

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Berkaitan dengan permasalahan yang ada didalam penelitian ini yaitu terkait dengan Implementasi Kebijakan yang berkaitan tentang program dan bantuan pengembangan budidaya perikanan yang ada serta pengimplementasiannya kepada masyarakat yang dimana melibatkan beberapa aktor penggerak dari kebijakan tersebut. Adapun pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut adalah pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan, serta dijalankan oleh dinas terkait, pihak pembudidaya serta pihak swasta. Oleh karenanya dalam bab ini akan menjelaskan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitian, implementasi kebijakan serta beberapa dasar teori sebagai acuan penjelasan serta konsep yang akan membantu dalam pembahasan permasalahan.

#### A. Penelitian Terdahulu

No.	Nama Penelitian dan Judul Penelitian	Metode Penelitian dan Teori/Pendekatan Konsep	Hasil Penelitian
1.	Puja Tusmara. 2018. Program Pengembangan Budidaya Perikanan Di Kecamatan Bantan	Deskriptif kualitatif Teori Implementasi Kebijakan	Program pembudidayaan perikanan air tawar (kolam) perlu evaluasi proses pelaksanaan

	Kabupaten Bengkulu Tahun 2015 <sup>1</sup>		program pengembangan budidaya perikanan untuk mengetahui kesesuaian antara perencanaan program dengan pelaksanaan program.
2.	Ilyas Imron Hidayat, Weni Rosdiana, S.Sos.,M.AP. 2016. Implementasi Program Pengembangan Kawasan Budidaya Ikan Lele Kolam Terpal Di Desa Kedukbembem Kecamatan Mantup Kabupaten Lamongan <sup>2</sup>	Deskriptif pendekatan kualitatif Teori Grindle	Dari variabel lingkungan kebijakan kekuasaan implementor yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan program Gemerlap bidang perikanan adalah Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lamongan yang berperan dalam, pendistribusian bantuan kepada kelompok sasaran, melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan, Kepentingan yang terlibat diantara aktor belum menunjukkan kesamaan kepentingan sehingga bisa menghambat keberhasilan implementasi dari program itu sendiri.
3.	Bacthiyar C.G.S. Worang, Hengky J. Sinjal, Revol D.	Deskriptif kuantitatif	Langkah strategi untuk pengembangan usaha

<sup>1</sup> Puja Tusmara. 2018. *Program Pengembangan Budidaya Perikanan Di Kecamatan Bantan Kabupaten Bengkulu Tahun 2015*( diakses pada tanggal 20 Oktober 2019) <https://media.neliti.com/media/publications/198603-program-pengembangan-budidaya-perikanan.pdf>

<sup>2</sup> Ilyas Imron Hidayat, Weni Rosdiana, S.Sos.,M.AP. 2016. *Implementasi Program Pengembangan Kawasan Budidaya Ikan Lele Kolam Terpal Di Desa Kedukbembem Kecamatan Mantup Kabupaten Lamongan* (diakses pada tanggal 20 Oktober 2019) <https://jurnalmahasiswa.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/16503>

	<p>Monijung, 2018. Strategi pengembangan budidaya perikanan air tawar di Kecamatan Dimembe Kabupaten Minahasa Utara Provinsi Sulawesi Utara<sup>3</sup></p>	<p>Analisis SWOT</p>	<p>budidaya ikan di Kecamatan Dimembe yaitu meningkatkan produksi ikan nila dan mas, memberikan pelatihan mengenai budidaya perikanan air tawar dan mempertahankan mutu produk ikan budidaya, membuat kesepakatan antar pembudidaya dalam menjaga keamanan kolam budidaya</p>
4.	<p>Ganjar Adhywirawan Sutarjo, Sri Samsundari. 2018. Peningkatan Produksi Budidaya Ikan Air Tawar Melalui Penerapan Manajemen Kualitas Air Dan Pembuatan Pakan Ikan Mandiri Di Kelompok Pembudidaya Ikan “Sumber Rejeki” dan “Cinta Alam” Kecamatan Bungatan Kabupaten Situbondo<sup>4</sup></p>	<p>Pendidikan, pelatihan, dan pendampingan manajemen.</p>	<p>Pertisipasi aktif mitra program yaitu kelompok pembudidaya ikan sumber rejeki dan cinta alam sangat tinggi, sehingga solusi atau metode yang digunakan dalam pemecahan masalah yang dihadapi mitra dapat diterima dengan baik. Adapun hasil kegiatan diantaranya pembuatan pakan ikan dan manajemen kualitas air, produksi benih, dan penerapan probiotik ramah</p>

