

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang memiliki garis pantai mencapai 104.000 km. Total luas laut Indonesia sekitar 3,544 juta km² atau sekitar 70% dari wilayah Indonesia (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2011). Melihat potensi tersebut, semestinya sektor perikanan bisa menjadi salah satu sektor riil yang harus diutamakan dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Secara ekonomi potensi sektor perikanan diperkirakan mencapai US\$ 82 miliar per tahun. Potensi tersebut meliputi: potensi perikanan tangkap sebesar US\$ 15,1 miliar per tahun, potensi budidaya laut sebesar US\$ 46,7 miliar per tahun, potensi peraian umum sebesar US\$ 1,1 miliar per tahun, potensi budidaya tambak sebesar US\$ 10 miliar per tahun, potensi budidaya air tawar sebesar US\$ 5,2 miliar per tahun, dan potensi bioteknologi kelautan sebesar US\$ 4 miliar per tahun (Bakosurtanal, 2006).

Selanjutnya FAO *Statistic Division* (2009), juga memaparkan bahwa produksi perikanan tangkap Indonesia hingga tahun 2007 berada pada peringkat ke-3 dunia. Sedangkan produksi perikanan budidaya sampai dengan tahun 2007 berada pada urutan ke-4 dengan kenaikan rata-rata kenaikan produksi 8,79% pertahun. Kondisi ini membuktikan bahwa Indonesia berpotensi untuk menjadi penghasil produk perikanan terbesar di dunia.

“Sektor perikanan merupakan salah satu sumber daya penting bagi hajat hidup masyarakat yang bisa dijadikan sebagai penggerak utama (*prime mover*) ekonomi nasional. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa: *Pertama*, besarnya potensi perikanan Indonesia, baik ditinjau dari kuantitas maupun diversitas. *Kedua*, industri di sektor perikanan memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor lain dan mampu mengembangkan kesejahteraan wilayah sekitarnya. *Ketiga*, perikanan Indonesia memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang tinggi” (Daryanto, 2007).

Uraian potensi di atas telah memberikan pemahaman dan gambaran tentang tingginya peluang pasar dari sektor perikanan baik pasar domestik maupun pasar internasional. Oleh karena itu, pemerintah melihat potensi di atas sebagai peluang yang bisa dikembangkan dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional dari sektor perikanan. Sehingga pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan sektor perikanan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan nomor 12 Tahun 2010 tentang Minapolitan dan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2010 tentang Penetapan Kawasan Minapolitan. Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan nomor 12 Tahun 2010 Minapolitan merupakan konsep pembangunan berbasis manajemen ekonomi kawasan dengan motor penggerak di sektor kelautan dan perikanan yang didasarkan pada sistem manajemen kawasan Minapolitan serta harus menerapkan prinsip integrasi, efisiensi, kualitas dan akselerasi tinggi. Selain itu, Minapolitan merupakan salah satu konsep pengembangan ekonomi kawasan pesisir.

Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi bagi suatu daerah agar dapat ditetapkan sebagai kawasan Minapolitan antara lain: letak geografis yang strategis, adanya komitmen daerah berupa kontribusi pembiayaan, dukungan

personil dan fasilitas pengelolaan serta pengembangan, termasuk kesesuaian dengan RPJMD yang telah ditetapkan, memiliki komoditas unggulan dengan nilai ekonomi tinggi. Berdasarkan persyaratan kawasan Minapolitan yang telah dipaparkan di atas Kabupaten Gresik ditetapkan sebagai kawasan Minapolitan. Hal ini dikarenakan Kabupaten Gresik memiliki potensi perikanan seluas 32.464,07 ha atau 63 % luasan lahan budidaya tambak di Jawa Timur dan tersebar di 14 kecamatan.

