

BAB I

PENDAHULUAN

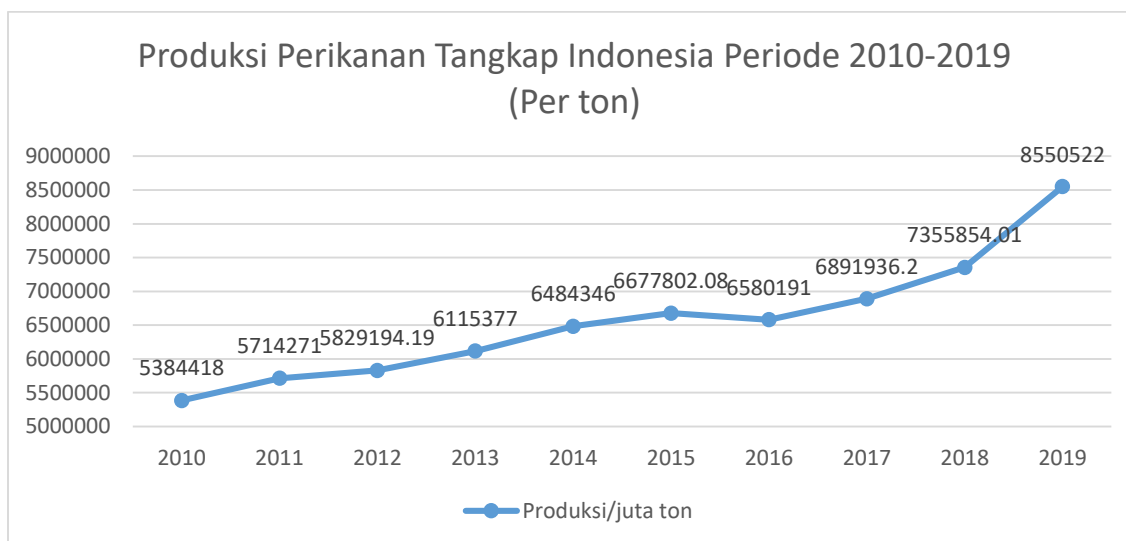
1.1 Latar belakang

Indonesia menjadi negara dengan sebutan negara kepulauan, hal ini karena Indonesia memiliki sebanyak 16.771 pulau, yang menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia sehingga garis pantai yang dimiliki oleh Indonesia terpanjang setelah negara Kanada. Menurut hasil penelitian dari Badan Informasi Geo Spasial (BIG) yang bekerja sama dengan Pusat Hidrografi dan Oseanografi (Pushidros) TNI angkatan Laut tahun 2018 (<https://www.mongabay.co.id>, 2018) Luas wilayah yang dimiliki oleh Indonesia (daratan dan perairan) 8.300.000 km², terdiri dari daratan seluas 2.010.000 km² serta lautan yang memiliki luas kurang lebih 3.257.483 km² kemudian luas Zona Ekonomi Eksekutif Indonesia adalah 3.000.000 km², untuk 16.056 pulau yang dimiliki Indonesia (Ambari, 2018).

Dengan melihat wilayah Indonesia, 70% wilayah negara ini merupakan wilayah laut di mana hal tersebut menunjukkan Indonesia mempunyai potensi sumber daya perikanan yang besar. Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan, sektor perikanan masih menjadi unggulan bagi kinerja ekspor Indonesia. Pada Januari - April tahun 2015-2019 nilai ekspor perikanan naik 3,5% per tahun, sedangkan volumenya naik 1,68% per tahun. Peningkatan itu dibuktikan naiknya nilai produk domestik bruto (PDB) pada bidang perikanan serta Nilai Tukar Nelayan (NTN). Pada tahun 2018 PDB perikanan berjumlah Rp. 58,97 triliun, kemudian tahun 2019 PDB perikanan naik angka Rp. 63 triliun. Selanjutnya pada triwulan II 2019 PDB perikanan mencapai 62,24 triliun atau 29,39% lebih tinggi dari PDB perikanan triwulan II 2018 (Anwar, 2020). Selanjutnya, pada tahun 2020 total ekspor perikanan RI mencapai 5,2 miliar dollar AS atau setara dengan 72,8 triliun yang merupakan ekspor ikan konsumsi (<https://money.kompas.com>, 2021). Dengan melihat hal tersebut menunjukkan bidang perikanan di Indonesia memiliki potensi yang besar di dalamnya, apalagi pada perikanan tangkapnya. Perikanan tangkap dapat mendatangkan keuntungan yang tinggi di setiap negara termasuk Indonesia. Setidaknya ada tiga peran dengan adanya perikanan tangkap, yaitu sumber pertumbuhan ekonomi, sumber pangan terkhusus untuk protein hewani, dan pembuka lapangan pekerjaan (Jusuf & Andaki dalam Kusdiantoro et al., 2019). Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia menunjukkan produksi perikanan

tangkap di Indonesia mengalami kenaikan dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2019. Hal tersebut dapat dilihat pada Grafik 1.1 mengenai Produksi Perikanan Tangkap Indonesia periode 2010-2019 (per ton) berikut ini:

Grafik 1.1 Produksi Perikanan Tangkap Indonesia periode 2010-2019 (per ton)



Sumber: Satu Data, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2021

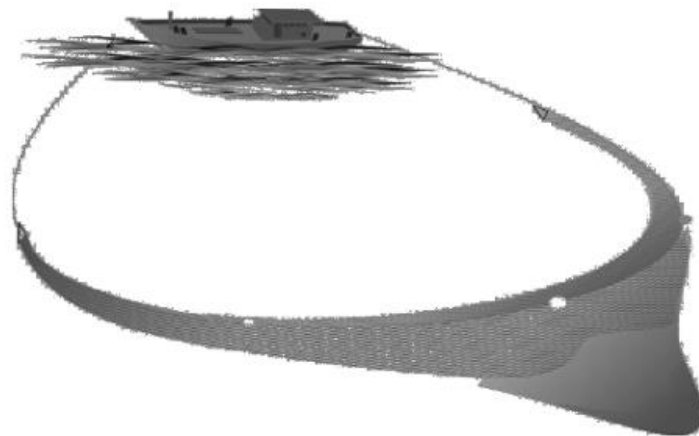
Melihat pada Grafik Produksi Perikanan Tangkap Indonesia periode 2010-2019 (per ton) di atas menunjukkan betapa besarnya potensi sumber daya perikanan di Indonesia. Memperhatikan pentingnya wilayah pesisir sebagai sumber daya pembangunan dan sifat rentannya terhadap berbagai kegiatan pembangunan maka kebijakan yang tepat untuk wilayah laut dan pesisir dibutuhkan untuk mengatur pemanfaatan sumberdaya perikanan di dalamnya agar pemanfaatan dan pemakaiannya terarah, efisien, dan dapat mencapai tujuan pembangunan (Dahuri dalam Kismartini & Bungin, 2019: 2-3). Mengelola produk perikanan haruslah memperhatikan serta menjaga keberlanjutan penangkapan sumber daya ikan, salah satunya melalui selektivitas atau pemilihan alat tangkap ikan. Organisasi *World Widelife Fund for Nature* (WWF) berpendapat mengenai tantangan terbesar bagi manusia di bumi ini, yaitu menjaga laut dari laju ekosistem yang semakin rusak serta sumberdaya ikan yang akan mengalami degradasi akibat alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan.

Pada tahun 2016, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan di bawah kepemimpinan Menteri Susi Pujiastuti mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang Alat Penangkap Ikan. Melalui Peraturan Menteri No 71 tahun 2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Tangkap Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik

Indonesia (WPNRI) untuk menindaklanjuti dan mengganti Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkap Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPNRI).

Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna menjaga kelestarian lingkungan laut dan kelestarian ikan, yaitu melalui peraturan mengenai pelarangan penggunaan alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan salah satunya pada larangan penggunaan Alat Penangkap Ikan jenis cantrang. Cahyani (dalam Praramdan, 2019) memberikan penjelasan mengenai cantrang, yaitu alat tangkap yang dapat dipergunakan sebagai penangkap sumber daya perikanan pada jenis udang dan tali penarik panjang sebagai pelengkapanya dikaitkan dengan ujung sayap jaring. Penggunaan cantrang memberikan keuntungan yang besar karena waktu melaut yang relatif singkat dapat memiliki produktivitas yang tinggi. Cantrang dapat dibawa oleh nelayan 2 atau 3 sekaligus sebagai cadangan pada saat kegiatan penangkapan ikan berlangsung. Cantrang pada dasarnya merupakan transformasi atau perubahan dari alat tangkap ikan jenis trawl. Modifikasi dilakukan akibat reaksi dari nelayan terhadap Keppres No 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan Alat Tangkap Trawl di Seluruh Perairan Indonesia (Hakim & Nurhasanah, 2016). Berikut ini gambar API jenis cantrang yang dioperasikan oleh nelayan Indonesia:

Gambar 1.1 Alat Penangkap Ikan Jenis Cantrang



Sumber: <https://news.kkp.go.id/>, 2016

Kementerian Kelautan dan Perikanan memberikan pernyataan bahwa cantrang yang memiliki diameter hampir 2000 meter mampu menyapu dasar lautan serta menghancurkan

terumbu karang sementara jaringnya mampu menangkap ikan-ikan kecil yang dapat merusak kemampuan ekosistem laut pada masa yang akan datang (Sepri & Prayitno, 2019). Penggunaan cantrang dikhawatirkan akan menimbulkan dampak, yaitu terhambatnya keberlanjutan sumberdaya ikan demersal. Ikan demersal merupakan jenis ikan yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi karena ciri khas dan digemari oleh banyak konsumen. Ikan demersal antara lain kakap merah, kuniran, kurisi, bawal, manyung, peperek, dan lainnya. Ikan demersal biasanya hidup menyendiri (www.kompas.com, 2020).

Data terkait status tingkat eksploitasi sumberdaya ikan pada masing-masing wilayah perairan negara Indonesia, menunjukkan kondisi eksploitasi laut Jawa dan Samudera Hindia (selatan Jawa) di mana nelayan pengguna cantrang berpusat, menunjukkan penjelasan mengenai kondisi yang memprihatinkan. Mayoritas jenis ikan mengalami kondisi *over eksploitasi* dan *fully exploited*. Berikut tabel data yang menunjukkan kondisi sumber daya ikan tahun 2018 di Laut Jawa dan Samudera Hindia:

Tabel 1.1 Kondisi Sumber Daya Ikan Tahun 2018

Kelompok sumber daya ikan	STI 712 (Laut Jawa)	STI 573 (Selatan Jawa)
Udang	Overeksploitasi	Overeksploitasi
Demersal	<i>Fully Exploited.</i> Catatan: untuk jenis kakap merah dan kerapu sudah overeksploitasi	Eksplorasi Moderat Catatan: untuk jenis kakap merah dan kuwe sudah <i>fully exploited</i>
Pelagis Kecil	Overeksploitasi	<i>Fully Exploited.</i>
Tuna Besar	-	Overeksploitasi

Sumber: Data KKP, Riset yang dilakukan oleh CNBC Indonesia (Hanung, 2018)

Pelarangan penggunaan Alat Penangkap Ikan (API) jenis cantrang ini pada dasarnya telah diputuskan sejak tahun 2009, dijelaskan oleh Menteri Susi Puji Astuti tahun 2017 melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memberikan peraturan penggunaan cantrang harus diberhentikan (Hamdani, 2019). Pro dan kontra mewarnai peraturan tersebut sehingga sempat beberapa kali diberikan kelonggaran perpanjangan waktu bagi nelayan cantrang untuk dapat menggunakannya. Mulai 8 Januari 2015 peraturan tersebut diberlakukan, namun sudah tiga kali aturan tersebut seharusnya dilonggarkan.

Pada 2018 awal menjadi tahun di mana cantrang dilarang beroperasi, akan tetapi tetap saja masih ada pihak yang merasa dirugikan dengan adanya peraturan larangan menggunakan API cantrang. Bentuk penolakan oleh nelayan cantrang terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan, yaitu pada aksi demonstrasi. Demonstrasi dan ketidaksetujuan nelayan terhadap Permen tersebut didasari dengan alasan merugikan ekonomi dan menyulitkan nelayan untuk mencari ikan, terutama nelayan kecil. Penelitian yang dilakukan Gumay Febryano dkk (2021) di Lampung menjelaskan dampak akibat diberlakukannya larangan cantrang adalah menurunnya produksi tangkapan ikan, selain itu tidak ada pemasukan untuk pendapatan daerah akibat adanya larangan cantrang beroperasi. Hal tersebutlah yang menjadi alasan penolakan Permen yang melarang cantrang beroperasi. Dalam hal ini penolakan tidak hanya datang pada nelayan cantrang saja tetapi juga pada pihak DPR yang menganggap kebijakan tersebut menghambat kesejahteraan para nelayan. DPR meminta kembali kepada pemerintah, dalam hal ini KKP untuk meninjau kebijakan pelarangan cantrang (<https://www.dpr.go.id>, 2018).

Lima tahun setelah API cantrang dilarang pada November 2020, Kementerian Kelautan dan Perikanan di bawah pimpinan Menteri Edhy Prabowo mengeluarkan peraturan menjelaskan beberapa alat tangkap ikan yang tadinya dilarang menjadi diperbolehkan. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.59 Tahun 2020 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia dan Laut Lepas menjadi pengganti Permen KP No 71 Tahun 2016 tentang Jalur Penangkap Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Keluarnya Permen KP tersebut juga memunculkan pro dan kontra. Beberapa pihak dibuat heran dengan KKP yang mengeluarkan kebijakan tersebut yang sangat bersimpangan dari hasil kajian KKP melalui Laporan Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir tahun 2018. Dalam Laporan tersebut menjelaskan bahwa hanya 18-40% dapat dikonsumsi dari hasil tangkapan cantrang sedangkan sisanya, yaitu kurang lebih 60-82% merupakan tangkapan sampingan (*by-catch*) atau tidak dimanfaatkan.

Penggunaan cantrang merangsang penangkapan ikan yang tidak efektif dan eksploif, cantrang juga dapat menghancurkan rumah ikan, yaitu terumbu karang, kemudian penggunaan cantrang dapat memicu konflik sosial ekonomi nelayan di tingkat akar rumput. Hal tersebut karena cantrang kerap menjadi penyebab adanya konflik horizontal, hasil tangkapan cantrang dapat mempengaruhi produk tangkapan serta nilai ekonomis tangkapan nelayan yang

menggunakan API jenis lainnya (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2018). Dalam hal ini, Jawa Tengah menjadi provinsi yang nelayannya banyak menggunakan alat tangkap ikan jenis cantrang. Salah satu Kabupaten yang banyak menggunakan API jenis cantrang ada di Kabupaten Pati. Berikut ini data dari Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah yang menunjukkan Pati termasuk Kabupaten yang menggunakan API cantrang cukup banyak di Jawa Tengah:

Tabel 1.2 Jumlah Unit Alat Penangkap Ikan Jenis Cantrang di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017

NO	Kabupaten/Kota	Jumlah Cantrang	Persentase (%)
1	Kota Semarang	242	27.56
2	Kabupaten Pati	216	24.60
3	Kabupaten Pemalang	109	12.41
4	Kabupaten Tegal	105	11.96
5	Kabupaten Brebes	77	8.77
6	Kabupaten Pekalongan	48	5.47
7	Kabupaten Demak	44	5.01
8	Kota Tegal	37	4.21
	Total	878	100

Sumber: statistik perikanan tangkap Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah, 2017

Melihat Tabel Jumlah Unit Alat Penangkap Ikan Jenis Cantrang Di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2017 di atas, menunjukkan bahwa Kabupaten Pati menjadi urutan kedua dengan pemakain API jenis cantrang yang tinggi. Sebelumnya, dari 17 kabupaten atau kota di Jawa Tengah terdapat 8 Kabupaten atau Kota yang mengoperasikan cantrang sebagai alat tangkap ikan yang digunakan. Jumlah penggunaan cantrang di Kabupaten Pati, yaitu sebesar 216 (25%), hanya selisih 3% dengan Kota Semarang yang memiliki persentase sebesar 28% yang menjadi wilayah tertinggi penggunaan API jenis cantrang. Nelayan di Kota Semarang juga melakukan aksi demo bersama dengan nelayan di Pati. Nelayan di Pati memberikan gejolak yang besar terhadap penolakan peraturan larangan pengoperasian cantrang. Melihat posisi Kabupaten Pati yang banyak menggunakan cantrang dengan urutan kedua dapat dilihat bahwa nelayan di sana sangatlah bergantung dengan API jenis tersebut.

