputi tujuh faktor, yaitu : pemilihan lokasi, tenaga kerja, sarana dan prasarana transportasi, alat dan bahan, harga dan pasar, keamanan usaha, serta partisipasi dan kemitraan (Gufran, 2008:153).

Faktor-faktor tersebut selanjutnya akan dipergunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang paling berpengaruh bagi pengembangan sentra produksi budidaya perikanan di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek.

a. Pemilihan lokasi

Lokasi yang dipilih untuk pengembangan usaha budidaya peruntukannya harus jelas sehingga tidak berbenturan dengan kepentingan masyarakat daerah setempat. Peruntukan lahan untuk usaha harus jelas dan pasti, sesuai dengan rencana induk pembangunan daerah setempat. Peruntukan lahan yang jelas ini penting untuk menghindari terjadinya kerugian yang besar di kemudian hari.

Lokasi yang dipilih untuk pembuatan tambak dan kolam, kepemilikan lahannya harus jelas. Apakah status tanah tersebut sebagai tanah adat, tanah garapan, tanah milik perorangan, tanah negara ataupun tanah yang berada pada kawasan konservasi. Untuk usaha budidaya yang dikembangkan di kawasan pesisir pantai, sungai, waduk dan danau, harus mengacu pada tata ruang peruntukannya.

b. Tenaga kerja

Usaha budidaya skala besar membutuhkan tenaga kerja dari luar (di luar investor/pemilik). Sedangkan budidaya perikanan skala kecil, yang biasa dilakukan oleh petani ikan, tidak membutuhkan tenaga kerja yang relatif banyak karena semua kegiatan dilakukan oleh pemilik usaha budidaya. Dalam usaha budidaya perikanan skala besar, dikenal dua macam kategori tenaga kerja, yaitu tenaga kerja biasa dan tenaga kerja khusus (ahli). Tenaga kerja biasa dibutuhkan

untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan biasa, seperti penggalian, penimbunan dan seabinya. Sedangkan tenaga kerja khusus dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan yang membutuhkan keahlian seperti sebagai teknisi dan konsultan untuk pengelolaan budidaya perikanan, seperti ahli pakan, ahli penyakit dan sebagainya.

c. Sarana dan prasarana transportasi

Lokasi yang dipilih untuk membuka usaha budidaya harus dijangkau dengan mudah dari berbagai arah agar pengadaan benih, pengadaan alat dan bahan, pengadaan pakan, pemasaran hasil panen dan keperluan kebutuhan lainnya dapat berjalan lancar. Artinya, sarana dan prasarana transportasi yang menghubungkan lokasi budidaya tersebut tersedia secara memadai.

Sarana dan prasarana perlu dipertimbangkan menyangkut ketersediaan sarana dan prasaranan yang mendukung kegiatan perikanan budidaya seperti sistem jaringan listrik, sistem jaringan air bersih yang meliputi sumber air, kualitas dan kuantitas air. Penyediaan sumber air sangat mempengaruhi perkembangan perikanan budidaya, jenis sumber air yang dimanfaatkan untuk perikanan budidaya sangat tergantung dari jenis komoditas yang dibudidayakan, sumber air dapat berasal dari air payau (campuran air tawar dan air sungai), air sungai maupun air hujan pengangkutan bahan dan alat. Sistem jaringan irigasi memiliki peran penting

terutama berfungsi untuk mengatur sirkulasi air dalam budidaya pertambakan.

d. Alat dan bahan

Ketersediaan alat dan bahan di sekitar lokasi budidaya, ikut menentukan biaya investasi. Alat dan bahan yang jauh dengan lokasi usaha sudah pasti memperbesar biaya investasi karena untuk pengadaannya membutuhkan tenaga kerja dan transportasi. Alat dan bahan tidak hanya dibutuhkan/digunakan pada awal usaha, tetapi selama usaha berlangsung, maka perlu disediakan dalam jumlah yang cukup. Untuk itu, perlu disediakan gudang khusus untuk menyimpan alat dan bahan tersebut.

e. Harga dan pasar

Pasar sangat penting untuk kelangsungan produksi. Jika kemampuan pasar untuk menyerap produksi sangat tinggi, budidaya perikanan seperti udang, ikan, kepiting tidak menjadi masalah. Dengan harga jual yang sesuai sehingga menghasilkan keuntungan. Sebaliknya jika pasar tidak menyediakan kemungkinan menyerap produk hasil budidaya sehingga menyebabkan usaha budidaya mengalami kerugian.