<sup>3</sup> Bacthiyar C.G.S. Worang, Hengky J. Sinjal, Revol D. Monijung, 2018. *Strategi pengembangan budidaya perikanan air tawar di Kecamatan Dimembe Kabupaten Minahasa Utara Provinsi Sulawesi Utara* (diakses pada tanggal 26 Oktober 2019) <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/bdp/article/view/20635>

<sup>4</sup> Ganjar Adhywirawan Sutarjo, Sri Samsundari. 2018. *Peningkatan Produksi Budidaya Ikan Air Tawar Melalui Penerapan Manajemen Kualitas Air Dan Pembuatan Pakan Ikan Mandiri Di Kelompok Pembudidaya Ikan “Sumber Rejeki” dan “Cinta Alam” Kecamatan Bungatan Kabupaten Situbondo*. (diakses pada tanggal 27 Oktober 2019) <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/dedikasi/article/view/6432>

			lingkungan.
5.	Ia Arga Dhelia dkk. 2018. Strategi Peningkatan Daya Saing Industri Bandeng di Kabupaten Indramayu <sup>5</sup>	Metode kualitatif	Terdapat beberapa strategi yang dapat dikembangkan guna meningkatkan daya saing industri bandeng di Kabupaten Indramayu, yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia, terciptanya kemudahan akses sumber daya modal, penguatan infrastruktur, serta kemudahan kerja sama dengan industri pendukung dan industri terkait.
6.	Rekarahmah,Syarifah Maihani. 2018. Prospek Pengembangan Budidaya Ikan Bandeng Terhadap Peningkatan Pendapatan Keluarga Di Gampong Jangka Mesjid Kecamatan Jangka Kabupaten Bireuen. <sup>6</sup>	Metode kuantitatif	Budidaya ikan bandeng dapat mengupayakan untuk mengembangkan usahanya serta melakukan hubungan kerja sama yang baik dengan agen pemasaran. Sehingga jumlah produksi dapat lebih ditingkatkan dari sebelumnya. Menggunakan peralatan produksi yang lebih modern dari sebelumnya. Serta menambah dan menggunakan karyawan yang terampil dan

<sup>5</sup> Ia Arga Dhelia dkk. 2018. *Strategi Peningkatan Daya Saing Industri Bandeng di Kabupaten Indramayu* (diakses pada tanggal 06 November 2019) <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/835/566>

<sup>6</sup> Rekarahmah,Syarifah Maihani. 2018. *Prospek Pengembangan Budidaya Ikan Bandeng Terhadap Peningkatan Pendapatan Keluarga Di Gampong Jangka Mesjid Kecamatan Jangka Kabupaten Bireuen.* (diakses pada tanggal 06 November 2019) <http://www.jurnal.umuslim.ac.id/index.php/JSP/article/view/1455/1664>

			professional. Berusaha melakukan pemasaran melalui berbagai kegiatan marketing serta kegiatan yang lainnya yang mendukung perkembangan tambak budidaya ikan bandeng tersebut.
7.	Muntalim,Faisol Mas'ud. 2014. Pengembangan Budidaya Dan Teknologi Pengolahan Ikan Bandeng (Chanos – Chanos Forsskal) Di Kabupaten Lamongan Guna Meningkatkan Nilai Tambah <sup>7</sup>	Metode kualitatif	Pola budidaya bandeng yang diterapkan oleh masyarakat sebagian besar masih bersifat tradisional, terutama pada tambak-tambak lama yang menganut sistem lebon dan polikultur. Tambak-tambak polikultur bandeng dengan udang dan kerapu bersifat semi intensif dengan perlakuan pakan tambahan dan kincir air sebagai aerasi.