Tabel 1. Perkembangan Produksi Bidang Perikanan di Kabupaten Gresik Tahun 2004-2008

No.	Uraian	Ton / Tahun				
		2004	2005	2006	2007	2008
1.	Penangkapan di Laut	22.570,04	23.134,29	8.370,10	22.445,91	22.503,97
2.	Perairan Umum					
	- Sungai	100,3	102,40	69,41	103,76	103,77
	- Waduk	269,1	353,08	173,59	337,35	337,4
3.	Budidaya					
	- Tambak payau	21.691,50	25.043,73	12.311,50	21.664,79	21.571,88
	- Kolam	24,47	-	12,65	-	-
	- Tambak Tawar	13.781,50	11.079,53	6.845,80	13.779,35	14.079,33
	- Mina Padi	-	-	-	-	-
	- Keramba	213,2	214,82	106,13	-	-

Sumber: www.gresik.go.id.

Tabel di atas dapat memberikan gambaran bahwasannya Kabupaten Gresik memang memiliki potensi perikanan yang sangat melimpah, sehingga layak untuk dijadikan kawasan Minapolitan. Dalam hal ini Minapolitan mempunyai dua unsur utama yaitu, Minapolitan sebagai konsep pembangunan sektor kelautan dan perikanan berbasis wilayah dan Minapolitan sebagai kawasan ekonomi unggulan dengan komoditas utama

produk kelautan dan perikanan (Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.12/Men/2010).

Melihat begitu pentingnya manfaat yang bisa dihasilkan dari adanya Kebijakan Minapolitan serta agar mampu meningkatkan perekonomian dan mewujudkan kemandirian daerah, sebagaimana yang diamanatkan dalam konsep otonomi daerah, yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, khususnya dari sektor perikanan, maka Pemerintah Kabupaten Gresik melalui Surat Keputusan Bupati Nomor 523/283/HK/437.12/2011 menetapkan Kecamatan Sidayu sebagai kawasan minapolis di wilayah Kabupaten Gresik. Hal ini dikarenakan, berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Gresik telah tercantum bahwa kawasan Minapolitan direncanakan di Kecamatan Panceng, Bungah, Sidayu dan Dukun. Kemudian dalam rangka mendukung aktivitas kawasan Minapolitan di atas maka diperlukan adanya penetapan struktur ruang Minapolitan.

Konsep pengembangan struktur ruang di wilayah perencanaan harus terdapat kawasan pusat perikanan dan pelayanannya (Minapolis). Dalam hal ini kawasan minapolis terletak di tiga Desa yaitu Desa Srowo, Sedagaran, dan Purwodadi Kecamatan Sidayu. Penetapan ketiga desa tersebut, khususnya Desa Srowo tidak terlepas dari adanya potensi, diantaranya besarnya ketersediaan sumberdaya air dan potensi perikanan yang melimpah, serta sudah terdapat kelompok masyarakat yang terlembagakan. Selain itu potensi perikanan budidaya tambak di Desa Srowo mencapai 400 ha (*Masterplan Kawasan Minapolitan Kabupaten Gresik*, 2011).

Kebijakan Minapolitan yang diimplementasikan di Kecamatan Sidayu, khususnya di Desa Srowo sejak Tahun 2011 sampai sekarang memang belum terlihat perkembangan secara signifikan, namun adanya kebijakan ini ternyata mampu memberikan kontribusi positif terhadap perekonomian masyarakat maupun daerah. Bupati Gresik Sambari Halim mengatakan bahwa:

“Adanya kebijakan Minapolitan dapat meningkatkan jumlah produksi ikan yaitu sebesar 19.000 ton pada tahun 2011 serta industri rumahan yang dimiliki oleh petani tambak mampu menyerap tenaga kerja. Dalam rangka meningkatkan kebijakan ini maka dibutuhkan adanya kerjasama dengan semua sektor khususnya pelaku bisnis atau investasi asing maupun lokal, serta dibutuhkan pendampingan terhadap masyarakat agar mampu mengelolah hasil potensi perikanan sehingga mampu diterima dipasaran dan tidak merusak lingkungan” (Kabar Bisnis, 2011).