Apabila produksi telah berjalan, keberhasilan usaha budidaya perairan ditentukan oleh kemampuan dalam menganalisis dan mengantisipasi pasar seperti kemampuan dalam mengetahui perubahan dan perkembangan yang terjadi di pasar. Beberapa hal

yang perlu diketahui dalam usaha pemasaran hasil budidaya yang meliputi sasaran pemasaran, persaingan dan strategi pemasaran.

Komoditas yang hendak dikembangkan dalam budidaya perikanan harus memperhitungkan prospek dan peluangnya, termasuk tingkat persaingan. Sering kali harga suatu komoditas sangat murah sehingga tidak mampu menutupi biaya produksi karena ketersediaan di pasar sangat melimpah. Komoditas perikanan, pertanian dan peternakan sudah sering kali menghadapi kondisi pasar yang demikian. Hal tersebut tidak bisa dihindari karena produksi komoditas pada sektor ini sangat bergantung pada musim.

f. Keamanan usaha

Dalam budidaya perikanan, faktor keamanan usaha sangat penting. Usaha budidaya harus aman, baik dari gangguan teknis seperti hama dan penyakit maupun gangguan yang bersifat non teknis. Jenis komoditas yang dikembangkan pada media budidaya sangat besar kemungkinan untuk diserang dan diganggu oleh hama karena kemampuan biota budidaya untuk menghindari dari serangan hama dibatasi oleh wadah budidaya tersebut. Oleh karena itu, wadah harus selalu dikontrol untuk mencegah gangguan hama. Pencegahan serangan hama juga dilakukan dengan merekayasa wadah budidaya, seperti menutup permukaan wadah serta menjaga agar wadah budidaya tidak mengalami kerusakan yang memberi kerusakan yang memberi peluang masuknya hama.

Perlu diperhatikan dalam membuka usaha budidaya pada suatu daerah tidak sampai membawa dampak yang merugikan masyarakat disekitarnya, karena hal ini mengundang protes dan perlawanan dari masyarakat hingga penutupan paksa lokasi usaha merupakan bentuk protes yang dilakukan oleh masyarakat.

g. Partisipasi dan kemitraan

Usaha budidaya perikanan yang dikembangkan harus memperhatikan lingkungan setempat. Adalah sesuatu yang sangat mengerikan jika usaha yang dikembangkan dapat mematikan usaha-usaha masyarakat setempat. Partisipasi masyarakat lokal dapat dilakukan dalam berbagai bentuk secara transparan dan proporsional. Usaha-usaha yang telah dikembangkan oleh masyarakat dapat dilibatkan dalam pola kemitraan, yang memungkinkan usaha-usaha rakyat dapat memproduksi komoditas budidaya yang berkualitas. Dengan pola kemitraan petani ikan skala kecil dapat memproduksi komoditas budidaya unggulan yang mampu diserap pasar, tentu unit usaha skala besar memberikan bantuan teknis. Usaha skala besar dapat menjadi penampung produksi yang dihasilkan oleh petani ikan skala kecil.

Pengelolaan perikanan menurut Widodo (2008:74-77) dibagi menjadi 4 bentuk pertimbangan yaitu :

1. Pertimbangan biologi

Pengelolaan perikanan juga harus memperhatikan struktur stok ikan dari sumber daya, yang masing-masing terisolasi secara genetik satu terhadap lainnya melalui perbedaan perilaku atau penyebaran mereka. Stok yang berbeda juga merefleksikan diversitas genetik dan apabila stok tertentu ditangkap sampai pada tingkat kelimpahan yang sangat rendah atau bahkan punah, maka diversitas genetik tersebut dapat saja hilang. Stok tidak begitu saja dapat diganti oleh lainnya, sebab adanya isolasi genetik, dan oleh karenanya produksi dari stok tersebut akan juga hilang, mengarah kepada kehilangan keuntungan secara permanen atau dalam jangka panjang. Pengelolaan perikanan seharusnya memperhatikan setiap stok secara terpisah dan menjamin pemanfaatan berkelanjutan dari setiap stok dan bukan memperlakukannya sebagai suatu kesatuan.

