

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) terluas di dunia yang memiliki jumlah pulau sebanyak 17.499 buah sehingga Indonesia memiliki garis pantai yang panjang, yaitu mencapai 81.000 km (Dishidros, 2013). Dari sejumlah pulau tersebut yang sudah diverifikasi sebanyak 13.466 pulau, dengan total luas perairan Indonesia sekitar 3,25 juta km² yang meliputi laut teritorial dan perairan kepulauan. Kondisi tersebut merupakan potensi lahan budidaya perikanan dalam bentuk tambak, kolam air tawar, perairan umum, sawah atau budidaya laut dengan total potensi budidaya sebesar 17.744.303 hektar (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2011).

Berdasarkan laporan FAO *Year Book* 2010, Produksi perikanan tangkap Indonesia sampai dengan tahun 2010 mencapai 5.380.266 ton, dengan jumlah tangkapan ikan tersebut posisi Indonesia berada pada peringkat ke-2 dunia dibawah China. Indonesia juga merupakan produsen perikanan budidaya dunia, sampai dengan tahun 2010 komoditas perikanan budidaya yang dihasilkan mencapai 2.3 juta ton, posisi produksi perikanan budidaya Indonesia di dunia berada pada urutan ke-4 dibawah China, India dan Vietnam. Hal ini menyebabkan Indonesia memiliki kesempatan untuk menjadi penghasil produk perikanan terbesar dunia, karena kontribusi produk perikanan Indonesia di dunia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun pada periode 2001-2010. Menurut Daryanto (2010) Perikanan merupakan salah satu sumber daya yang penting bagi hajat hidup masyarakat dan dapat menjadi penggerak utama (*prime mover*) perekonomian nasional. Hal tersebut didasarkan pada kondisi Indonesia yang memiliki sumber daya perikanan yang besar baik ditinjau dari kuantitas maupun diversitas, serta industri di sektor perikanan memiliki keterkaitan (*backward and forward linkage*) yang kuat dengan industri-industri lainnya. Selain itu industri perikanan berbasis pada sumberdaya lokal atau dikenal dengan istilah *resources-based industries* dan memiliki keunggulan (*comparative advantage*) yang tinggi di sektor perikanan sebagaimana dicerminkan

dari potensi sumber daya ikannya. Dengan potensi tersebut sumber daya perikanan sesungguhnya memiliki keunggulan komparatif untuk menjadi sektor unggulan. Dengan semakin terbukanya pasar pada masing-masing negara menjadi tantangan bagi pembangunan perikanan nasional, beberapa permasalahan yang sering dihadapi antara lain biaya produksi yang tinggi, lemahnya permodalan, kurangnya kemampuan pembudidayaan ikan dalam pengelolaan benih, pakan, penyakit, perlindungan lingkungan budidaya dan penanganan pascapanen. Apabila permasalahan-permasalahan tersebut tidak ditanggulangi secara tepat, maka bisa menjadi faktor penghambat dalam peningkatan daya saing sektor perikanan di masa yang akan datang. Menurut Anggoro (2005) Program pengembangan sumberdaya perikanan akan meningkatkan lalu lintas ikan hidup baik berupa induk, benih maupun ikan ukuran konsumsi, kegiatan lalu lintas ikan dan produk olahannya harus memenuhi kualitas standar bagi kesehatan manusia dan bebas dari segala hama dan penyakit ikan yang dapat membahayakan kehidupan manusia dan kelestarian sumberdaya perikanan.

Mengingat sangat besar manfaat ikan bagi masyarakat, maka perlu dilakukan upaya kelestariannya. Ikan merupakan sumberdaya yang dapat diperbaharui, artinya jika pengelolaan sumberdaya perikanan dilakukan dengan memperhatikan aspek kontinuitas, maka ketersediaan sumberdaya perikanan yaitu berupa protein hewani juga akan stabil. Salah satu aspek yang perlu mendapat perhatian penting adalah aspek penyakit, ancaman penyakit yang belum bisa ditanggulangi merupakan salah satu penyebab pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya perikanan terhambat. Penyakit ikan memiliki pengaruh yang sangat besar, karena wabah penyakit dapat mengganggu kesehatan ikan yang dapat berakibat populasi ikan punah. Dampak yang ditimbulkan akibat serangan penyakit ikan tidak hanya pada organisme yang dibudidayakan tetapi mengakibatkan dampak yang sama bagi ikan yang tidak dipelihara (*wild species*). Pada organisme budidaya akibat yang bisa ditimbulkan oleh penyakit ikan yaitu kematian ikan, gagal panen yang berujung pada kerugian material, sedangkan untuk ikan tidak dipelihara dapat berakibat punahnya spesies ikan asli (*endogeneosus species*) pada wilayah tertentu (Prayitno, 2002). Penyakit yang sulit ditanggulangi tentu akan mengancam kelestarian sumberdaya perikanan. Prinsip pengobatan terhadap

