

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan Nasional menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Pembangunan nasional akan berhasil dengan baik jika didukung juga oleh pembangunan yang dilakukan di daerah atau pedesaan.

Upaya pembangunan pedesaan telah dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat melalui berbagai kebijakan dan program-program yang telah ditetapkan. Upaya-upaya itu telah menghasilkan berbagai kemajuan yang dirasakan oleh sebagian masyarakat pedesaan. Namun, masih banyak wilayah pedesaan yang belum berkembang secepat wilayah lainnya dan banyak daerah yang mempunyai potensi untuk dikembangkan tetapi tidak dimanfaatkan dengan baik. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan dengan menggunakan dan memanfaatkan potensi sumber daya secara optimal. Dengan demikian, daerah akan memutuskan kebijakan yang sesuai dengan bentuk kawasan yang akan

dikembangkan dengan produk unggulan potensi daerah dalam mendukung pembangunan ekonomi daerah.

Sejalan dengan perubahan yang begitu cepat di segala bidang, maka kebijakan, program dan kegiatan pembangunan ekonomi daerah salah satunya ditunjukkan dengan kegiatan ekonomi kelautan dan perikanan. Pembangunan sektor kelautan dan perikanan memerlukan penyesuaian atau perubahan agar dapat memenuhi kebutuhan ekonomi yang lebih fokus pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pembangunan sektor kelautan dan perikanan masih menghadapi masalah dan sekaligus tantangan yang harus diselesaikan dengan kebijakan dan program strategis dan efektif. Kebijakan yang dimaksud adalah pengembangan kawasan minapolitan yang merupakan alternatif solusi untuk pengembangan wilayah pedesaan. Kawasan minapolitan berdasarkan turunan kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi perikanan dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem minabisnis (Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya Kabupaten Trenggalek Tahun 2010).

Minapolitan merupakan konsep pembangunan kelautan dan perikanan berbasis manajemen ekonomi kawasan dengan motor penggerak sektor kelautan dan perikanan. Minapolitan ini mulai dijalankan Pemerintah Republik Indonesia (RI) sejak tahun 2009 ini merupakan upaya untuk merevitalisasi sentra produksi perikanan dan kelautan dengan penekanan pada peningkatan pendapatan rakyat.

Urgensi pengembangan kawasan minapolitan dituangkan dalam Pernyataan bersama oleh pihak terkait Kelompok Kerja 32 provinsi dan lima menteri (Dalam Negeri, Pekerjaan Umum, Pertanian, Kelautan Perikanan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi) dalam sarasehan minapolitan nasional di Magelang Jawa Tengah, isinya adalah sebagai berikut, “Pengembangan kawasan minapolitan diyakini sebagai suatu pendekatan pembangunan wilayah berbasis perikanan yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan pekerjaan, pengentasan masyarakat dari kemiskinan”. Berdasarkan urgensi kegiatan minapolitan tersebut diatas, maka diperlukan suatu penegasan tentang kawasan sebagai suatu wilayah yang akan dikembangkan melalui kegiatan minapolitan (Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya Kabupaten Trenggalek Tahun 2010).

Kegiatan minapolitan ini dikhususkan dalam kebijakan pembangunan perikanan yaitu Pengendalian Perikanan Tangkap, Pengembangan Perikanan Budidaya dan Peningkatan Nilai Tambah Hasil Perikanan. Sejalan dengan kebijakan tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan berupaya meningkatkan produksi perikanan ke depan pada kegiatan perikanan budidaya. Budidaya perikanan merupakan 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 (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 12 Tahun 2007 Pasal 1 ayat 1 tentang Perizinan Usaha Pembudidayaan Ikan).

Dalam pengembangan perikanan budidaya terdapat berbagai kriteria umum yang menjadi acuan dalam perencanaan pengembangan kawasan perikanan budidaya. Salah satunya adalah penggunaan lahan untuk kegiatan perikanan harus memanfaatkan potensi yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi dan wajib memperhatikan aspek kelestarian lingkungan hidup serta mencegah kerusakannya. Kriteria tersebut cocok dengan salah satu daerah dalam pengembangan perikanan budidaya yaitu di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek.

Kabupaten Trenggalek terletak di bagian selatan wilayah Propinsi Jawa Timur yang terdiri dari 14 Kecamatan, 157 desa dan 5 kelurahan. Kabupaten Trenggalek sebagian besar terdiri dari tanah pegunungan dengan luas meliputi 2/3 bagian luas wilayah, sedangkan sisa-nya (1/3 bagian) merupakan tanah dataran rendah. Ketinggian tanahnya diantara 0 hingga 690 meter diatas permukaan laut, dengan luas wilayah 126.140 Ha (Trenggalek Dalam Angka 2012).