Seiring dengan dampak positif dari adanya kebijakan Minapolitan terhadap sektor perekonomian, ternyata konsep ini juga tidak dapat terlepas dari dampak negatif. Penelitian yang dilakukan oleh Bustami di kawasan Minapolitan pada tahun 2010 menyatakan bahwa;

Implementasi kebijakan Minapolitan juga berdampak negatif terhadap lingkungan dan menyebabkan terjadinya degradasi sumber daya pesisir, marginalisasi dan kemiskinan masyarakat pesisir, konflik pemanfaatan dan/atau konflik kewenangan, bencana alam dan/atau bencana akibat tindakan manusia, eksploitasi secara berlebihan, pembuangan limbah maupun sampah hasil olahan ikan dan penggunaan teknologi yang tidak ramah lingkungan (Bustami, 2010).

Berdasarkan uraian di atas, implementasi kebijakan Minapolitan di Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik berpotensi terjadinya hal yang sama dengan kawasan-kawasan Minapolitan lainnya, yaitu membawa dampak negatif terhadap lingkungan. Hal ini dikuatkan dengan kondisi kawasan

Minapolitan di Desa Srowo yang berdekatan dengan keberadaan kilang minyak mentah dan gas alam di wilayah pantai Ujung Pangkah. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Sigit (2009) dijelaskan bahwa keberadaan kilang minyak dan gas alam di wilayah pantai Ujung Pangkah dapat memberikan dampak negatif terhadap sumberdaya di sekitarnya, khususnya budidaya di tambak. Hal ini dikarenakan, kilang minyak dan gas alam sering mengalami kebocoran dan mengalir melewati sungai yang sehari-hari dimanfaatkan oleh petani tambak untuk pengairan tambak.

Selain itu implementasi kebijakan Minapolitan di kawasan Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik juga tidak luput dari berbagai kendala diantaranya: ketahanan kualitas ikan rendah, kondisi saluran tambak dan infrastruktur pendukung lainnya kurang memadai, balai benih ikan terbatas, infrastruktur kurang mendukung, peran kelembagaan masyarakat perikanan belum optimal. sering terjadi banjir dari Bengawan Solo, terbatasnya fasilitas pendingin yang menjaga kualitas ikan, akses permodalan terbatas, terbatasnya jumlah balai benih ikan dan menurunnya daya dukung lahan budidaya akibat penerapan cara-cara pembudidayaan ikan yang tidak benar (*Masterplan Kawasan Minapolitan Kabupaten Gresik, 2011*).

Melihat hasil penelitian dan kendala yang telah diuraikan di atas maka kebijakan Minapolitan di Desa Srowo akan merasakan dampak negatif jika tidak ada tindakan antisipasi sejak saat ini. Salah satu upaya antisipasi yang bisa dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gresik yaitu dengan menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Upaya ini

dilakukan dalam rangka meminimalisir kerusakan lingkungan atau ekologi sumber daya perikanan baik budidaya air laut maupun air tawar dalam mengembangkan kawasan Minapolitan.

Secara umum, konsep pembangunan merupakan suatu rangkaian upaya yang dilakukan terus-menerus untuk mencapai suatu tingkat kehidupan masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. Sedangkan pembangunan berkelanjutan menurut komisi Brundtland sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Sutikno dan Maryunani (2006:223) adalah pembangunan yang mencukupi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Kemudian dalam prespektif yang lain, Soemarwoto (2006:29) mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai perubahan positif sosial ekonomi yang tidak mengabaikan sistem ekologi dan sosial dimana masyarakat bergantung kepadanya.