Sejak peraturan menteri mengenai larangan pengoperasian cantrang berbagai gejolak hadir memang mewarnai kebijakan tersebut. Nelayan di Pati melakukan unjuk rasa sebagai bentuk penolakan peraturan. Berbagai alasan dilontarkan oleh nelayan cantrang di Kabupaten Pati,

dari mulai mereka terancam mengenai pembiayaan untuk penggantian alat tangkap ikan, hingga kehilangan pekerjaan. Melalui Aliansi Nelayan Indonesia kemudian penelitian yang dilakukan dan diolah oleh Tim Riset CNBC (*Consumer News and Business Channel*) Indonesia, dampak pelarangan cantrang di Kabupaten Pati pada tahun 2018 menunjukkan beberapa kondisi yang ditunjukkan pada tabel 1.3 berikut ini:

Tabel 1.3 Dampak Pelarangan Cantrang di Kabupaten Pati

170 kapal cantrang tidak beroperasi
3.400 ABK/nelayan cantrangmanganggur
13.600 orang keluarga nelayan cantrang jatuh miskin
2.600 orang tenaga bongkar dan pengangkut ikut manganggur
20 bengkel kapal (1000 karyawan) terancam tutup

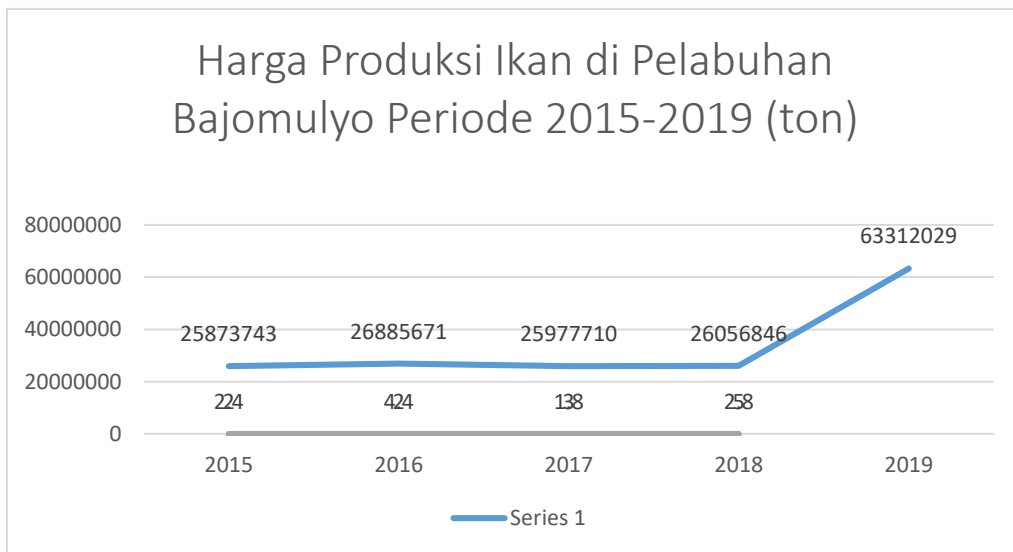
Sumber: Aliansi Nelayan Indonesia, diolah Tim Riset CNBC Indonesia (2018)

Kecamatan Juwana melalui nelayan mereka adalah salah satu Kecamatan di Pati yang turut merespon peraturan menteri Susi Puji Astuti ini. Bentuk respon yang diberikan sama dengan yang lain, yaitu demonstrasi menolak kebijakan pelarangan penggunaan API cantrang. Kecamatan Juwana merupakan kecamatan yang besar di Pati. Kejayaan yang dimiliki mampu membawa Juwana menjadi salah satu pusat industri perikanan nasional. Terdapat lima desa yang memiliki potensi perikanan di Kecamatan Juwana, yaitu Bajomulyo, Trimulyo, Bumirejo, Kedungpancing, dan Bendar (<https://www.patikab.go.id>, 2017). Sebagian besar mata pencaharian penduduk di sana, yaitu sebagai petani, nelayan, dan buruh.

Kecamatan Juwana melalui pelabuhan Bajomulyo menjadi salah satu tempat yang dijadikan tulang punggung perekonomian masyarakat kecamatan tersebut. Pelabuhan perikanan di Bajomulyo Juwana sendiri merupakan Pelabuhan Perikanan Daerah (PPD), namun kualitas pelabuhan ini dapat dikatakan memiliki kesetaraan dengan Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN). Kebijakan terkait larangan penggunaan cantrang mendorong protes besar oleh para nelayan, termasuk pada nelayan Juwana. Munculnya Permen KP Nomor 71 Tahun 2016 yang memperjelas larangan cantrang beroperasi membuat nelayan Juwana kembali takut untuk melaut karena adanya operasi di laut.

Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo dalam tahap ini memiliki peran yang sangat penting untuk nelayannya, di mana selama unjuk rasa dilakukan Ganjar Pranowo meminta KKP untuk memperpanjang masa transisi dan disetujui sampai dengan akhir 2017, namun kemudian pada tahun 2018 nelayan Juwana melakukan aksi protes kembali setelah masa transisi berakhir. Selama gejolak ini terjadi beberapa dampak yang merugikan muncul pada nelayan di Kecamatan Juwana, salah satunya hasil produksi dan harga ikan mereka turun. Hal tersebut dibuktikan dengan grafik berikut:

Grafik 1.2 Data produksi Ikan di Pelabuhan Bajomulyo Periode 2015-2019



Grafik 1.3 Data Harga Ikan di Pelabuhan Bajomulyo Periode 2015-2019



Sumber: PAD, Dinas Kelautan dan Perikanan Kab.Pati

Dapat dilihat pada Grafik Data produksi Ikan di Pelabuhan Bajomulyo Periode 2015-2019, dari tahun 2015 sampai dengan 2017 mengalami produksi ikan yang turun cukup banyak, hingga pada tahun 2018-2019 kembali mengalami kenaikan. Berdasarkan pada Grafik tersebut dampak dari pelarangan cantrang sangat merugikan ekonomi nelayan di Juwana. Protes yang ditunjukkan oleh nelayan Juwana menunjukkan bahwa API cantrang menjadi harapan yang tinggi untuk mereka dalam menyambung kehidupan, namun berbanding terbalik dengan kebijakan KKP. Nelayan Juwana menganggap komitmen KKP tidak optimal, di mana terdapat kesenjangan antara keinginan nelayan Juwana dengan apa yang diberikan oleh KKP. Nelayan Juwana merasa selama ini telah memberikan dampak yang baik bagi perekonomian Juwana melalui hasil tangkap dari cantrang itu sendiri, namun pembuatan kebijakan oleh KKP sebagai instansi yang bertanggung jawab memperhatikan kemakmuran nelayan justru mematikan mata pencaharian nelayan cantrang yang nantinya dapat mengganggu kesejahteraan mereka (Kasanti, 2019).

