

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan, dengan dua pertiga wilayahnya adalah laut, dengan potensi sumber daya di wilayah pesisir dan laut yang melimpah, serta keanekaragaman hayati yang luar biasa. Selain itu Indonesia memiliki kedaulatan penuh di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut territorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya termasuk seluruh sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wilayah laut sebagai bagian terbesar dari wilayah Indonesia yang memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan merupakan modal dasar pembangunan nasional. Potensi keanekaragaman sumber daya ikan di laut perlu dikelola dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di masa kini maupun masa mendatang.

Dengan luasnya perairan laut di Indonesia tersebut terdapat banyak kekayaan alam yang terdapat di laut yang perlu di lindungi dan dibudidayakan oleh pemerintah, karena dengan luas kawasan perairan laut tersebut dapat meningkatkan tingkat kebutuhan masyarakat yang mempunyai sumber mata pencaharian dilaut sebagi nelayan, penghasilan rumput laut, dan sebagian besar sebagai wahana wisata di daerah pesisir pantai, maka sangat di harapkan agar

pemerintah dapat memperhatikan ekosistem laut yang harus dibudidayakan agar tidak punah.

Kementerian Kelautan dan Perikanan telah mencadangkan Taman Nasional Perairan seluas 3.521.130,01 Hektare (Ha) dan memfasilitasi pencadangan Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) seluas 5.561.463,09 Km². Selain itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan juga telah menetapkan 8 (delapan) kawasan konservasi yang diserahkan dari Kementerian Kehutanan dengan luas keseluruhan 723.984,00 Km². Hingga saat ini kawasan konservasi laut yang diinisiasi dan pengelolaannya berada di bawah wewenang Kementerian Kehutanan mencapai luas keseluruhan 4.694.947,55 Km². Sampai akhir 2013, luas keseluruhan kawasan konservasi perairan di Indonesia telah mencapai 15.764.210,85 Km².

Pengelolaan habitat pesisir melalui pembentukan Kawasan Konservasi Perairan (KKP) bukanlah hal baru. Faktanya, di Indonesia, pemerintah telah membentuk KKP sekitar tiga dekade lalu dan jumlahnya terus bertambah dan bahkan Pemerintah Indonesia telah menargetkan untuk membangun KKP seluas 20 juta hektar pada tahun 2020. Seiring dengan perjalanan pembentukan dan pengelolaan KKP di Indonesia, banyak pembelajaran yang dapat dipetik dan diterapkan di lokasi lain agar pengelolaan KKP bisa menjadi lebih efektif dan efisien.

Kekayaan perairan laut di wilayah Indonesia bagian timur terdapat banyak ekosistem laut yang langka menjadi sorotan utama wisatawan yang berkunjung dari penjuru dunia dari segi kebersihan air laut, dengan adanya ekosistem yang

dimiliki tersebut maka butuh adanya perhatian dan kepedulian dari pemerintah terhadap kekayaan laut yang dimiliki oleh daerahnya sendiri untuk meningkatkan perekonomian daerah yang didapatkan melalui penghasilan dari perairan laut juga untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat pesisir pantai.

Sangat dibutuhkan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat agar menjaga kekayaan yang dimiliki untuk menunjang kemajuan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui sumberdaya alam yang dimiliki di perairan laut, pemerintah harus menjelaskan pentingnya menjaga pelestarian alam yang ada di daerah tersebut, karena itu merupakan tugas utama yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang berbentuk otonomi, agar pemerintah daerah mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahnya sendiri sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya.

Kabupaten Kaimana tidak saja dikenal sebagai kota senja atau kabupaten senja, tetapi juga dikenal sebagai istana "kerajaan ikan.". Kelimpahan sumber daya perairan kabupaten ini didukung dengan kearifan lokal masyarakat setempat yang melihat bumi sebagai ibu. Masyarakat Kaimana dan Papua umumnya sadar bahwa hanya dengan menjaga alam, mereka bisa ada dan hidup. Masyarakat yang hidup di hamparan pesisir Kawasan Indah Teluk Kaimana ini melihat laut sebagai sumber kehidupan. Kabupaten Kaimana secara geografis dan topografis 80% (delapan puluh perseratus) dikelilingi laut dan 20 % (dua puluh perseratus) adalah daratan yang terdiri dari 4 buah pulau besar dan 600 buah pulau –pulau kecil yang tersebar merata diseluruh wilayah Kabupaten Kaimana.