Melihat adanya potensi, kendala ,dan pentingnya konsep pembangunan berkelanjutan yang telah diuraikan di atas, menuntut pemerintah untuk melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan Minapolitan di Desa Srowo. Oleh karena itu, maka dibutuhkan adanya kajian yang lebih mendalam tentang implementasi kebijakan, sehingga mampu mewujudkan pembangunan Minapolitan sesuai dengan yang dicita-citakan.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2008:65) menjelaskan tentang konsep implementasi kebijakan adalah :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian

implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Selanjutnya Vanmetter dan Horn (dalam Abdul Wahab, 2008:66) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “*Those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”. Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam ditetapkan.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan di atas, dan upaya menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan di Desa Srowo tidak bisa dilepaskan dari kompleksitas masalah di lapangan, dan permasalahan tersebut tidak akan bisa diatasi oleh pemerintah sebagai *single actor*. Hal ini dikarenakan pemerintah memiliki keterbatasan dalam pembangunan, yaitu keterbatasan dalam aspek sumberdaya intelektual, jaringan pasar, dan keuangan pemerintah juga sangat terbatas dibandingkan sektor swasta. Adanya keterbatasan pemerintah sebagai penanggungjawab pembangunan, mendorong pemerintah untuk memilih peranannya. Peranan pemerintah dalam hal ini bukan sebagai aktor tunggal, tetapi sebagai fasilitator pembangunan.

Sehingga dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Desa Srowo sebagai kawasan minapolitis, perlu adanya keterlibatan dari berbagai aktor dan sektor pembangunan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Sunoto (2009:54) bahwasanya:

“Konsep Minapolitan dapat dilaksanakan secara terintegrasi, efisien, berkualitas, dan berakselerasi tinggi. Prinsip integrasi diharapkan dapat mendorong agar pengalokasian sumberdaya pembangunan direncanakan dan dilaksanakan secara menyeluruh atau holistik dengan mempertimbangkan kepentingan dan dukungan *stakeholders*, baik instansi sektoral, pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, kalangan dunia usaha maupun masyarakat”.

Selain itu dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 18 Tahun 2010 juga menjelaskan pentingnya melakukan kerjasama.

“Konsep Minapolitan dilaksanakan melalui pengembangan Minapolitan dan peningkatan produksi kelautan dan perikanan. Dengan pengembangan tersebut, diharapkan tujuan dan target-target keberhasilan dapat dilaksanakan dengan percepatan tinggi dengan langkah-langkah strategis diantaranya kampanye nasional dan pembentukan kerjasama seluruh lembaga pemerintah terkait, provinsi, kabupaten dan kota dalam memberikan dukungan penuh berupa pembangunan prasarana, bantuan permodalan, kebijakan sektoral yang pro pengembangan Minapolitan. Menyelenggarakan kerjasama dan pertemuan dengan perguruan tinggi, sekolah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan asosiasi usaha (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.18/Men/2011)

Berdasarkan uraian di atas, dapat difahami bahwa dalam rangka mewujudkan pembangunan industrialisasi perikanan di kawasan Minapolitan perlu adanya dukungan, kerjasama dan partisipasi dari semua *stakeholder* yang biasanya dikenal dengan kemitraan. Kemitraan merupakan suatu kegiatan kerjasama yang dapat dilakukan oleh beberapa pihak, baik perseorangan maupun kelompok-kelompok atau badan hukum dengan status

yang setara, memiliki kesamaan visi atau misi berbeda tetapi saling mengisi/melengkapi secara fungsional.

Menurut Wells, et al (1992:57) menjelaskan bahwa pembangunan partisipatif atau kerjasama antar *stakeholder* (*stakeholder Partnership*) didasarkan pada 3 (tiga) bagian utama yaitu: (1) Semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) diberi kesempatan untuk terlibat aktif dalam pengelolaan; (2) pembagian peran dan tanggung jawab di dalam pengelolaan berbeda-beda tergantung kondisi khusus dari tiap kawasan; dan (3) kerangka kerja pengelolaan tidak hanya untuk mencakup tujuan-tujuan ekonomi melainkan juga, sosial dan budaya serta ekologis konservasi. Berdasarkan pemahaman aktor dalam kemitraan terdiri dari pemerintah yang berperan sebagai regulator dan fasilitator, swasta yang berperan mendukung kebijakan dengan membuat kebijakan untuk pembangunan masyarakat, sedangkan masyarakat berperan dalam bentuk partisipasi (Syahrir, 2004:5).