## B. Konsep kebijakan

Istilah “kebijakan” dalam bahasa inggris yaitu “Policy” yang dibedakan menjadi kata “kebijaksanaan” (wisdom) ataupun “kebijakan” (virtues). Dengan demikian kebijakan merupakan prinsip atau tindakan yang dipilih dalam langkah pengambilan keputusan. Pengertian kebijakan juga bisa dijadikan pedoman (guide),

<sup>7</sup> Muntalim,Faisol Mas'ud. 2014. *Pengembangan Budidaya Dan Teknologi Pengolahan Ikan Bandeng (Chanos – Chanos Forsskal) Di Kabupaten Lamongan Guna Meningkatkan Nilai Tambah* ( diakses pada tanggal 06 November 2019) <https://karyailmiahdosenunisla.files.wordpress.com/2014/11/materi-jurnal-eksakta-vol-2-no-1-maret-20141.pdf>

baik bagi mereka yang mengimplementasikan ataupun bagi mereka yang akan melakukan penelitian observasi kebijakan. Hal ini ditujukan untuk bagaimana masyarakat (the citizens) mengetahui apa yang sedang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam kasus tertentu. Pilihan kebijakan untuk pedoman sangat tepat digunakan bagi pemula, sedangkan bagi mereka yang melakukan analisis kebijakan membutuhkan sesuatu yang kiranya lebih spesifik. Tidak ada definisi kebijakan yang dapat diterima secara umum dalam literatur akademis.<sup>8</sup>

Dalam proses kebijakan publik perlu memperhatikan tentang siapa yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan, dan mengawasi, serta evaluasi kinerja kebijakan publik.<sup>9</sup> Berkaitan dengan hal ini, paradigma dikotomi politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Wilson ditegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda yaitu, fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau apa yang menjadi keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik serta melaksanakan kebijakan politik merupakan kekuasaan administrasi negara.<sup>10</sup>

Menurut Ealu dan Prewit bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari pihak

---

<sup>8</sup> Widodo joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayu Media Publishing, Malang. Hlm. 10

<sup>9</sup> Opcit. Hlm.15

<sup>10</sup> Opcit. Hlm.15

pembuat maupun yang menaatinya ( yang masuk dalam lingkup kebijakan). Hal yang sama disampaikan oleh Titmuss (1974) mendefinisikan suatu kebijakan sebagai prinsip yang dapat mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu yang senantiasa berorientasi pada masalah ( problem oriented) serta berorientasi pada tindakan (action oriented). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan merupakan ketetapan atau aturan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang disusun secara konsisten dalam mencapai suatu tujuan.<sup>11</sup>

Kebijakan publik (public policy) dalam dimensi proses, lingkungan kebijakan, hirarki dan aktor kebijakan publik khususnya dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia, merupakan hal penting untuk diketahui sebagai pijakan dasar dalam memahami lebih mendalam terhadap disiplin ilmu yang mesti diketahui sejak awal, khususnya tentang konsepsi kebijakan publik.<sup>12</sup> Menurut Thomas R. Dye (1992) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal yakni: 1) Identifikasi masalah kebijakan, dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah, 2) penyusunan agenda, merupakan aktivitas untuk memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik, 3) perumusan kebijakan, merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan,

---

<sup>11</sup> Edi Suharto. 2008. *Analisis Kebijakan Publik "Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Edisi Revisi. Alfabeta. Bandung, hal.7

<sup>12</sup> Kadji Yulianto. 2015. *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik*. UNG Press. Gorontalo, hlm. 5

birokrasi pemerintah, presiden, serta lembaga legislatif, 4) pengesahan kebijakan, hal ini dilakukan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres, 5) implementasi kebijakan, dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi, 6) evaluasi kebijakan, dilakukan oleh lembaga pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).<sup>13</sup>