Perumusan konsep pengembangan kawasan perikanan budidaya diawali dengan identifikasi potensi dan masalah pembangunan. Mengacu kepada Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) 2010, disebutkan bahwa sasaran pembangunan Tahun 2010 di Kabupaten Trenggalek diarahkan pada 9 (sembilan) prioritas. Prioritas pertama adalah Pengurangan Pengangguran/Penciptaan Lapangan Kerja. APBD 2010, diproyeksikan ada kenaikan 15 miliar 58 juta 996 ribu 502 rupiah dari tahun lalu sebesar 34 milyar 562 juta 503 ribu 498 rupiah atau naik sebesar 43,57 %. Dalam pos anggaran pendapatan pada RAPBD 2010 ini, terlihat bahwa Pendapatan Asli

Daerah (PAD) hanya sebesar 7,6 % dari total Pendapatan Daerah, lain-lain pendapatan yang sah sebesar 4,7 %, sedangkan Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat sebesar 88,3 %. Artinya ketergantungan Pemerintah Kabupaten Trenggalek kepada Pemerintah Pusat masih sangat besar (Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya Kabupaten Trenggalek Tahun 2010).

Untuk mengatasi ketergantungan Pemerintah Kabupaten Trenggalek kepada Pemerintah Pusat perlu dilakukan langkah-langkah yang strategis agar terjadi signifikansi kenaikan PAD, salah satunya dari sektor perikanan budidaya. Pengembangan minapolitan merupakan salah satu alternatif tepat yang dapat digunakan untuk mewujudkan prioritas pertama diatas. Target capaian yang diharapkan untuk periode tahun 2010 – 2013 di bidang Produktifitas Perikanan Budidaya adalah 69,6 % /tahun atau 208,8 % selama tiga tahun (Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya Kabupaten Trenggalek Tahun 2010).

Dalam pengembangan kawasan minapolitan konsepnya yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan memberikan transfer ilmu kepada masyarakat dalam budidaya ikan. Terdapat Peraturan Bupati Trenggalek nomor 67 tahun 2010 tentang Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya di Kabupaten Trenggalek. Tujuan dari minapolitan yaitu :

- a) Meningkatkan produksi, produktivitas dan kualitas produk perikanan;
- b) Meningkatkan pendapatan nelayan, pembudidaya ikan, pengusaha dan pengolah ikan yang adil dan merata;
- c) Mengembangkan kawasan minapolitan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi daerah.

Seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Trenggalek Ir.

Sukiman, Msi bahwa :

“Minapolitan merupakan konsep pembangunan kelautan dan perikanan dengan pendekatan wilayah yang bertujuan untuk meningkatkan produksi, produktivitas, dan kualitas produk kelautan dan perikanan. Meningkatkan pendapatan masyarakat perikanan melalui pengembangan kawasan minapolitan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di daerah. Program minapolitan merupakan *political will* dari pemerintah pada sektor kelautan dan perikanan. Namun kesuksesan sangat tergantung pada kebijakan pemerintah daerah. Terkait hal ini, Pemkab Trenggalek sangat berterimakasih atas perhatiannya yang terus menerus terhadap pengembangan kawasan minapolitan baik dari aspek ekonomi maupun sosial masyarakat.”

Pengembangan kawasan minapolitan berbasis perikanan budidaya Kabupaten Trenggalek berada di Kecamatan Bendungan. Wilayah Kecamatan Bendungan merupakan salah satu wilayah dari 14 wilayah kecamatan yang ada di Kabupaten Trenggalek terletak di sebelah selatan propinsi Jawa Timur. Kecamatan Bendungan memiliki jumlah penduduk 26.312 jiwa tersebar dalam 8 desa yang mempunyai tingkat kepadatan penduduk mencapai 289,59 jiwa/km². Sumber air di Kecamatan Bendungan berupa mata air, sungai dan air sumur. Sungai-sungai yang ada di Kecamatan Bendungan juga dimanfaatkan untuk air bersih dan irigasi (Statistik Daerah Kecamatan Bendungan Tahun 2012).