penyakit bukan lagi merupakan salah satu hal utama yang harus dilakukan. Kecenderungan prinsip dalam bidang kesehatan sekarang telah bergeser menjadi prinsip pencegahan terhadap penyakit. Oleh karena itu, perlu diperkuat sistem pertahanan untuk mencegah masuknya penyakit-penyakit ikan yang belum pernah ada di Indonesia (penyakit eksotik) dan tersebarnya penyakit ikan dari suatu area ke area lain. Wabah penyakit sedang semakin diakui sebagai hambatan yang signifikan untuk produksi perikanan budidaya dan perdagangan dan mempengaruhi pembangunan ekonomi sektor di banyak negara di dunia. Penyakit sekarang dianggap sebagai salah satu faktor pembatas dalam budidaya sub-sektor perikanan dengan dampak langsung ditimbulkan yaitu kerugian secara ekonomi, dan pengaruh secara tidak langsung yaitu pada aspek sosial dan aspek lainnya, seperti masalah perdagangan dan ketenagakerjaan, penggunaan bahan kimia dan obat-obatan, dan biaya lingkungan (Subasinghe, 1997).

Penyebaran penyakit ikan secara tidak terkendali berdampak pada penurunan populasi spesies bahkan dapat menyebabkan kepunahan spesies, hal ini akan berimplikasi terhadap terganggunya keseimbangan lingkungan karena hilangnya salah satu komponen dalam ekosistem yang menyebabkan terputusnya rantai makanan sehingga menyebabkan komposisi populasi menjadi berubah dan menyebabkan gangguan pada organisme yang ada dalam ekosistem. Pendapat yang sama dinyatakan oleh Mahmudi (2012) Lingkungan dikatakan seimbang (equilibrium) apabila memiliki ciri-ciri salah satunya adalah Lingkungan yang didalamnya terdapat pola-pola interaksi, meliputi : arus energi, daur materi, rantai makanan, jaring-jaring makanan, piramida ekologi, daur biogeokimia, dan produktivitas. Perubahan komponen populasi yang bersifat drastis akan mempengaruhi perubahan komponen lainnya. Musnahnya salah satu komponen (tingkatan trofi) pada piramida ekologi atau rantai makanan maka menyebabkan dampak perubahan pada komponen sebelumnya maupun sesudahnya yang mengakibatkan lingkungan tersebut menjadi tidak stabil.

Potensi pemanfaatan sumberdaya hayati ikan Indonesia yang besar, dan semakin meningkatnya lalulintas komoditas perikanan baik antar negara maupun antar area didalam wilayah Negara Republik Indonesia, memiliki peluang terhadap meningkatnya resiko masuk dan tersebarnya Hama dan Penyakit Ikan Karantina

(HPIK), baik yang berasal dari luar negeri maupun antar area di dalam wilayah negara Republik Indonesia. Hal tersebut dapat mengancam kelestarian sumber daya hayati ikan Indonesia, dan menurunkan tingkat produksi budidaya ikan, sehingga pada akhirnya dapat merugikan perekonomian nasional. Oleh karena itu tindakan pencegahan terhadap masuk dan tersebarnya HPIK perlu dilakukan melalui tindakan karantina ikan pada media pembawa yang dilalulintaskan. Pendapat yang sama diungkapkan oleh Arthur *et al.* (2008) Karantina adalah tindakan manajemen risiko yang penting dan kegiatan utama yang harus dipertimbangkan ketika mengembangkan strategi nasional untuk manajemen kesehatan hewan akuatik. Hal ini juga dapat digunakan secara efektif untuk meningkatkan *Biosecurity* di tingkat produksi. Penyakit ikan merupakan akibat dari serangkaian variabel kompleks yaitu variabel dari inang, patogen, dan lingkungan. Sedangkan ikan liar umumnya dipandang sebagai relatif bebas dari penyakit, penyakit ikan merupakan salah satu komponen yang memiliki pengaruh penting pada ekosistem perairan (Hedrick, 1998).