Namun dalam hal ini karena aksi protes yang dilakukan oleh nelayan Juwana secara terus menerus, pemerintah justru menjadi tidak tegas. Hal ini bisa dilihat di mana penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang masih beroperasi selama Permen No 71 Tahun 2016 berlaku. Penundaan sering terjadi cantrang diperizinkan kembali dan bila masa berlakunya habis pemerintah memperpanjang kembali perizinannya. Pemerintah meminta kapal di atas 30 GT mengganti API sendiri dengan modal mereka, inilah yang menjadi alasan nelayan tidak terima karena pembiayaan pergantian alat tangkap membutuhkan modal yang besar dan bila mengganti alat tangkap juga harus mengganti desain kapal. Penggunaan cantrang masih digunakan walaupun pada saat itu Permen KP terkait larangan penggunaan cantrang masih berlaku, bahkan cantrang menjadi alat tangkap ikan yang paling banyak digunakan setelah *purse seine* di Kecamatan Juwana. Hal tersebut dibuktikan dengan data dari kantor PPP Bajomulyo tahun 2019, sebagai berikut:

**Tabel 1.4 Data Kapal Berdasarkan Ukuran Kapal Diambil Dari data Penerbitan
SPB Tahun 2019**

Alat Tangkap Ikan	Kurang dari 30 GT	Presentase (%)	Lebih dari 30 GT	Presentase (%)	Jumlah	Presentase (%)
Angkut	24	13.87	57	7.22	81	8.42
rawai	24	13.87	64	8.11	88	9.15
Bouke Ami	74	42.77	13	1.65	87	9.04
<i>Purse seine</i> Pelagias Kecil	12	6.94	362	45.88	374	38.88
<i>Perse seine</i> Pelagias Besar	0	0.00	25	3.17	25	2.60
Jaring Insang Oseanik	0	0.00	11	1.39	11	1.14
Cantrang	39	22.54	257	32.57	296	30.77
TOTAL	173	100.00	789	100.00	962	100.00

Sumber: PPP Bajomulyo (2019)

Melihat data di atas dapat menunjukkan Permen Kp No 71 Tahun 2016 terkait larangan penggunaan API cantrang tidak berjalan dengan baik di Kecamatan Juwana. Cantrang menjadi alat tangkap ikan yang banyak digunakan setelah *purese seine* dengan jumlah penggunaan sebanyak 296 buah, persentasenya sebesar 22,5% untuk kapal dengan ukuran kurang dari 30 GT dan 32,5% untuk kapal berukuran lebih dari 30 GT. Dalam hal ini kebijakan tersebut berada posisi “*policy trap*”. *Policy trap* merupakan situasi yang menunjukkan di mana kebijakan yang telah ada terjebak dalam sikap pro dan kontra dari para pemangku kepentingan. Kebijakan yang berada pada jebakan tersebut dapat menyebabkan kegagalan kebijakan, atau tidak dapat diimplementasikan (Kismartini et al., 2019). Mc Connel (dalam Handayani, 2019) menjelaskan kebijakan tidak terimplementasikan karena tidak mampu mencapai tujuan dan komponen yang telah menjadi ketetapan dan untuk mencapai tujuan tidak mampu mendapatkan dukungan dari mereka yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan yang tidak terlaksanakan terjadi saat suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah dipersiapkan, hal ini karena pihak yang terlibat tidak dapat menjalankan kerjasamanya atau karena permasalahan yang ada di luar jangkauan mereka. Salah satu faktor yang menjadi penghalang pengimplementasian kebijakan larangan alat tangkap cantrang adalah komitmen aparat dalam mencapai tujuan kebijakan berada pada

tingkat yang rendah. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya sikap tidak tegas oleh aparat dalam menentukan masa perpanjangan penundaan peraturan. Pemerintah Pusat sampai dengan daerah memiliki komitmen yang rendah (Handayani dan Lituhayu, 2019), karena mereka memberikan diskresi pada implementasi kebijakan. Selain melihat pada faktor yang lain implementasi kebijakan mengenai persoalan cantrang tidak terlaksana dengan baik karena melihat adanya perbedaan persepsi antara nelayan dengan pemerintah mengenai sifat cantrang (Nugroho, 2019). Peraturan terkait larangan cantrang beroperasi belum terlaksanakan dengan baik. Pemerintah Indonesia melalui KKP yang pada saat itu di bawah pimpinan Menteri Edhy Prabowo pada November 2020 melakukan perubahan peraturan. Perubahan peraturan melalui Permen KP No 59 Tahun 2020 salah satu substansinya, yaitu memperbolehkan cantrang beroperasi, hal ini terjadi setelah sekian lama cantrang ilegal.

Pada dasarnya munculnya peraturan tersebut membuat nelayan Juwana merasa senang karena mereka tidak dipersulit kembali. Akan tetapi dengan munculnya peraturan baru tersebut membuat beberapa masalah sesama nelayan. Nelayan yang berada di Natuna merasa resah karena adanya pelegalan API cantrang melalui Permen KP yang baru tersebut. Melalui harian kompas.id (<https://www.kompas.id/>, 2021) Ketua Aliansi Nelayan di Natuna mengatakan 11 kapal cantrang milik nelayan Juwana Pati terlihat tengah menangkap ikan di perairan yang berjarak sekitar 14 mil dari garis pantai pada 1 Maret 2021. Kejadian tersebut telah dilaporkan nelayan kepada personel Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan.

Selain itu dari info yang didapatkan, di Kecamatan Juwana ada beberapa pihak yang merasa senang bila cantrang dilarang. Buruh bongkar di sana memberikan keterangan. Bahwasannya kapal yang menggunakan API *purse Seine* justru merasa senang bila cantrang dilarang, mengingat cantrang bekerja sangat aktif dan mengambil ikan cukup banyak sehingga menjadi saingan karena kerja *purse seine* hanya diam di tempat dan beroperasi malam hari. Legalisasi cantrang juga dikhawatirkan beberapa pihak akan menimbulkan kerusakan lingkungan di masa yang akan datang. Sutrisno (2019) mengungkapkan penggunaan alat tangkap tidak ramah lingkungan dapat mengakibatkan menurunnya produktivitas perikanan karena kerusakan terumbu karang dan degradasi kualitas lingkungan laut. Larangan penggunaan alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan di wilayah laut diarahkan sebagai upaya strategis untuk menyelamatkan sumber daya kelautan dan perikanan.

Setelah beberapa bulan Permen KP yang terbaru berjalan, tidak lama kemudian mengalami perubahan kembali sejak Menteri KKP Edhy Prabowo digantikan oleh Menteri Sakti Wahyu Trenggono akibat Menteri Edhy terjerat kasus ekspor benih lobster. Kemudian melalui akun resmi KKP, yaitu media sosial Instagram Menteri Trenggono mengatakan,

“Saya keliling ke Pantura dan meminta tim untuk melakukan pengawasan, di mana saya hanya keliling di Laut Jawa soalnya yang memakai cantrang paling banyak itu Tegal, Rembang, Pati kita menyampaikan kepada mereka supaya mengganti alat tangkap cantrang tersebut karena kalau nanti dia tidak ganti itu lama-lama *over fishing*. Tidak nunggu 10 tahun saja udah habis ikannya. Jadi kalau mereka tidak ganti yang langsung dilarang, kami tawarkan untuk nelayan kecil kami bantu kalau nelayan besar mereka harus ganti, di sini tidak ada kompromi lagi kalau soal ekologi.”