Wilayah Kecamatan Bendungan sebagian besar mempunyai topografi bergelombang atau daerah pegunungan. Salah satu bagian di daerah ini merupakan kawasan yang subur dengan kondisi agroklimat yang lebih spesifik bila dibandingkan dengan daerah lain. Kondisi kelerengan lahan di Kecamatan Bendungan sebagian besar mempunyai topografi bergelombang atau berbukit-bukit dengan tingkat kemiringan yang cukup besar. Kondisi kelerengan atau

tingkat kemiringan lahan rata-rata cukup besar lebih kurang 15% sampai 40%, hal inilah yang menyebabkan penguasaan atas lahan oleh penduduk terkonsentrasi pada wilayah yang memiliki tingkat kelerengan lahan yang berkategori rendah. Pada tanah-tanah yang mempunyai kemiringan lahan lebih dari 15% umumnya pemanfaatan lahan dilakukan dengan cara terasering (Statistik Daerah Kecamatan Bendungan Tahun 2012).

Desa Sumurup merupakan salah satu desa di wilayah administratif Kecamatan Bendungan. Dari 8 desa yang ada, Desa Sumurup merupakan desa dengan jumlah penduduk terbesar yaitu 5.681 jiwa. Konsentrasi penduduk yang tinggi pada suatu kawasan mengindikasikan adanya kegiatan ditempat tersebut. Desa Sumurup mempunyai berbagai potensi untuk mendukung pengembangan wilayah yang dijadikan kawasan perikanan budidaya, yaitu sudah adanya pembudidaya aktif, adanya sumber air yang mencukupi (dari sungai yang ada disekitarnya), lokasi yang cocok untuk pemberdayaan masyarakat pedesaan (jauh dari kota), dan adanya area persawahan yang bisa digunakan untuk pengembangan perikanan budidaya.

Dengan berbagai potensi yang ada di Desa Sumurup seharusnya masyarakat bisa mengetahui bahwa potensi tersebut bisa digunakan untuk pengembangan perikanan budidaya. Sebelum adanya kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya, Desa Sumurup sudah mempunyai pembudidaya dengan komoditas ikan lele. Usaha budidaya ikan dilakukan secara kecil-kecilan oleh masyarakat Desa Sumurup, hal tersebut disesuaikan dengan kekuatan modal yang ada. Namun hanya ada sebagian warga yang bisa memanfaatkan lahan serta memanfaatkan

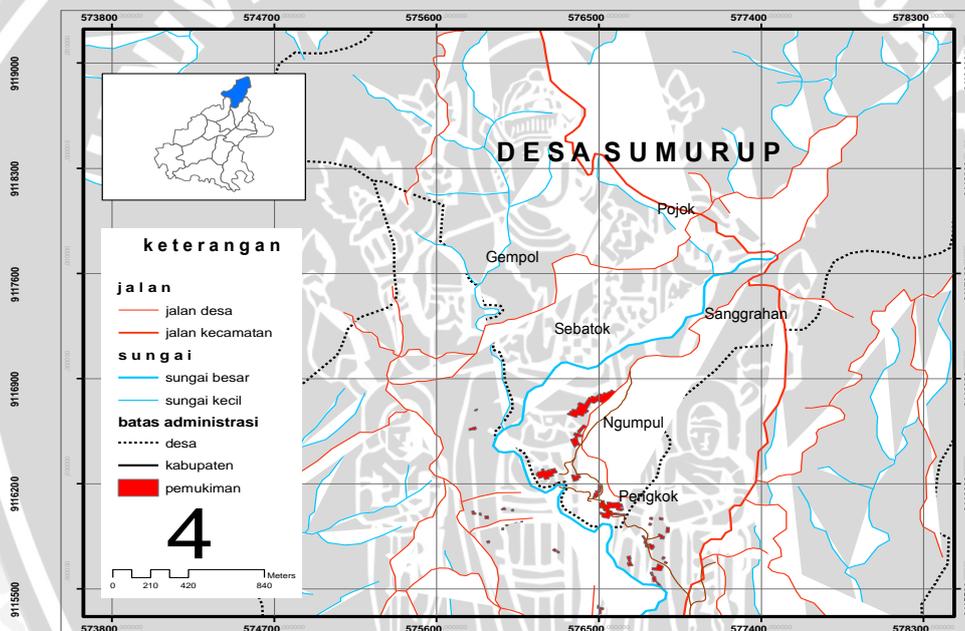
sumber air yang melimpah untuk membuat kolam ikan dan kolam pemancingan. Kenyataannya masyarakat Desa Sumurup sebagian besar mengetahui bahwa potensi desanya hanya sebagai pertanian yaitu luasnya daerah persawahan, dan bahkan banyak lahan-lahan yang belum dimanfaatkan dengan baik.