1.2. Perumusan Masalah

Pembangunan karantina ikan merupakan bagian integral dari pembangunan kelautan dan perikanan yang merupakan penggerak dan pilar pembangunan ekonomi nasional. Pembangunan karantina ikan bertujuan antara lain untuk meningkatkan sistem perkarantinaan ikan nasional yang komprehensif, prospektif dan kompatibel. Dalam pembangunan kelautan dan perikanan, karantina ikan mempunyai peran sangat penting dan strategis dalam hubungannya dengan lalulintas komoditas perikanan, karena disatu sisi karantina ikan diharapkan mampu sebagai filter pertama bagi masuknya komoditas perikanan impor, dan di lain pihak harus mampu menjamin mutu dan kesehatan ikan bagi produk perikanan Indonesia yang akan di ekspor (Infokarikan, 2007). Pelaksanaan implementasi kebijakan karantina ikan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, permasalahan tersebut menjadikan tantangan bagi karantina ikan yaitu antara lain masih adanya pelanggaran ketentuan karantina ikan dan masih sedikitnya pelaku pelanggaran yang dijatuhkan sanksi pidana, masih kurangnya penyidik pegawai negeri sipil, semakin ketatnya persyaratan yang diberlakukan oleh negara tujuan ekspor,

kesadaran pengguna jasa (pengusaha) dalam berperanserta dalam upaya pengendalian hama dan penyakit ikan, perkembangan teknik dan metode analisis penyakit ikan yang menuntut karantina ikan untuk diterapkan dalam kegiatan pengujian laboratorium, kemajuan di bidang transportasi dalam kegiatan perdagangan sektor perikanan yang mempermudah lalu lintas produk perikanan yang berdampak pada meningkatnya risiko penyebaran penyakit ikan, serta permasalahan anggaran dan sarana prasarana penunjang kegiatan. Permasalahan tersebut menjadikan tantangan bagi karantina ikan untuk menyusun suatu strategi yang dapat memecahkan atau menjadikan solusi sehingga dalam menerapkan kebijakan yang dirumuskan menjadi tepat sasaran dan optimal.

Prinsip pembangunan berkelanjutan dalam hal ini adalah pembangunan perikanan berkelanjutan mulai diterapkan dalam penyusunan program dan kebijakan sebagaimana diamanatkan UU No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa kajian lingkungan harus dilakukan dalam penyusunan dan evaluasi rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan jangka menengah dan panjang, kebijakan dan program yang berpotensi menimbulkan dampak dan atau risiko terhadap lingkungan hidup. Pelaksanaannya meliputi pengkajian pengaruh kebijakan, rencana, dan program terhadap kondisi lingkungan hidup di suatu wilayah, perumusan alternatif penyempurnaan kebijakan dan program serta rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan kebijakan dan program yang mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Untuk mendukung pembangunan, strategi kebijakan karantina ikan perlu dilakukan secara terarah dan berkesinambungan serta mengintegrasikan prinsip pembangunan perikanan berkelanjutan agar pelaksanaan kegiatan karantina ikan dapat berjalan dengan optimal dan dapat mencegah atau menanggulangi dampak serta risiko kerusakan lingkungan, yang didukung antara lain oleh sarana dan prasarana, sumberdaya manusia, teknik dan metoda serta kemampuan diagnosis HPIK yang sesuai dengan standar nasional maupun internasional. Selain itu, keberhasilan pelaksanaan karantina ikan dapat dipengaruhi oleh kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang kuat, serta peran serta masyarakat.

Berdasarkan permasalahan umum diatas maka muncul beberapa pertanyaan penelitian (*research question*) yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana faktor internal dan eksternal karantina ikan dalam menentukan kebijakan?
2. Bagaimana prioritas Strategi Implementasi kebijakan yang diterapkan dalam mendukung pembangunan perikanan berkelanjutan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Mengidentifikasi faktor internal dan eksternal serta menyusun atau merumuskan kebijakan karantina ikan;
2. Mengkaji dan menetapkan prioritas strategi implementasi kebijakan karantina ikan dalam mendukung pembangunan perikanan berkelanjutan.