2. Pertimbangan ekologi dan lingkungan

Lingkungan dari ikan jarang bersifat statis dan kondisi lingkungan akuatik dapat berubah secara nyata menurut waktu, seperti pasang surut, suhu air, dll. Perubahan lingkungan seperti itu mempengaruhi dinamika dari populasi ikan, pertumbuhan, rekrutmen, mortalitas alami atau kombinasi. Perubahan dalam setiap komponen dari ekosistem dapat mempunyai dampak terhadap populasi dan komunitas

sumber daya ikan. Beberapa perubahan tersebut mungkin berada di luar kontrol manusia, meskipun demikian mereka itu perlu dipertimbangkan dalam pengelolaan sumber daya.

3. Pertimbangan sosial, budaya dan kelembagaan

Populasi manusia dan masyarakat bersifat dinamis seperti halnya populasi biologi lainnya. Selain itu perubahan sosial berlangsung terus-menerus dalam skala berbeda, dipengaruhi oleh perubahan dalam cuaca, lapangan pekerjaan, kondisi politik, penawaran dan permintaan produk perikanan, dan faktor-faktor lainnya. Perubahan-perubahan seperti itu dapat mempengaruhi efektivitas dari strategi pengelolaan dan oleh sebab itu harus dipertimbangkan dan diakomodasi. Namun demikian, seperti faktor biologi, pengaruh faktor sosial dan budaya ini dalam pengelolaan perikanan sulit untuk dikuantifikasikan sehingga menambah ketidakpastian terhadap pengelola.

4. Pertimbangan ekonomi

Kekuatan pasar sangat berpengaruh terhadap pengelolaan perikanan. Selain itu pengelolaan perikanan sering masih dihadapkan pada persolalan perikanan akses terbuka (*open acces*), dimana setiap orang diperbolehkan masuk ke dalam perikanan. Dibawah keadaan seperti itu orang akan terus masuk ke perikanan sampai keuntungan dari prikanan sedemikian rendah sehingga tidak lagi menarik bagi pelaku usaha baru (*new entrance*). Akibat yang tidak dapat dielakkan dari

perikanan akses terbuka adalah kehilangan keuntungan sehingga mengarah kepada tidak efisiensi secara ekonomi, dan jika tidak ditegakkan tindakan pengelolaan yang efektif akan terjadi *over exploitation*.

Sedangkan persyaratan jenis ikan yang dibudidaya menurut Hakim (2012:5) yaitu :

1. Tahan terhadap lingkungan hidup baru;
2. Laju pertumbuhannya cukup tinggi;
3. Mampu berkembang biak dalam keadaan tertangkap;
4. Mampu menyesuaikan diri terhadap makanan buatan yang diberikan;
5. Dapat dibudidayakan dengan kepadatan tinggi;
6. Tahan terhadap penyakit dan parasit;
7. Memenuhi selera konsumen.

Menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.18 Tahun 2011 paket-paket kegiatan perikanan budidaya mencakup sistem intensifikasi dan ekstensifikasi dan sekurang-kurangnya memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. komoditas unggulan dan target produksi;
- b. pengadaan induk;
- c. pengadaan dan distribusi benih;
- d. pengadaan pakan;
- e. sistem jaminan kesehatan lingkungan, faksinasi, pengadaan obat-obatan dan penanggulangan wabah;
- f. teknologi produksi benih, pembesaran, dan panen;
- g. revitalisasi kolam dan tambak dan/atau pengadaan kolam dan tambak baru;

- h. bantuan teknis seperti sarana dan permodalan dan pendampingan; dan
- i. pembangunan prasarana.