Dalam konsep kebijakan juga dibutuhkan evaluasi dari kebijakan tersebut, guna untuk mampu memecahkan masalah publik serta mampu mencapai apa yang menjadi tujuan. Setiap tahapan dalam proses kebijakan perlu dilakukan analisis. Adapun analisis kebijakan menurut Wildasky dalam Leslie A. Pal (1987) mengemukakan bahwa "*Policy analysis is an activity creating problems that can be solved*". Dunn juga mendefinisikan analisis kebijakan sebagai "*the process of producing knowledge of and in policy process*". Sedangkan Leslie A. Pal (1987) menegaskan bahwa "*policy analysis will be defined as the disciplined application of intellect to public problems*". Aspek kognitif yakni juga memikirkan tentang posisi seseorang pada masalah kebijakan tertentu yang dilakukan oleh semua orang yang terlibat sejauh mereka dibutuhkan dalam klarifikasi atau justifikasi dan rasionalisasi pandangan atau pendapat mereka.<sup>14</sup>

Analisis kebijakan merupakan sebagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif. Namun demikian, analisis sebaiknya lebih dipahami sebagai kontribusi yang terorganisasi sekaligus sebagai pengetahuan

---

<sup>13</sup> Ibid. Hlm. 16-17

<sup>14</sup> Ibid. Hlm. 19-20



kolektif terhadap masalah kebijakan tertentu. Setiap analisis yang profesional harus memahami fakta tersebut dan implikasinya. Analisis kebijakan juga sebagai disiplin intelektual terapan. Hal ini berarti kebijakan yang harus dikaji melalui aktivitas dari sejumlah analisis. Analisis bisa jadi sesuai dengan kebijaksanaan konvensional dan memanfaatkan sebagai aturan, tergantung terhadap dukungannya, namun tidak dapat secara langsung diterima begitu saja. Analisis kebijakan merupakan reflektif, kreatif, imajinatif, dan eksploratori sekaligus sebagai kontrol diri pada tataran terbaik. Analisis kebijakan juga berkaitan dengan masalah-masalah publik. Tidak semua masalah masuk ranah publik bahkan ketika masalah tersebut melibatkan sejumlah besar orang. Masalah publik bisa berdampak pada masyarakat atau kepada yang berkepentingan sebagai anggota masyarakat. Oleh karenanya analisis kebijakan bisa jadi mempertimbangkan masalah pribadi dan aksi pribadi.<sup>15</sup>

Kebijakan memang menjadi ranah yang amat berbaur kekuatan untuk saling mempengaruhi dan melakukan tekanan para pihak. Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu ( Carl J. Friedrich, 1963 dalam Anderson, 1979-second edition:2).<sup>16</sup>

Chandler dan Plano mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk

---

<sup>15</sup> Ibid. Hlm. 22

<sup>16</sup> Indiahono Dwiyanto. 2017. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Edisi 2 Revisi. Gava Media. Yogyakarta, hlm.18

memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”. Kenyataan menunjukkan bahwa kebijakan itu telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik, dan kebijakan publik itu merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam semua bidang pembangunan dan kemsyarakatan.<sup>17</sup>

Menurut Edwards III dan Sharkansy mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan”. Sesungguhnya kebijakan itu merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah baik yang dilakukan atau tidak dilakukan. Sementara Carl Friedrich mengatakan bahwa: “kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”<sup>18</sup>

Pada dasarnya kebijakan publik merupakan suatu rangkaian proses politik dan birokrasi, yang membentuk dan menghasilkan tata-laksana kebijakan publik. Dalam hal ini adadua pelaku utama yakni politisi dan aparat birokrasi pemerintahan selaku pembuat dan pelaksana resmi suatu kebijakan publik. Demikian pihak-pihak lain yang ingin agar kebijakan tersebut sesuai serta memenuhi kepentingan mereka, harus