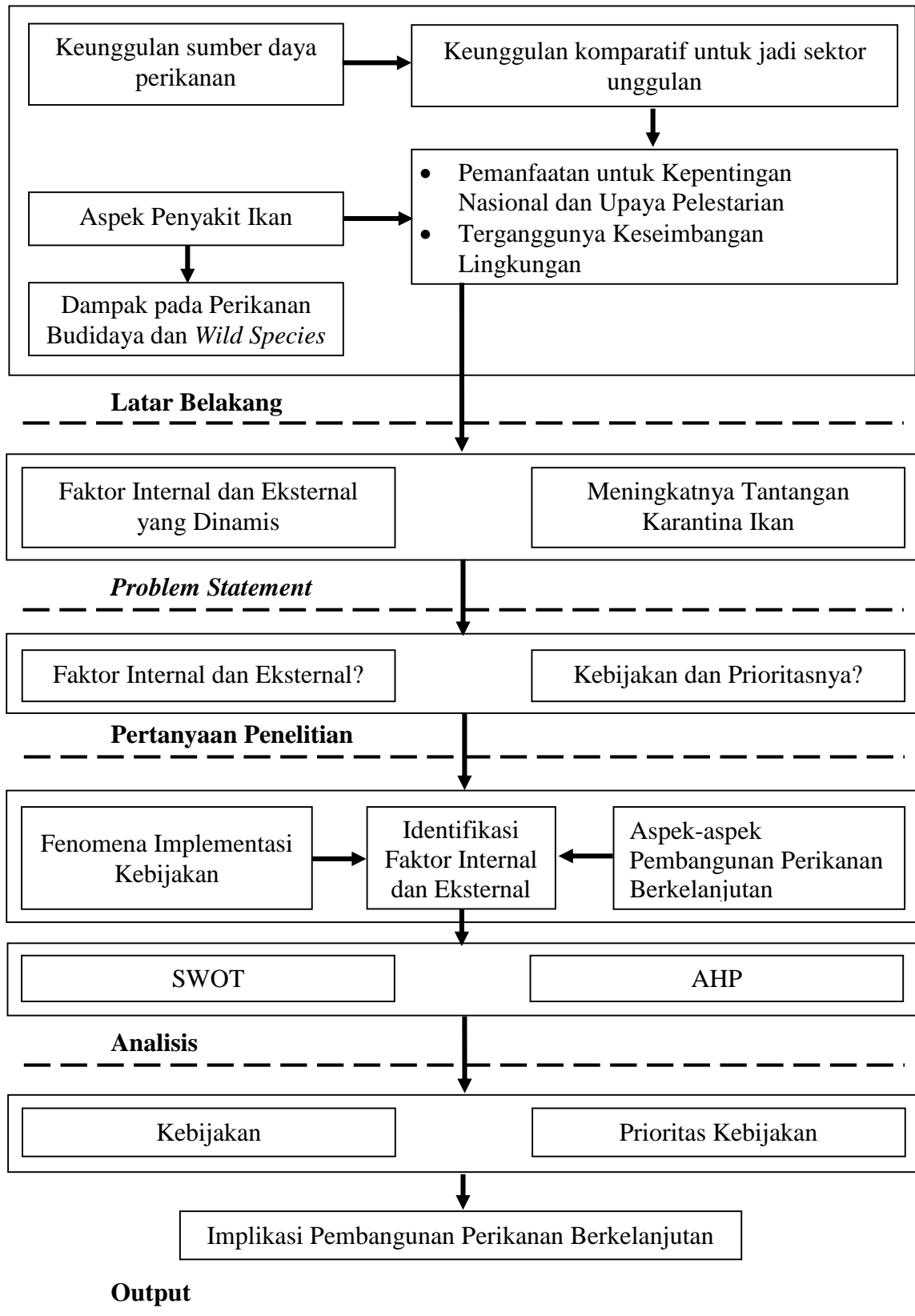
1.4. Kerangka Pikiran

Penelitian ini diawali dengan munculnya suatu pemikiran mengenai meningkatnya peran dan tantangan yang dihadapi oleh Karantina Ikan dalam mendukung pembangunan perikanan berkelanjutan.

Beberapa aspek penelitian dalam kebijakan karantina ikan muncul dalam rangka mengidentifikasi faktor internal dan faktor eksternal, antara lain: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, hubungan antar organisasi, disposisi implementor, kondisi sosial ekonomi dan lingkungan.

Analisis SWOT diterapkan untuk mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dari faktor-faktor internal dan eksternal instansi tersebut serta untuk merumuskan alternatif kebijakan karantina ikan dalam pembangunan perikanan berkelanjutan. Analisis AHP diterapkan untuk menentukan urutan prioritas kebijakan berdasarkan hasil rumusan analisis SWOT.