Melalui tindakan dari Menteri Trenggono, Ketua Paguyuban Mina Santosa yang menaungi nelayan cantrang di Kecamatan Juwana Bapak Heri Budiyanto membenarkan bahwa cantrang diminta ganti kembali. Di mana pergantian cantrang tersebut pada dasarnya adalah modifikasi dari cantrang itu sendiri, perubahannya seperti pada lebar jaring dan panjang tali.

Polemik cantrang semakin membingungkan, pemerintah dirasa kurang berkomitmen akibat kebijakan yang terus berganti tanpa ada kejelasan yang benar. Pelegalan cantrang maupun pelarangan cantrang keduanya mendapat respon yang beragam, terdapat pro dan kontra di dalamnya. Dalam hal ini komitmen pemerintah terus dipertanyakan oleh masyarakat khususnya para nelayan di Juwana karena pergantian peraturan yang terus menerus. Dimulai dengan adanya larangan penggunaan cantrang melalui Permen KP No 71 Tahun 2016 yang menuai pro dan kontra. Masyarakat merasa dirugikan dengan adanya peraturan tersebut, di mana nelayan di permasalahan dengan kondisi ekonomi mereka yang menurun. Kebijakan ini muncul dianggap tanpa adanya sosialisasi dengan baik sehingga nelayan tidak mempersiapkan dengan baik juga. Kemudian hadir peraturan baru yang melegalkan cantrang beroperasi, kesenangan hadir dalam diri nelayan termasuk nelayan Juwana namun tidak untuk mereka yang berada di Laut Natuna, di mana mereka merasa risau dengan peraturan tersebut.

Kebijakan No 59 tahun 2020 bahkan dianggap terlalu menguntungkan mereka nelayan besar dan para pebisnis utamanya, karena pemberian izin kepada kapal dengan ukuran 10-30GT yang akan menyebabkan eksploitasi nantinya. Dengan adanya perizinan tersebut akan berdampak pada eksploitasi sumber daya ikan untuk memanjakan pengusaha perikanan skala besar yang kebanyakan berada di Kawasan utara pulau Jawa (KIARA, 2020). Setelah Permen KP No 59 tahun 2020 diundangkan dan kemudian Kementerian KKP dipimpin oleh Menteri

Trenggono, pada bulan Juli 2021 telah mengesahkan peraturan Menteri KKP No 18 Tahun 2021 tentang Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia dan Laut Lepas serta Penataan Andon Penangkapan Ikan di mana salah satu subtansinya, yaitu cantrang kembali dilarang beroperasi (<https://kkp.go.id/>, 2021). Andon Penangkapan Ikan merupakan penangkapan ikan oleh nelayan yang menggunakan kapal perikanan berukuran tidak lebih dari 30 GT, dengan daerah penangkapan ikan sesuai SIPI Andon.

Berdasarkan data dan fakta yang telah diuraikan dan dijelaskan di atas, penulis ingin melakukan penelitian lebih dalam lagi terhadap Peraturan Menteri terkait Kebijakan pengoperasian alat penangkap ikan jenis cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati. Dari uraian di atas penulis ingin mengambil judul penelitian tentang “Analisis Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang pada Kecamatan Juwana Kabupaten Pati”.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Indetifikasi Masalah

- 1) Terdapat pro dan kontra dalam pelaksanaan kebijakan terkait penggunaan cantrang di Kecamatan Juwana
- 2) Pada saat Peraturan terkait larangan penggunaan API cantrang berlaku masih ada banyak yang menggunakan API jenis tersebut di Kecamatan Juwana
- 3) Terdapat perbedaan pendapat terkait pengoperasian cantrang di antara pemerintah dan nelayan cantrang itu sendiri di Juwana
- 4) Terjadinya penundaan berkali-kali terhadap peraturan larangan menggunakan API cantrang di Kecamatan Juwana
- 5) Berlakunya peraturan terbaru terkait memperbolehkan cantrang beroperasi menimbulkan konflik sesama nelayan di Kecamatan Juwana dan di Laut Natuna
- 6) Peraturan pemerintah terkait penggunaan API cantrang masih belum berjalan dengan optimal karena sering terjadinya perubahan peraturan
- 7) Sosialisasi yang dilakukan pemerintah dirasa masih belum dijalankan dengan optimal oleh pemerintah KKP
- 8) Perubahan pada permen tentang cantrang memiliki alasan masing-masing disetiap pimpinan KKP

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disusun di atas maka peneliti ingin menyusun rumusan masalah, antara lain sebagai berikut:

- 1) Apa yang menjadi pertimbangan Pemerintah mengenai perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati?
- 2) Apa konteks perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati?

1.3 Tujuan Penelitian

Melihat dari Rumusan masalah yang telah diuraikan oleh peneliti di atas maka tujuan penelitian yang disusun sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui pertimbangan pemerintah dalam melakukan perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.
- 2) Untuk menganalisis konteks perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.

1.4 Manfaat Penelitian

Beranjak dari Tujuan Penelitian penelitian di atas, peneliti menunjukkan beberapa manfaat yang ingin diperoleh:

- 1) Secara Teoritis

Melalui hasil temuan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pemberian manfaat mengenai perkembangan ilmu administrasi dan pemecahan masalah administrasi terkhusus mengenai Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.

- 2) Secara Praktis

- a. Bagi Instansi

Melalui hasil temuan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pemberian sumbangan pemikiran, informasi, serta saran yang bermanfaat berkaitan dengan perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan

Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.

b. Bagi pihak akademis

Melalui hasil temuan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam membantu rangkaian pembelajaran lainnya serta pengaplikasian ilmu pengetahuan, terutama berkaitan dengan perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.

c. Pihak lain

Melalui hasil temuan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pemberian referensi tambahan atau untuk perkembangan ide-ide atau kreatifitas baru untuk penelitian selanjutnya, dan sebagai bahan pertimbangan lembaga lainnya yang mengalami permasalahan pada bidang yang sama.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Nababan, dkk (2020) dengan judul *The economic impact of the “cantrang” prohibition in the northern Java Sea, Indonesia* menunjukkan hasil penelitian dari dampak ekonomi pelarangan penggunaan Cantrang. Dalam penelitian di sini penulis menunjukkan perbandingan penggunaan alat cantrang dengan penggunaan alat tangkap ikan yang ramah lingkungan dilihat dari segi ekonomi. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan terhadap pendapatan nelayan, ketika dilarang menggunakan cantrang dan saat cantrang masih boleh digunakan.

Hasil penelitian yang sama, yaitu penelitian yang dilakukan oleh A Syamsuddin A Fauzi, Fahrudin, and Anggraini (2019) dengan judul *The impacts of policy implementation of cantrang prohibition for fishing activities in Paciran Sub-district, Lamongan Regency, East Java, Indonesia*. Lokus yang diambil dari penelitian ini, yaitu di Kabupaten Lamongan, Jawa Timur. Di mana menjadi daerah yang memiliki penduduk sebagian besar bekerja pada bidang perikanan. Sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Benny O Nababan dkk (2020) pelarangan cantrang memberikan dampak yang signifikan di dalam produksi ikan. Kebijakan ini juga memberikan konsekuensi terhadap penurunan produksi karena