---

<sup>17</sup> Op.Cit. hlm. 8

<sup>18</sup> Op.Cit. hlm. 9

mendekati dan mempengaruhi kedua pelaku utama tersebut maka berlangsunglah kegiatan lobby, negosiasi, mediasi, kolaborasi, dan sebagainya. Sehingga banyak terjadinya keputusan-keputusan politik resmi yang selama ini disemua aras, baik dari tingkat lokal hingga internasional. Hal ini sebenarnya hanyalah sebagai akibat/hasil akhir dari serangkaian proses panjang dan berbelit suatu proses politik yang informal dan personal.<sup>19</sup>

### **C. Kewenangan Daerah**

Tujuan peletakan kewenangan dalam melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratis dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.<sup>20</sup>

Kewenangan daerah mencakup kewenangan alam seluruh bidang pemerintah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agamaa serta kewenangan bidang lain. Dalam bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Kewenangan dibidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasioanl secara makro, dana

---

<sup>19</sup> Fauzi Abdullah, dkk. 2000. *Merubah Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm.117

<sup>20</sup> Supriady Bratakusumah Deddy. 1999. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Universitas Michigan. UPP AMP YKPN. Hlm.34

perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.<sup>21</sup>

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, prasarana, serta sumberdaya manusia yang sesuai dengan kewenangan yang diserahkan. Kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan.

Kewenangan ini juga yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota. Sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah. Kewenangan dibidang pemerintahan tertentu lainnya bagi Provinsi, yakni:<sup>22</sup>

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro
- b) Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia potensial, serta penelitian yang mencakup wilayah Provinsi.
- c) Pengelolaan pelabuhan regional
- d) Pengendalian lingkungan hidup
- e) Promosi dagang dan budaya atau pariwisata

---

<sup>21</sup> Sarundajang. 2005. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta .Kata Hasta Pustaka. Hlm. 70-71

<sup>22</sup> Op.Cit. Hlm.11

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota diwilayah bagian laut merupakan sejauh sepertiga dari batas laut daerah Provinsi. Sedangkan kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan. Dengan demikian pada dasarnya seluruh kewenangan dikecualikan sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota. Oleh karenanya, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif namun dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah.

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota, berlaku juga bagi otorita yang terletak di dalam daerah kabupaten otonom, yang meliputi badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan, kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan serta kawasan lain yang sejenis. Dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk menegakkan peraturan daerah harus dibentuk satuan polisi pamong praja sebagai perangkat pemerintah daerah. Adapun susuna organisai, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas serta kewajiban polisi pamong praja ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.<sup>23</sup>

#### **D. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar aplikabel di

---

<sup>23</sup> Op.Cit. Hlm. 13

lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. *Output* merupakan keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcomes* merupakan dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Biasanya diukur setelah keluarnya output atau dalam waktu yang lama pasca implementasi kebijakan.<sup>24</sup> Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.<sup>25</sup>

Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi pedoman atau penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang seringkali diterapkan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian kebijakan.

---

<sup>24</sup> Op.Cit. Hlm. 143

<sup>25</sup> Ibid. Hlm. 87

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Teori George C. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa, implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh empat variabel yakni: (1) komunikasi, keberhasilan suatu implementasi kebijakan disarankan agar yang sebagai implementornya harus mengetahui atas apa yang akan dilakukan, apa yang akan menjadi tujuan, dan sasaran kebijakan harusnya ditransmisikan kepada target kelompok kebijakan. Jika tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. (2) Sumberdaya, meskipun komunikasi telah dilaksanakan secara jelas dan konsisten, tetapi jika implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya dalam hal ini yaitu sumberdaya manusia yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. (3) Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Jika implementor memiliki disposisi yang baik maka akan mudah menjalankan kebijakan dengan baik. Namun ketika implementor memiliki perspektif yang berbeda maka hal itu akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan. (4) Struktur birokrasi, struktur organisasi pada bagian ini mempunyai tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah dengan adanya prosedur operasi yang standar (*standar*

*operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.<sup>26</sup>

Pendapat lain dari para ahli yakni teori yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) mengatakan bahwa, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni: (1) Standar dan sasaran kebijakan, hal ini harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Jika standar dan sasaran kebijakan kabur, maka dapat terjadi multiinterpretasi dan akan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi. (2) Sumberdaya, dalam hal ini sumberdaya yang dimaksud yaitu sumberdaya manusia ataupun sumberdaya non-manusia. (3) Hubungan antar organisasi, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. (4) Karakteristik agen pelaksana, dalam hal ini yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, serta pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, secara keseluruhan akan mempengaruhi implementasi suatu program. (5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi, variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sejahtera kelompok kepentingan memberikan dukungan untuk implementasi kebijakan. (6) Disposisi implementor, dalam hal ini mencakup tiga hal yakni: respon implementor terhadap kebijakan, kognisi, yang merupakan pemahaman terhadap kebijakan, serta intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta; Pustaka Pelajar. Hlm. 90

<sup>27</sup> Opcit. Hlm. 99



Pendapat lain juga datang dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983). Teori ini mengemukakan ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program yakni: (1) kondisi lingkungan, (2) hubungan antar organisasi, (3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program, (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Menurut teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999) mengatakan bahwa ada tiga variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi program yakni: logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan kemampuan implementor kebijakan.<sup>28</sup>

Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Dengan demikian, untuk memilih model yang terbaik seharusnya memepertimbangkan prinsip “empat tepat”. *Tepat pertama*, menyangkut jawaban terhadap pertanyaan berikut; 1) apakah kebijakan itu sendiri sudah tepat. Ketepatan ini dapat dinilai dari sejauhmana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dicapai, 2) apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan, 3) apakah kebijakn dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan(misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya. *Tepat kedu*, adalah tepat pelaksanaannya. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). *Tepat ketiga*, adalah tepat target. Ketepatan target ini berkenaan dengan 3 hal, yaitu: 1) apakah target yang diintervensi

---

<sup>28</sup> Opcit. Hlm. 103

sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, 2) apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukah tidak, dan 3) apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. *Tepat keempat*, adalah tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal.<sup>29</sup>

Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah yang senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Implementasi kebijakan sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor, dan kelompok sasaran. Implementor kebijakan adalah mereka yang secara resmi diakui sebagai individu atau lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program dilapangan. Kelompok sasaran adalah menunjuk para pihak yang dijadikan objek kebijakan.<sup>30</sup>

Salah satu fokus penentuan implementasi kebijakan yang digunakan yakni pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan “Implementation as a Political and Administrative Process”. Penggunaan teori ini dapat membantu peneliti dalam menganalisis Implementasi Kebijakan Dinas Kelautan, Perikanan, dan Pangan dalam Pengembangan Budidaya Perikanan Bandeng Pada Media Air Payau di Desa Lakawali Kecamatan Malili. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses

---

<sup>29</sup>Ilham Arief Sirajuddin. 2014. *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial Di Kota Makassar*. Jurnal Administrasi Publik Volume 4 No. 1 Thn.2014

<sup>30</sup>Op.Cit. hlm.143

pencapaian hasil akhirnya (outcomes) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:<sup>31</sup> Prosesnya Kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) Isi kebijakan meliputi: (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, (4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, (5) *program implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan (6) *resources commited*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Adapun isi implementasi meliputi atau dengan kata lain lingkungan kebijakan tersebut meliputi : (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan,

---

<sup>31</sup> Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York; St. Martins Press

kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat;, (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

#### **E. Pengembangan Budidaya Perikanan**

Berdasarkan beberapa hal tersebut dapat diketahui bahwa program pengembangan budidaya perikanan diperlukan untuk pembangunan bidang perikanan, dan juga perlu dilakukan evaluasi pelaksanaan program untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan dengan perencanaan program serta diketahui kendala-kendala dalam pelaksanaan program. Keberhasilan pengembangan komoditas perikanan lokal sangat ditentukan oleh sinergitas antara hasil riset terapan dari, program keseriusan pemerintah daerah dan swasta dengan melibatkan masyarakat lokal dalam pelaksanaannya. Pengembangan budidaya dapat dilakukan secara optimal apabila potensi perikanan budidaya tambak disuatu wilayah dapat diketahui secara baik. Selain mengetahui potensi wilayah yang akan dikembangkan untuk usaha budidaya, daya dukung lingkungan di wilayah yang akan dikembangkan untuk perikanan budidaya juga perlu dipertimbangkan. Dalam melaksanakan pengembangan tentu diperlukan beberapa strategi baik dari strategi pengembangan budidaya itu sendiri atau pengembangan sumberdaya manusia.