Gambar 1. Kerangka Pemikiran Penelitian



1.5. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pikiran maka dapat ditarik hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Faktor internal lebih dominan dalam penentuan strategi implementasi karantina ikan;
2. Prioritas utama dalam strategi kebijakan karantina ikan adalah revisi peraturan perundangan.

1.6. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu sebagai berikut :

1. Secara teoritis, untuk menerapkan konsep teoritik tentang implementasi kebijakan karantina ikan dalam perannya untuk mendukung pembangunan perikanan berkelanjutan;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan rujukan berupa rekomendasi prioritas strategi kebijakan karantina yang perlu dilakukan dalam pembangunan perikanan berkelanjutan.

1.7. Penelitian Terdahulu dan Keaslian Penelitian

Penelitian terdahulu yang terkait dengan analisis implementasi yang relevan pada penelitian ini secara ringkas akan dijelaskan sebagai berikut :

Asri Dwi Asmarani (2010) yang menulis tesis dengan judul “Strategi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Klaten: Pendekatan Analisis SWOT dan AHP” tujuan penelitian tersebut adalah menganalisis faktor-faktor yang berkaitan dengan pembangunan daerah Kabupaten Klaten, baik dari faktor internal maupun faktor eksternal berupa kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), kesempatan (*opportunity*) maupun ancaman (*threat*); merumuskan strategi-strategi kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Klaten; memilih prioritas strategi kebijakan berdasarkan pertimbangan potensi, kemampuan dan kendala yang ada. Rumusan prioritas kebijakan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Klaten adalah sebagai berikut: 1. Memperkuat ekonomi mikro; 2. Memanfaatkan segala sumber daya untuk mengoptimalkan

otonomi daerah; 3. Memperbaiki kinerja lembaga; 4. Mengembangkan potensi wisata yang dimiliki pemerintah daerah Kabupaten Klaten. 5. Mempertahankan Kabupaten Klaten sebagai daerah pertanian/lumbung padi bagi Provinsi Jawa Tengah.

Nurul Hidayati (2011) menulis tesis dengan judul “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Burung Walet Habitat Alami di Kabupaten Ogan Komering Ulu Propinsi Sumatera Selatan ” pada penelitian tersebut bertujuan untuk mengkaji bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten OKU No. 15 tahun 2007 dalam kaitannya melindungi habitat dan populasi burung walet di habitat alami. Hasil yang dapat dirumuskan yaitu Ditinjau dari aspek konservasi telah tercapai, untuk aspek ekonomi belum tercapai, aspek sosial ekonomi belum tercapai.

Dian Nur Amalia (2011) yang melakukan penelitian dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam Cagar Alam Guci Kabupaten Tegal” penulisan tesis tersebut bertujuan untuk mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan; mengkaji perencanaan kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam Cagar Alam Guci agar tetap mendukung fungsi konservasi. Rumusan hasil penelitian tersebut adalah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah karakteristik kebijakan dan karakteristik lingkungan kebijakan; Penyelesaian proses evaluasi fungsi kawasan secara terpadu.

Arum Padmarani Swarna Aurajati (2011) dengan judul tesis “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Kabupaten Lombok Barat” yang menjadi tujuan dalam tesis tersebut adalah Mengkaji implementasi kebijakan khususnya pada rencana strategis pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; mengkaji hambatan-hambatan yang dijumpai dalam implementasi. Hasil yang diperoleh pada penelitian tersebut adalah Renstra WP3K di kabupaten Lombok Barat belum sepenuhnya bisa dijadikan program/kegiatan; Hambatan-hambatan: Kepentingan kelompok sasaran kurang terakomodir; Renstra bersifat ego sektoral; Ketersediaan anggaran dan SDM; Rendahnya penginformasian; Mutasi atau promosi jabatan menimbulkan penempatan posisi yang kurang tepat; Rendahnya tingkat pendidikan dan kesadaran masyarakat pesisir.