kurangnya kapal penangkap ikan yang beroperasi sehingga menurunkan pendapatan lokal. Peneliti menjelaskan pelarangan cantrang memiliki sisi yang baik dalam jangka waktu yang pendek, dengan adanya kebijakan tersebut membuat peningkatan jumlah pengangguran. Kedua penelitian tersebut sama dengan apa yang terjadi di Kecamatan Juwana, melalui Permen KP No 71 Tahun 2016 di mana salah satu substansinya melarang pengoperasian cantrang dapat mempengaruhi produksi dan harga ikan. Data dari TPI Bajomulyo menunjukkan pada tahun 2016 ke 2017 mengalami penurunan yang cukup drastis, dan kemudian di tahun 2018 dan 2019 kenaikan yang ditunjukkan hanya sedikit.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Syamsuddin, Benny O Nababan dkk (2020) yang menjadikan cantrang sebagai objek penelitian sebelumnya. Kali ini melihat pada penelitian yang dilakukan oleh Dian Wijayanto dkk yang berjudul *The impact of demersal Danish seine prohibition on marine fisheries production in Pemalang Regency, Indonesia* (2020) menggunakan alat tangkap ikan berupa pukot Denmark demersial sebagai objek penelitian. Dalam penelitian ini hampir sama dengan penelitian kedua di atas yang menunjukkan dampak dari penggunaan alat tangkap ikan berupa pukot Denmark demersal dilihat pada produksi perikanan kelautan di Kabupaten Pemalang. Penggunaan alat tersebut dapat menyebabkan kerusakan pada terumbu karang dan mengakibatkan alat penangkap ikan lainnya tidak dipergunakan. Beberapa nelayan setuju alat tersebut dilarang dalam pengambilan ikan di laut. Sama halnya dengan kasus di wilayah Juwana beberapa nelayan yang tidak menggunakan cantrang setuju bila diberlakukan pelarangan cantrang, begitu juga dengan wilayah Natuna Kepulauan Riau yang mendukung pelarangan cantrang dan menolak kebijakan legalisasi cantrang. Dalam hal ini yang dimaksud adalah kekhawatiran terhadap persaingan ketika menangkap ikan.

Kemudian penelitian lain yang dilakukan oleh Dian Wijayanto Sardiyatmo, dkk (2019) dengan judul *Bioeconomic analysis of the impact of 'cantrang' (Danish seine) toward gill net in Pati regency, Indonesia* menunjukkan efektivitas dari penggunaan cantrang terhadap hasil penangkapan ikan. Penelitian mengungkapkan adanya dampak yang diberikan dari penggunaan cantrang terhadap penggunaan alat penangkap ikan berupa jaring insang. Menunjukkan bahwa cantrang memiliki produksi yang lebih besar dibanding dengan produksi alat tangkap ikan lainnya, yaitu pada alat jaring insang. Penelitian ini menunjukkan betapa untungnnya nelayan saat melakukan penangkapan ikan menggunakan alat tangkap

cantrang.

Mega Rahayu Nur Fadila dalam penelitiannya yang berjudul Studi Kasus Tentang Penggunaan Alat Tangkap Ikan Tidak Ramah Lingkungan Pada Alat Tangkap Pukat Pantai (*Beach Seines*) di Wilayah Teluk Jukung Kabupaten Lombok Timur (2019). Mengungkapkan bahwa dalam penggunaan alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan digunakan karena pengoperasiannya yang lebih murah dan hasil tangkap ikan menguntungkan. Alat tersebut digunakan karena modal yang digunakan dalam mengoperasikan cukup murah, hanya mengandalkan tenaga saja, dan menghasilkan tangkapan yang menguntungkan dengan penghasilan rata-rata Rp 2.180.000/bulan.

Kemudian Penelitian yang dilakukan oleh Indra Gumay Febryano dkk memberikan penjelasan tentang situasi dari implementasi kebijakan larangan penggunaan cantrang di Lampung. Dalam artikel *Cantrang: a Dilemma in Policy Implementation (Case In Lampung Bay, Indonesia)*. Mengumpulkan data, peneliti menggunakan analisis kebijakan pemasaran (Nugroho dalam Febryano, 2021) dan matriks konflik ambiguitas. Hasil penelitian menjelaskan adanya kegagalan atas kebijakan terkait larangan penggunaan cantrang, hal tersebut ditunjukkan dengan adanya ketidak patuhan terhadap kebijakan sebagai keluaran implementasi. Dampak yang diberikan akibat adanya larangan pengoperasian cantrang adalah jumlah produksi tangkapan ikan menurun bagi nelayan Lampung. Selain itu juga tidak ada pemasukan untuk pendapatan daerah akibat tidak adanya catatan tentang hasil tangkap dari API cantrang. Kegagalan penerimaan kebijakan juga dapat dilihat dari segi pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan karena pengawasannya yang lemah masih ada kapal cantrang yang berlayar. Ketidaktegasan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan larangan cantrang menyebabkan kelalaian di lapangan. Dalam masalah larangan cantrang ini dikaitkan kurang sosialisasi tentang peraturan tersebut, di mana nelayan mengakui tidak semua menerima informasi mengenai regulasi cantrang yang dilarang. Salah satu alasan utama penolakan dari nelayan cantrang dipicu oleh ketidakadilan dalam penegakan kebijakan.

Bagi nelayan Juwana menggunakan cantrang lebih mudah dioperasikan dan lebih menguntungkan. Penolakan pelarangan cantrang salah satu alasan dibalikinya, yaitu karena nelayan Juwana sudah cukup lama menggunakannya dan seperti sudah menjadi bagian dari hidup mereka, bilamana penggunaannya dilarang akan menyusahakan kehidupan mereka.

Selain itu pemerintah masih belum optimal dalam pemberlakuan peraturan tersebut, banyak nelayan yang mendapat alat pengganti tetapi bukan untuk dipakai justru dijual, hal tersebut karena hasil tangkap nelayan tidak sesuai dengan biasanya ketika menggunakan cantrang.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Yasser Arafat dan Mawardi Khairi yang berjudul Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Cantrang Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan (2018) menjelaskan kebijakan larangan penggunaan alat tangkap ikan telah sesuai dengan dengan prinsip negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan. Metode yang digunakan, yaitu penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah pendekatan undang-undang (*Statute Approach*). Hasil dari penelitian Dalam membuat kebijakan tersebut, pemerintah tidak hanya berpijak pada kepastian hukum tetapi juga berorientasi pada keadilan hukum dan kesejahteraan. Berbeda dengan nelayan di Juwana yang menganggap pelarangan pengoperasian cantrang justru mematikan kesejahteraan nelayan, yang dianggap mengganggu mereka dalam mencari nafkah. Nelayan Juwana merasa selama ini telah memberikan dampak yang baik bagi perekonomian Juwana melalui hasil tangkap dari cantrang itu sendiri, namun pembuatan kebijakan oleh KKP mematikan mata pencaharian nelayan cantrang yang nantinya dapat mengganggu kesejahteraan mereka (Kasanti, 2019).

Artikel yang ditulis oleh Arum Isnaeny Kasanti dengan judul “Cantrang yang Dilarang: Potret Dinamika Protes Nelayan Juwana (2019) menjelaskan dinamika protes yang dilakukan oleh nelayan Juwana, dengan melakukan aksi protes di jalan pantura Pati-Rembang setelah munculnya peraturan terkait larangan pengoperasian alat tangkap ikan Permen KP No 2 Tahun 2015, dalam hal ini secara pasti tuntutan yang diinginkan oleh nelayan Juwana, yaitu menginginkan cantrang dilegalkan. Penelitian menjelaskan faktor penyebab nelayan Juwana melakukan aksi protesnya, pertama dari segi ekonomi. Kondisi nelayan melakukan pemakaian alat cantrang adalah karena pilihan yang tepat untuk pembayaran utang di bank yang mana sebagian besar nelayan melakukan pinjaman, selain itu penggantian API yang diminta oleh KKP tidaklah mudah karena itu memerlukan biaya yang cukup mahal. Faktor kedua yang menjadi alasan unjuk rasa, yaitu melihat dari faktor sosial budaya, menganggap bahwa cantrang berbeda dengan trawl dan tidak merugikan. Kemudian faktor politik, nelayan tidak dijelaskan dengan detail secara ilmiah terkait dampak pengoperasian cantrang, mereka menganggap ada keanehan dari kemunculan