Perikanan budidaya masih menjadi tumpuan produksi kelautan dan perikanan Indonesia. Potensi lahan yang dimiliki masih sangat besar untuk dapat dikembangkan yang meliputi tambak, kolam, perairan umum, sawah, dan laut. Perpaduan antara potensi yang ada dengan ketersediaan teknologi yang prospektif tentunya dapat menunjang peningkatan produksi. Peningkatan aktivitas perikanan budidaya belakangan ini menjadi perhatian berbagai pihak khususnya masalah dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan perairan. Dampak kegiatan budidaya harus diminimalkan atau bahkan dapat dihilangkan. Oleh sebab itu segala kegiatan budidaya perikanan harus berwawasan lingkungan sehingga aktivitas budidaya perikanan tersebut dapat berkelanjutan.<sup>32</sup>

Pengembangan perikanan budidaya di Indonesia belakangan ini telah dilakukan melalui program-program inovatif yang dicanangkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) diantaranya minapolitan (Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35/ KEPMEN-KP/2013 tentang penetapan kawasan minapolitan di Indonesia), industrialisasi, dan ekonomi biru (blue economy). Penerapan konsep pembangunan kelautan dan perikanan yang berbasis blue economy (BE) merupakan langkah strategis dalam pelaksanaan pembangunan kelautan dan perikanan. Konsepsi BE bertujuan untuk menciptakan suatu industri yang ramah lingkungan, sehingga bisa tercipta pengelolaan sumberdaya alam yang lestari dan berkelanjutan (KKP, 2014). Pengembangan konsep BE sangat sesuai dengan

---

<sup>32</sup>I Nyoman Radiarta, Erlania, dan Joni Haryadi . 2015. *Analisis Pengembangan Perikanan Budidaya Berbasis Ekonomi Biru Dengan Pendekatan Analytic Hierarchy Process (AHP)*. J. Sosek KP Vol. 10 No. 1 Tahun 2015.

konsep blue growth FAO yaitu pendekatan pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan yang berkelanjutan, terintegrasi, dan dapat meningkatkan sosial ekonomi masyarakat.<sup>33</sup>

Konsep budidaya terintegrasi (konsep BE) untuk perikanan budidaya bukan merupakan hal yang baru. Pendekatan ecosystem approach to aquaculture yang dirumuskan oleh FAO tahun 2008 (Soto et al., 2008; FAO, 2010), merupakan langkah nyata dalam penerapan perikanan budidaya yang berwawasan lingkungan. Beberapa aktivitas perikanan budidaya seperti polikultur, silvofishery, integrated multi-trophic aquaculture (IMTA), yuquina, dan bumina merupakan beberapa contoh penerapan konsep BE di beberapa lokasi di Indonesia. Namun dalam penerapannya masih belum maksimal, karena umumnya masih dalam tahapan penelitian. Penerapan di lapangan, umumnya masyarakat pembudidaya masih terpaku pada pengembangan satu spesies saja (monoculture), dan sering kali aspek terhadap lingkungan tidak menjadi perhatian serius. Pengembangan perikanan budidaya yang terintegrasi dan berwawasan lingkungan (konsep BE) telah banyak diaplikasikan di beberapa negara maju diantaranya China, US, Canada, dan Norway.<sup>34</sup>

Kegiatan budidaya diawali oleh kegiatan perikanan tangkap, suatu kegiatan yang sudah dilakukan oleh manusia primitif sejak zaman purba. Produksi perikanan tangkap dibatasi oleh produktivitas alamiah suatu perairan (laut, sungai, danau, atau waduk). Kegiatan budidaya perikanan budidaya juga bisa memberikan manfaat secara

---

<sup>33</sup> Opcit.