Fakta sejauh ini, di Desa Srowo sebagai kawasan minapolitis telah terjadi kemitraan yang dilakukan oleh petani tambak dengan pemerintah maupun pihak swasta. Kemitraan yang dilakukan oleh kedua belah pihak pada saat ini hanya sebatas kemitraan biasa tanpa didasari oleh regulasi dan prinsip-prinsip kemitraan yang ideal. Berdasarkan harapan, potensi regulasi serta teori yang mendasari, maka peneliti melakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Peran Multi Aktor dalam Implementasi Kebijakan Minapolitan Berbasis *Sustainable Development*” (Studi pada *Pilot Project* Minapolitan Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Gresik).**

B. Perumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Minapolitan di Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik?
2. Bagaimana peran multi aktor dalam kemitraan kebijakan Minapolitan Berbasis *sustainable development* di Desa Srowo Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian perumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa implementasi kebijakan Minapolitan di Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik
2. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa peran kemitraan multi aktor pada kebijakan Minapolitan Berbasis *sustainable development* di Desa Srowo, Kecamatan Sidayu Kabupaten Gresik.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai (*value*) baik secara teoritis maupun praktis terhadap kebijakan pemerintah melalui implementasi

kebijakan Minapolitan yang *sustainable development* melalui peran multi aktor. Adapun kontribusi penelitian yang ingin dicapai antara lain:

1. Kontribusi Akademik

- a. Sebagai sarana wacana konsep Minapolitan di Indonesia yang dilihat dari aspek kekurangan dan kelebihan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan melalui peran multi aktor.
- b. Dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam implementasi kebijakan yang berbasis *sustainable development* dan kemitraan dalam rangka mensejahterakan petani tambak.

2. Kontribusi Praktis

- a. Dapat memberikan kontribusi akademis tentang studi pembangunan kawasan Minapolitan yang berkelanjutan. Dapat memberikan pemahaman kepada pemerintah, masyarakat, dan swasta tentang kemitraan yang berkelanjutan dalam implementasi kebijakan Minapolitan.
- b. Sebagai bahan diskusi bagi akademisi, praktisi, dan peminat administrasi publik khususnya bidang kajian kebijakan publik dan pembangunan.

E. Sistematika Pembahasan

Penulisan dalam penelitian ini mengacu pada sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang penelitian yaitu pentingnya implementasi kebijakan Minapolitan yang berbasis pembangunan berkelanjutan melalui peran multi aktor. Dalam bab ini juga terdapat rumusan

masalah yang akan diteliti dalam rangka membatasi penelitian, kemudian juga dijelaskan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan uraian dasar teori atau landasan berpijak yang digunakan dalam penyusunan skripsi. Terdapat tiga teori pokok yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pembangunan berkelanjutan, kemitraan, dan implementasi kebijakan publik, teori tersebut akan digunakan untuk menganalisa data yang didapatkan di lapangan baik data sekunder maupun primer.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang terdiri dari: jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, jenis sumber data, teknik pengumpulan data, desain analisis data, dan keabsahan data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil penelitian meliputi penyajian data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan dalam rumusan masalah, kemudian data yang diperoleh dianalisa berdasarkan teori yang telah ditetapkan oleh peneliti.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang didapatkan dari pembahasan berdasarkan hasil penyajian data lapangan dan analisa teoritik dari penulis, kemudian

dalam bab ini juga diuraikan saran-saran untuk meningkatkan keberhasilan implementasi kebijakan Minapolitan di desa penelitian.