peraturan tersebut

Kemudian melihat pada penelitian yang dilakukan oleh Zulaikha Sari Handayani dan Dyah Lituhayu pada tahun 2019 dengan judul Implementasi Kebijakan Larangan Alat Tangkap Cantrang di Kabupaten Pati. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa kata-kata tertulis yang menjadi penggambar fenomena yang sedang peneliti amati. Pengujian kualitas data yang dilakukan melalui teknik triangulasi untuk menganalisis dan menginterpretasi data dengan model yang digunakan, yaitu model Miles dan Huberman (Sugiyono dalam Handayani, 2019). Peneliti menggunakan teori dari Hogwood dan Gunn (1986) (dalam handayani, 2019) yang mengelompokkan kegagalan implementasi sebuah kebijakan dalam dua kategori, yaitu *Non Implementation* dan *Unsuccesfull Implementation*. Berdasarkan pada teori yang dikemukakan di atas, non implementation dimasukkan oleh peneliti sebagai kateogri di dalamnya karena kebijakan belum diimplementasikan di Kabupaten Pati. Hasil dari penelitian tersebut, yaitu penundaan implementasi kebijakan larangan penggunaan alat tangkap cantrang di Kabupaten Pati ditandai dengan adanya bentuk penundaan itu sendiri, pertama adanya verifikasi ulang ukuran kapal cantrang tujuan dari verifikasi ulang cantrang untuk sinkronisasi data antara pemerintah dengan paguyuban nelayan karena adanya perbedaan data mengenai jumlah cantrang yang tercatat oleh keduanya. Dalam hasil penelitian juga dijelaskan faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan larangan API cantrang tersebut, faktor pertama melihat pada karakteristik masalah, di mana kebijakan ini merupakan hal yang sulit untuk diwujudkan, melihat cantrang menjadi API pilihan dan dianggap efektif untuk mendapatkan hasil tangkapan. Faktor kedua, karakteristik kebijakan dilihat pada tingkat komitmen aparat yang berwenang dalam hal ini di Kabupaten Pati terbilang rendah. Hal ini dijelaskan karena adanya sikap tidak tegas yang dilakukan pemerintah dalam memutuskan perpanjangan penundaan, pemerintah Kabupaten Pati dianggap tidak konsisten terkait pemberian bantuan pengalihan alat tangkap cantrang yang mana bantuan tersebut belum sesuai target. Faktor ketiga melihat pada lingkungan kebijakan, pertama pada kondisi sosial ekonomi dalam kondisi sosial terdapat perbedaan paham antara pemerintah dan nelayan terkait API cantrang, kemudian dalam kondisi ekonomi merasa kesulitan dalam biaya penggantian alat penangkap ikan yang ramah lingkungan. Kedua, melihat pada dukungan kelompok sasaran yang rendah akibat adanya aksi demonstrasi untuk menuntut pelegalan alat tangkap

cantrang.

Selanjutnya pada penelitian yang berjudul “Analisis Konteks Kebijakan Pelarangan Penggunaan Alat Tangkap Cantrang (Studi di Kabupaten Pati)” Oleh Bani Astiti Asa Nugroho pada tahun 2018 menjelaskan dan menganalisis bentuk-bentuk penolakan akibat adanya kebijakan larangan penggunaan alat tangkap cantrang di Kabupaten Pati kemudian peneliti juga menganalisis konteks kebijakan pelarangan penggunaan alat tangkap cantrang di kabupaten tersebut. Dalam penelitian tersebut, penulis berpedoman pada *The 5 Protocol* yang dikemukakan Adil Najam (dalam Nugroho, 2018) dalam melihat pelaksanaan kebijakan pelarangan penggunaan cantrang di Kabupaten Pati. Lima protocol tersebut terdiri dari *Content, Context, Commitment, Capacity, Clients dan Coalition*. Penelitian berfokus pada context, yaitu isi dari kebijakan yang telah dibentuk, terdapat tujuan, kondisi masalah dari isu yang didapatkan, dan berisikan bagaimana kebijakan tersebut bertujuan untuk memecahkan masalah yang dirasakan. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan konteks dari adanya kebijakan larangan penggunaan cantrang di Kabupaten Pati, yaitu melihat pada kondisi sosial ekonomi, dan komitmen implementor. Rendahnya tingkat dukungan dari nelayan terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Mereka masih menganggap cantrang tidak merusak lingkungan, dan mengganti alat tangkap cantrang menjadi lebih ramah lingkungan membutuhkan biaya yang tinggi. Kemudian pemerintah belum memiliki solusi yang tepat dalam kebijakan ini, pengalihan alat tangkap ikan yang ramah lingkungan dirasa belum dioptimalkan oleh pemerintah. Hal tersebutlah yang mengakibatkan kebijakan tersebut ditunda-tunda. Melihat pada kondisi lainnya juga nelayan di Pati cenderung tidak memperdulikan dan tidak ingin tahu perihal kelestarian sumber daya ikan yang berkelanjutan karena mereka lebih memprioritaskan pada pendapatannya.

Penelitian yang berjudul *Indonesia Fishing Policy Trap* (2018) oleh Kismartini, Hartuti Purnaweni dan Suradi Wijaya Saputra memiliki tujuan untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan yang terlibat dalam peraturan larangan penggunaan cantrang dan untuk menyelidiki tanggapan para pemangku kepentingan terhadap kebijakan tersebut. Hasil penelitian menjelaskan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi kebijakan diidentifikasi sebagai yang berasal dari sektor Negara, Masyarakat dan Swasta, termasuk Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Kelompok Nelayan,

Pemilik dan Awak Kapal, dan Industri Pengolahan. DKP Jateng mendukung adanya kebijakan pelarangan alat tangkap ikan yang merusak lingkungan. Pemetaan pemangku kepentingan dilakukan dengan memetakan kategori pemangku kepentingan menurut Ackerman dan Eden (2011) (dalam Kismartini, 2018).

Hasil dari penelitian tersebut DPR RI justru menunjukkan sikap penolakan terhadap kebijakan tersebut, yang mana mereka memperhatikan kesejahteraan para nelayan. Penolakan juga ditunjukkan oleh pihak nelayan dan pemilik kapal cantrang, yang mana mereka akan kesulitan dalam mengganti alat tangkap ikan yang lebih ramah lingkungan karena mahalnya permodalannya, selain itu mereka menganggap peraturan tersebut hanya merugikan nelayan dan juga menambah pengangguran. Persatuan nelayan Indonesia ada yang pro dan kontra dengan kebijakan tersebut, mereka yang pro lebih memikirkan pada nelayan kecil, sedangkan mereka yang kontra lebih melihat pada dampak ekonomi atau kerugian yang didapatkan. Selain itu para akademisi menunjukkan sikap mendukung mereka melihat cantrang memberikan dampak negatif bagi kondisi laut Indonesia yang mana dapat merusaknya karena sifatnya yang tidak selektif.

Dari penelitian-penelitian disebutkan di atas yang melihat pada dampak ekonomi sosial dan politiknya, Endang Sutrisno dengan judul *The legal problem of using non environmentally friendly fishing gear in the fisher community of Indonesia* (2019) dalam penelitiannya memberikan hal yang berbeda, di mana peneliti mengungkapkan penggunaan alat tangkap tidak ramah lingkungan dapat mengakibatkan menurunnya produktivitas perikanan dan kerusakan terumbu karang dan degradasi kualitas lingkungan laut. Larangan penggunaan alat tangkap ikan di wilayah laut diarahkan sebagai upaya strategis untuk menyelamatkan sumber daya kelautan dan perikanan.

Mendukung dari penelitian yang dilakukan oleh Endang Sutrisno, penelitian yang dilakukan oleh Vika Kartika dengan judul *Kajian Dampak Penggunaan Cantrang Sebagai Upaya Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan* (2017), di sini diungkapkan dampak yang akan ditimbulkan karena adanya penggunaan cantrang saat penangkapan ikan. Cantrang akan mengakibatkan kerusakan ekosistem laut dan akan menimbulkan degradasi di dalam lingkungan laut di Indonesia, dengan sumber daya ikan di Indonesia akan mengalami degradasi dan 18-40% hasil tangkapan tidak ekonomis.