<sup>34</sup> Opcit.

psikologis sebagai penyaluran hobi atau untuk hiburan, misalnya pada budidaya ikan hias dan sebagainya.

Dalam era globalisasi yang modern ini, perubahan atas jalur informasi dan komunikasi yang semakin kompleks sehingga menuntut adanya perkembangan berbagai disiplin ilmu termasuk disiplin ilmu yang dalam hal ini adalah ilmu budidaya perikanan. Apabila ditinjau dari aspek tujuannya, budidaya perikanan tidak hanya memproduksi biota akuatik untuk tujuan konsumsi (produksi makanan) saja. Terdapat banyak tujuan budidaya perikanan antara lain sebagai perbaikan stok ikan di alam (restocking), produksi ikan umpan, rekreasi, konservasi, produksi ikan hias, daur ulang bahan organik, dan produksi bahan baku industri.

Aquaculture atau disebut dengan budidaya perikanan itu sendiri didefinisikan sebagai suatu kegiatan untuk memproduksi biota (organisme) akuatik secara terkontrol dalam rangka mendapatkan keuntungan (profit). Dengan penekanan pada kondisi terkontrol dan orientasi untuk mendapatkan keuntungan tersebut, definisi ini mengandung makna bahwa kegiatan budidaya perikanan adalah kegiatan ekonomi (prinsip-prinsip ekonomi) yang mengarah pada industri (tepat waktu, tepat jumlah, tepat mutu, dan tepat harga).<sup>35</sup>

Berkaitan dengan penjelasan diatas, maka hal ini sehubungan dengan judul penelitian tentang bagaimana “pengembangan budidaya perikanan bandeng pada media air payau kolam yang ada di desa Lakawali. Perkembangan budidaya yang

---

<sup>35</sup> Mulyono Mugi, Br. Ritonga Lusiana, 2019. *Kamus Akuakultur Budidaya Perikanan*. STP Press. Jakarta. Hlm. 2-4

berada di daerah itu sendiri dapat dikatakan cukup berkembang dikarenakan banyak faktor yang mendukung hal tersebut. Diantaranya, faktor lingkungan, faktor sosial dan lain-lain. Hal tersebut juga didukung dengan adanya program dari pemerintah serta bantuan yang diberikan oleh pemerintah seperti bantuan bibit dan sebagainya.

## **F. Perikanan Air Payau**

Perikanan merupakan semua kegiatan yang berkaitan dengan ikan, termasuk memproduksi ikan, baik melalui penangkapan (perikanan tangkap) maupun budidaya dan atau mengolahnya untuk memenuhi kebutuhan manusia akan pangan sebagai sumber protein dan non pangan ( pariwisata, ikan hias, dan lain-lain). Adapun pengertian air payau itu sendiri adalah merupakan daerah daratan pantai dengan genangan-genangan air, campuran air asin dan air tawar dan biasanya merupakan daerah supralitoral. Perikanan air payau merupakan usaha perikanan yang dilakukan di tepi pantai dalam bentuk tambak dengan jenis budidaya berupa udang, rumput laut, atau bandeng.

Air payau merupakan air yang terbentuk dari pertemuan antara air sungai dan air laut serta mempunyai ciri khusus secara fisik, kimia dan biologis. Dari ciri-ciri fisik air payau berwarna coklat kehitaman, dari segi kimia terutama sudah mengandung kadar garam dibanding air tawar, dari ciri biologis terutama terdapatnya ikan- ikan air payau.<sup>36</sup> Air payau merupakan campuran antara air tawar dan air laut (air asin). Jika kadar garam yang dikandung dalam satu liter air adalah antara 0,5 sampai 30 gram, maka air ini disebut payau. Namun jika lebih, disebut air asin. Air

---

<sup>36</sup> Putra, S. R. 2013. *Desain Belajar Mengajar Kreatif Berbasis Sains*. Diva Press, Yogyakarta



payau dapat ditemukan di daerah-daerah muara dan memiliki jenis ikan yang populer di Indonesia, seperti ikan Bandeng.