Dengan kondisi geografis dan topografis demikian , Kabupaten Kaimana disepanjang wilayah pesisir dan laut memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi sehingga harus dilindungi dan dikelola serta dimanfaatkan secara bertanggungjawab dengan melibatkan masyarakat sekitarnya. Pengelolaan dan penetapan wilayah pesisir dan laut di Kabupaten Kaimana kedalam Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kaimana Nomor 11 tahun 2014 tentang kawasan konservasi Perairan Kabupaten Kaimana bertujuan untuk membentuk suatu kawasan laut dan pesisir yang terlindungi serta dapat dikelola secara berkesinambungan dengan tetap berpedoman pada prinsip pelestarian lingkungan, baik oleh masyarakat itu sendiri maupun pihak lain yang berinvestasi dibidang perikanan dan pariwisata.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kaimana Nomor 11 tahun 2014 tentang kawasan konservasi Perairan Kabupaten Kaimana, Pasal 5 pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) berfungsi untuk:

1. Melindungi dan mempertahankan fungsi produksi dan stok ikan, seperti tempat pemijahan ikan, habitat induk ikan dan lainnya.
2. Mempertahankan nilai-nilai budaya tradisional dalam pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan.
3. Penelitian dan pengembangan yang mendukung pengelolaan KKPD serta pengembangan ilmu pengetahuan.
4. Pengembangan sosial ekonomi masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya laut yang lestari.
5. Sebagai kawasan wisata bahari yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.
6. Pemanfaatan sumber daya laut lainnya secara lestari.

Pasal 6 menyebutkan bahwa, sasaran Pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) Meliputi :

1. Kawasan konservasi perairan daerah yang di kelola secara bersama pemerintah dan masyarakat untuk ketahanan pangan daerah perubahan iklim.
2. Tercapainya kelesatariaan sumber daya ekosistem perairan, pesisir laut dan pulau-pulau kecil sebagai sumber perekonomian masyarakat.
3. Pengetahuan dan kesadaran masyarakat meningkat tentang konservasi perairan, pesisir laut dan pulau-pulau kecil beserta mekanisme pelaksanaan dan pengawasan.
4. Tercapai keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara manusia dan ekosistem perairan, pesisir laut dan pulau-pulau kecil.
5. Terjadinya sumber daya ikan dan lingkungan untuk generasi masa depan.
6. Terjadinya pemanfaatan sumber daya ikan dan biota lainnya secara terkendali.
7. Upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kaimana Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Kaimana, dijelaskan bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kelautan dan perikanan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas Pembantuan. Dalam melaksanakan tugas Dinas Kelautan dan Perikanan menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis dibidang kelautan dan perikanan;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang kelautan dan perikanan;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kelautan dan perikanan;
- d. Pengendalian, pembinaan dan pengawasan kegiatan teknis operasional dan/atau penunjang di bidang kelautan dan perikanan
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya;

Pemerintah Daerah dapat membentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah atau dengan nama lain sebagai lembaga pengelola KKPD dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah melalui Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Kaimana.

Dalam melaksanakan pengelolaan dan pelestarian fungsi sumberdaya kelautan, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 19 pemerintah daerah bersama masyarakat dan pihak terkait lainnya menetapkan pembagian kawasan (zonasi) dalam KPPD merupakan :

1. Kawasan (zona) inti/DTI;
2. Kawasan Zona Perikanan berkelanjutan;
3. Kawasan Zona Pemanfaatan;
4. Kawasan Zona Lainnya.

Pasal 21

1. Setiap orang atau badan hukum dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan KPPD. Perubahan terhadap keutuhan KPPD sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dengan kegiatan mengurangi, merusak, menghilangkan fungsi dan luas KPPD
2. Setiap orang dan atau badan hukum dilarang untuk melakukan penangkapan, pemanfaatan, pemberdayaan ikan dan biota lainnya secara komersial atau besar-besaran serta penangkapan ikan dengan penggunaan alat tangkap yang merusak ekosistem laut.

Kawasan Perikanan Berkelanjutan adalah semua proses upaya pengambilan meliputi penangkapan dan pembudidayaan, pengembangan dan pengusahaan sumberdaya ikan secara terencana dan hati-hati dengan menjamin keberadaan, kesediaan dan kesinambungan secara berkelanjutan sumber daya tersebut agar tetap tersedia bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

Zona Perikanan Berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana yang peneliti jadikan sebagai penelitian, dimana dalam faktanya kondisi kawasan konservasi perairan daerah Kabupaten Kaimana pada saat ini belum optimal dijalankan sesuai dengan kebijakan di atas, karena berdasarkan hasil pengamatan peneliti dilapangan melalui observasi,

memperlihatkan masih banyak permasalahan yang dihadapi seperti : kerusakan terumbu karang yang disebabkan oleh masyarakat nelayan setempat dengan melakukan penangkapan ikan menggunakan bom rakitan yang mengakibatkan terumbu karang, telur ikan, dan anak ikan menjadi mati. Penangkapan ikan menggunakan jaring pukat harimau di daerah terlarang yang dilindungi oleh pemerintah sebagai tempat kumpulan ikan yang dibudidayakan sebagai aikon ekosistem ikan yang terkenal di Kabupaten Kaimana, penangkapan yang dilakukan masyarakat bukan hanya ikan besar tetapi anak-anak ikan dan telur ikan juga ikut terperangkap dalam jaring. Perburuan penyu yang dilakukan oleh masyarakat sebagai mata pencaharian, sedangkan penyu adalah hewan laut yang dilindungi oleh pemerintah daerah karena penyu yang ada di Kabupaten Kaimana hampir punah. Penyu merupakan ekosistem laut yang menjadi aikon di Kabupaten Kaimana.