Kegiatan pengembangan perikanan budidaya didukung dengan adanya SK Bupati Kabupaten Trenggalek Nomor 188.45/185/406.013/2010 Tentang Penetapan Lokasi Pengembangan Kawasan Minapolitan Kabupaten Trenggalek tanggal 2 Pebruari 2010 telah menetapkan Desa Sumurup Kecamatan Bendungan sebagai lokasi Pusat Pengembangan Minapolitan (PPM). Pengembangan kawasan minapolitan Kabupaten Trenggalek ditetapkan di Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek karena Desa Sumurup sebagai nominasi terkuat yakni karena sumber air di desa itu cukup melimpah sehingga memudahkan diwujudkannya kawasan minapolitan. Sebagai Pusat Pengembangan Minapolitan (PPM) diletakkan di Dusun Winong Desa Sumurup Kecamatan Bendungan yang dibangun pada lokasi seluas 1,51 hektar (Penyusunan *Detail Engineering Desain* (DED) Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya, 2010).

Beberapa pertimbangan pemilihan Desa Sumurup Kecamatan Bendungan sebagai kawasan minapolitan berbasis perikanan budidaya antara lain :

1. Integrasi dengan kawasan agropolitan dengan konsep bahwa di kawasan tersebut dikembangkan pertanian secara luas meliputi pertanian, peternakan dan perikanan;
2. Air tersedia sepanjang tahun;

3. Dengan kontur tanah bertingkat akan memudahkan aliran air dengan grafitasi;
4. Ada unsur pengentasan kemiskinan dimana minapolitan selain bertujuan meningkatkan produksi perikanan juga bertujuan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat;
5. Pihak wilayah (masyarakat, aparat desa, camat) sangat antusias dan siap mendukung program sepenuhnya.



Gambar 1. Peta Wilayah Desa Sumurup Kecamatan Bendungan

Sumber : Master Plan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya Kabupaten Trenggalek Tahun 2010.

Kebijakan yang baik belum tentu benar. Kebijakan yang baik dan benar pun belum tentu relevan dan memberikan kemanfaatan yang tinggi. Harold Laswell dalam Riant (2008:53) menjelaskan bahwa, “kebijakan publik merupakan suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu,

dan praktik-praktik tertentu (*a project program of goals, values, and practices*)". Dari proses kebijakan selalu ada sisi evaluasi kebijakan dari setiap kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan, karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil atau berguna atau tidak. Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan dapat menggunakan kriteria evaluasi dari Dunn untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Kriteria evaluasi tersebut antara lain, efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan.

Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini, dapat dimengerti apabila banyak kalangan yang berpendapat bahwa kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya tidak akan sukses jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan kebijakan minapolitan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka tahap terakhir dari proses kebijakan adalah melakukan evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan menekankan pada estimasi atau pengukuran dari suatu kebijakan, termasuk juga materi, implementasi, pencapaian tujuan, dan dampak dari kebijakan tersebut. Bahkan evaluasi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, sehingga hasil pengkajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan apakah kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya tersebut akan

dilanjutkan, diubah, diperkuat atau diakhiri. Berdasarkan uraian diatas maka penulis ingin melakukan penelitian yang berjudul: **“Evaluasi Kebijakan Minapolitan Berbasis Perikanan Budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka peneliti memaparkan beberapa masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini, antara lain :

1. Bagaimana kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek?
3. Bagaimana evaluasi kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek.

2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek.
3. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis evaluasi kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek.

D. Kontribusi Penelitian

Adapun kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Kontribusi Akademis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan informasi untuk pertimbangan dalam menyusun kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan minapolitan berbasis perikanan budidaya.

2. Kontribusi Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan informasi bagi instansi serta masyarakat luas dalam melaksanakan kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya agar pelaksanaan kebijakan selanjutnya menjadi lebih baik.

E. Sistematika Pembahasan

Penulisan skripsi ini disajikan dalam lima bab, dimana masing-masing bab memberikan pokok bahasan yang saling terkait yang tersusun secara sistematis sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang dari penulisan skripsi ini yaitu kebijakan minapolitan berbasis perikanan budidaya di Desa Sumurup Kecamatan Bendungan Kabupaten Trenggalek. Bab ini juga berisi perumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan tinjauan pustaka yang dijadikan sebagai acuan dasar dalam penelitian yang berisi landasan teori dan pernyataan dari para pakar. Terdapat beberapa teori yang berhubungan dengan tema penulisan skripsi, antara lain teori yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan, minapolitan serta perikanan budidaya.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini akan menguraikan mengenai metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini yang meliputi : jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menguraikan hasil penelitian meliputi penyajian data dan analisis data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan dalam perumusan masalah dengan alternatif penyelesaiannya.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan dari pembahasan dan hasil selama penelitian. Dalam bab ini juga akan diuraikan saran-saran yang sesuai dengan kesimpulan guna melakukan perbaikan di masa mendatang.