Diarto (2012) menyusun tesis dengan judul “Strategi Pengembangan

Wanamina pada Kawasan Hutan Mangrove Tugurejo (KHMT) di Kota Semarang” pada penelitian tersebut menggunakan metode deskriptif analitis dengan tujuan untuk memberikan gambaran mengenai kondisi umum KHMT, persepsi masyarakat terhadap KHMT, partisipasi masyarakat terhadap pelestarian KHMT dan sistem kelembagaan pengelolaan KHMT untuk mendukung pengembangan wanamina. Perumusan strategi pengembangan wanamina dilakukan dengan menganalisis faktor internal dan faktor eksternal pada KHMT menggunakan matriks IFAS-EFAS SWOT. Hasil rumusan strategi pengembangan wanamina diantaranya dengan melakukan penanaman mangrove pada area petambakan, penanganan masalah pencemaran limbah cair industri dan sedimentasi di sekitar KHMT serta penentuan dan pengembangan sistem kelembagaan pengelolaan yang akan diterapkan dalam pengembangan wanamina.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah dari tema yang dipilih yaitu strategi implementasi kebijakan, sedangkan perbedaannya adalah metode dalam analisis penelitian dan substansi yang berbeda. Sejauh pengetahuan peneliti, belum pernah ada penelitian tentang kebijakan karantina ikan.

Secara ringkas penelitian-penelitian yang mengkaji tentang strategi dan/atau implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Penelitian-Penelitian Terdahulu

Nama (Tahun)	Judul Penelitian	Tujuan	Hasil
Asri Dwi Asmarani (2010)	Strategi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Klaten: Pendekatan Analisis SWOT dan AHP	Menganalisis faktor-faktor yang berkaitan dengan pembangunan daerah Kab. Klaten, baik dari faktor internal maupun faktor eksternal berupa kekuatan, kelemahan, kesempatan maupun ancaman; merumuskan strategi-strategi kebijakan pembangunan daerah Kab. Klaten; memilih prioritas strategi kebijakan berdasarkan pertimbangan potensi, kemampuan dan kendala yang ada.	Rumusan prioritas kebijakan sebagai berikut: 1. Memperkuat ekonomi mikro; 2. Memanfaatkan segala sumber daya untuk mengoptimalkan otonomi daerah; 3. Memperbaiki kinerja lembaga; 4. Mengembangkan potensi wisata yang dimiliki pemerintah daerah Kabupaten Klaten. 5. Mempertahankan Kab. Klaten sebagai daerah pertanian/lumbung padi bagi Provinsi Jawa Tengah.

Nama (Tahun)	Judul Penelitian	Tujuan	Hasil
Nurul Hidayati (2011)	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Burung Walet Habitat Alami di Kabupaten Ogan Komering Ulu Propinsi Sumatera Selatan	Mengkaji bagaimana implementasi perda Kab. OKU No. 15 tahun 2007 dalam kaitannya melindungi habitat dan populasi burung walet di habitat alami Mengkaji faktor-faktor yang berperan terhadap proses implementasi	Ditinjau dari aspek konservasi telah tercapai, untuk aspek ekonomi belum tercapai, aspek sosial ekonomi belum tercapai
Dian Nur Amalia (2011)	Analisis Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam Cagar Alam Guci Kabupaten Tegal	Mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan; Mengkaji perencanaan kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam CA Guci agar tetap mendukung fungsi konservasi	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah karakteristik kebijakan dan karakteristik lingkungan kebijakan; Penyelesaian proses evaluasi fungsi kawasan secara terpadu
Arum Padmarani Swarna Aurajati (2011)	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Kabupaten Lombok Barat	Mengkaji implementasi kebijakan khususnya pada rencana strategis pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; mengkaji hambatan-hambatan yang dijumpai dalam implementasi	Renstra WP3K di kabupaten Lombok Barat belum sepenuhnya bisa dijadikan program/kegiatan; Hambatan-hambatan: Kepentingan kelompok sasaran kurang terakomodir; Renstra bersifat ego sektoral; Ketersediaan anggaran dan SDM; Rendahnya penginformasian; Mutasi atau promosi jabatan menimbulkan penempatan posisi yang kurang tepat; Rendahnya tingkat pendidikan dan kesadaran masyarakat pesisir

Nama (Tahun)	Judul Penelitian	Tujuan	Hasil
Diarto (2012)	“Strategi Pengembangan Wanamina pada Kawasan Hutan Mangrove Tugurejo (KHMT) di Kota Semarang”	Memberikan gambaran mengenai kondisi umum KHMT, persepsi masyarakat terhadap KHMT, partisipasi masyarakat terhadap pelestarian KHMT dan sistem kelembagaan pengelolaan KHMT untuk mendukung pengembangan wanamina	Melakukan penanaman mangrove pada area petambakan, penanganan masalah pencemaran limbah cair industri dan sedimentasi di sekitar KHMT serta penentuan dan pengembangan sistem kelembagaan pengelolaan yang akan diterapkan dalam pengembangan wanamina.

Sumber: (Olah Data Sekunder, 2013)