Berikut peneliti ilustrasikan pelanggaran yang dilakukan masyarakat nelayan di Kabupaten Kaimana dari mulai tahun 2015 s.d 2019 :

Tabel 1.1
DATA PELANGGARAN PENANGKAPAN IKAN OLEH MASYARAKAT
NELAYAN MENGGUNAKAN BOM RAKITAN DAN PUKAT HARIMAU
DI KABUPATEN KAIMANA PADA TAHUN 2015 - 2019

KAMPUNG	2015	2016	2017	2018	2019
Adi jaya	90 nelayan	82 nelayan	70 nelayan	65 nelayan	60 nelayan
Namatota	75 nelayan	70 nelayan	71 nelayan	62 nelayan	50 nelayan
Kayu merah	55 nelayan	48 nelayan	37 nelayan	30 nelayan	32 nelayan
Triton	20 nelayan	14 nelayan	10 nelayan	-	-
Buruway	30 nelayan	27 nelayan	21 nelayan	20 nelayan	17 nelayan
Jumlah	270	241	209	177	159

Sumber : Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Kaimana 2020

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan belum optimalnya zona perikanan berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Daerah di Kabupaten Kaimana dari tahun 2015 – 2019. Dimana masih banyak masyarakat nelayan yang terdapat di lima kampung melakukan pelanggaran penangkapan ikan dengan menggunakan bom rakitan dan jaring pukat harimau. Padahal dalam Peraturan Daerah No 11 tahun 2014 tentang Kawasan Konservasi Perairan di Kabupaten Kaimana Pasal 5 tentang pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) berfungsi untuk: Melindungi dan mempertahankan fungsi produksi dan stok ikan, seperti tempat pemijahan ikan, habitat induk ikan dan lainnya. Mempertahankan nilai-nilai budaya tradisional dalam pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan.

Permasalahan lain belum optimalnya wilayah perikanan berkelanjutan di Kawasan Perairan Kabupaten Kaimana antara lain :

1. Masih banyaknya masyarakat yang tidak mematuhi prosedur cara menjaga dan melestarikan zona perikanan di kawasan konservasi daerah perairan di Kabupaten Kaimana.
2. Minimnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga dan melestarikan kawasan konservasi perairan daerah demi kebutuhan hidup masyarakat.
3. Pemanfaatan sumber daya ikan dan biota lainnya secara terkendali dalam realisasinya belum sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kaimana.

4. Upaya untuk mencapai keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara manusia dan ekosistem perairan, pesisir laut dan pulau-pulau kecil belum mampu diwujudkan oleh masyarakat nelayan di Kabupaten Kaimana.
5. Kurangnya Sanksi tegas bagi masyarakat nelayan yang melakukan pelanggaran menangkap ikan dengan alat-alat yang akan merusak konservasi dan biota laut.

Untuk menganalisis permasalahan yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, peneliti menghubungkan dengan Implementasi Kebijakan. Asumsi sementara peneliti, karena dalam pelaksanaan Perda No 11 Tahun 2014 tentang kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana bertujuan untuk membentuk suatu kawasan laut dan pesisir yang terlindungi serta dapat dikelola secara berkesinambungan dengan tetap berpedoman pada prinsip pelestarian lingkungan, baik oleh masyarakat itu sendiri maupun pihak lain yang berinvestasi dibidang perikanan dan pariwisata.

Alasan peneliti menerapkan permasalahan di atas, hal tersebut terfokus pada landasan teori yang menyatakan adanya hubungan atau keterkaitan antara implementasi kebijakan publik dengan efektivitas, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Islamy, (1986:107), mengatakan bahwa : "Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota-anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan pemerintah atau negara. Masalah implementasi kebijakan ini tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut, melainkan juga mempunyai kaitan

dengan konsekuensi atau dampak-dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan tersebut dirasakan".

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti mencoba mengkaji lebih mendalam dan menganalisa lebih lanjut melalui salah satu karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul : **“Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektivitas Penertiban Wilayah Perikanan Berkelanjutan Di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana”**

1.2 Rumusan Masalah

Dengan mengacu latar belakang penelitian di atas, penelitian dapat mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut: “Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektivitas Penertiban Wilayah Perikanan Berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana”.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini di maksudkan untuk mengkaji dan mendeskripsikan Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektivitas Penertiban Wilayah Perikanan Berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Besarnya Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap

Efektivitas Penertiban Wilayah Perikanan Berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari penelitian ini terbagi menjadi dua kegunaan yaitu: Kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, sebagai berikut:

- a. Kegunaan teoritis, hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu-ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan dalam kajian menejemen pemerintahan.
- b. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat dan sekaligus menjadi masukan bagi pemerintah Kabupaten Kaimana dalam pelaksanaan penertiban Wilayah Perikanan Berkelanjutan di Kawasan Konservasi Perairan Kabupaten Kaimana.