Kedua penelitian di atas mendukung hasil kajian KKP melalui Laporan Statistik Sumber

Daya Laut dan Pesisir tahun 2018, sebelum Permen KP diubah dan cantrang diperbolehkan untuk beroperasi kembali. Dalam Laporan tersebut menjelaskan 18-40% hasil tangkapan cantrang dapat dikonsumsi sisanya tidak bernilai tinggi, yaitu kurang lebihnya 60%. Penggunaan cantrang mendorong penangkapan ikan yang tidak efektif dan eksploitatif, cantrang juga dapat menghancurkan rumah ikan seperti terumbu karang misalnya, kemudian penggunaan cantrang dapat menimbulkan konflik sosial ekonomi nelayan di tingkat akar rumput (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2018). Namun menurut pihak Paguyuban Mina Santosa di Juwana cantrang tidaklah merusak lingkungan laut, hal tersebut berani dilontarkan karena pihaknya telah bekerjasama dengan beberapa pihak (seperti peneliti dari IPB) untuk meneliti cantrang dan hasilnya cantrang tidaklah mengganggu lingkungan laut (Ketua paguyuban Mina Santosa).

1.5.2 Landasan Teori

1) Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan bagian dari keseluruhan pelaksanaan dari apa yang telah ditentukan dalam sebuah konstitusi. Konstitusi sendiri berkenaan dengan keputusan strategi apa yang akan diberikan untuk masyarakat atau publik, sedangkan administrasi publik adalah implementasi dari apa yang menjadi keputusan tersebut. Dalam hal ini konstitusi mengarah pada tujuan, sedangkan administrasi publik mengarah pada cara untuk merealisasikan tujuan tersebut. Chandler dan Plano (1988) (dalam Keban, 2014:3-8) memberikan pengertian tentang administrasi publik, yaitu sumberdaya publik diarahkan dan dikoordinir untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan memantau keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan. Dilihat pada disiplin ilmu, administrasi publik memiliki tujuan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh publik melalui perbaikan terutama pada organisasi, sumberdaya, serta keuangan.

Dalam studi literatur yang dikemukakan oleh McCurdy (1986) (dalam Keban, 2014:3-8) ia menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses politik. Artinya administrasi publik merupakan prinsip untuk melaksanakan berbagai fungsi negara sehingga dapat dikatakan bahwa administrasi publik tidak hanya tentang persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik. Banyak yang memberikan persepsi pada administrasi publik, ada yang mengartikan administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik yang artinya pemerintah memiliki peran sebagai

pengatur atau regulator yang aktif dan inisiatif untuk diberikan kepada masyarakat. Kemudian ada yang mengatakan administrasi publik sebagai *administration for public* yang artinya administrasi untuk publik diartikan sebagai sebuah konteks di mana pemerintah mengemban misi untuk memberikan pelayanan publik. Selanjutnya istilah administrasi publik ada juga yang mengartikan sebagai *administration by public* yang diartikan sebagai konsep pemberdayaan kepada masyarakat untuk mengutamakan kemandirian serta kemampuan masyarakat. Menurut Fesler (1980) (dalam Keban, 2014:3-8) mengartikan administrasi publik sebagai *the administration of governmental affairs* yang diartikan sebagai kebijakan publik merupakan pelaksana kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi untuk kepentingan publik dalam skala besar

Administrasi publik merupakan suatu sistem terbuka yang selalu berhubungan dan berinteraksi pada lingkungan sosialnya. Kebijakan yang dilalui oleh administrasi publik dapat mempengaruhi unsur-unsur lingkungan, begitu juga sebaliknya unsur lingkungan sosial dapat mempengaruhi perilaku dan efektivitas pada administrasi publik (Mufiz, 2016: 63). Ruang lingkup yang dimiliki administrasi sangatlah kompleks bergantung pada kebutuhan atau dinamika masalah yang berkembang di masyarakat. Administrasi publik memiliki dua tipe di dalamnya, pertama kebijakan publik dan juga manajemen publik. Berdasarkan pendapat Overman (Ott, Hyde, dan Shafritz, 1991:9) menjelaskan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik adalah dua bidang yang tumpang tindih dalam administrasi publik. Untuk membedakan keduanya dapat melihat penjelasan mengenai *public policy*, yaitu mengarah pada merefleksikan sistem yang ada pada organisasi. Selanjutnya untuk *public management* merupakan penggerak sumber daya manusia dan non manusia (perintah) sesuai dengan kebijakan publik. Nicholas Henry (1965) memberikan gambaran terkait administrasi publik yang memiliki ruang lingkungannya dan dapat dilihat dari unsur-unsurnya, antara lain organisasi publik yang berprinsip pada model-model organisasi dan juga perilaku publik, manajemen publik yang berkaitan dengan ilmu manajemen dan sistemnya kemudian evaluasi program, anggaran publik, serta manajemen sumber daya manusia. Selanjutnya implementasi yang menyangkut pada pendekatan terhadap sebuah kebijakan publik serta implementasinya, privatisasi, dan etika birokrasi. Administrasi publik pada hakikatnya dibagi menjadi dua, yaitu manajemen publik dan kebijakan publik. Dalam penelitian ini akan lebih memfokuskan pada kebijakan publik,

oleh karena itu pembahasan selanjutnya akan lebih memaparkan terkait kebijakan publik.

2) Kebijakan Publik

Istilah kebijakan dalam Bahasa Inggris adalah *policy*. Dalam bahasa Indonesia, Kebijakan merupakan berbagai konsep serta asas yang secara garis besar mampu sekaligus menjadi dasar perencanaan pada saat mengimplementasikan beberapa kegiatan misalnya sendiri pada perihal pekerjaan, kemudian pada kepemimpinan, serta tata cara untuk bertindak (mengenai segala bentuk pemerintahan atau organisasi), mencapai cita-cita, kemudian prinsip dan tujuan, serta sebagai pedoman dalam melaksanakan manajemen sebagai upaya untuk mencapai sasaran. Kebijakan menurut J Fedrick (dalam Taufiqurokhmans, 2014:2-22) adalah serangkaian tindakan yang berasal dari pendapat pemerintah, kelompok ataupun individu yang berada pada lingkungan tersendiri yang di dalamnya terdapat penghalang serta peluang dalam pelaksanaan pendapat tersebut mengenai kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah dibentuk. Karakteristik dari kebijakan publik sendiri ada dua, antara lain:

- a) Kebijakan publik adalah suatu hal yang memiliki pemahaman yang mudah, dengan alasan karena memiliki makna di mana pembentukan tujuan yang direncanakan secara nasional adalah beberapa hal yang dikerjakan ataupun dilakukan.
- b) Kebijakan publik menjadi tindakan pengukuran yang mudah dilakukan, hal ini karena memiliki ukuran yang jelas diyakini seberapa jauh kemampuan dalam mewujudkan cita-cita yang dibentuk.

James E Anderson (dalam Taufiqurokhman,2014: 4-22) mendefinisikan kebijakan publik, di mana kebijakan publik adalah berbagai tindakan yang telah memiliki suatu tujuan yang kemudian dilaksanakan serta diikuti oleh para pelaku kemudian digunakan untuk memecahkan beberapa masalah yang ada. James E Anderson (dalam Suharsono, 2010: 24-25) menunjukkan kategori yang dimiliki oleh kebijakan publik, antara lain sebagai berikut:

- a) Substantif dan prosedural, di mana dalam hal ini kebijakan substantif adalah segala sesuatu yang direncanakan dan akan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural adalah bagian dari pelaksanaan mengenai kebijakan yang telah direncanakan pemerintah.

- b) Distributif dan regulator versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif berkaitan dengan persebaran dari pelayanan itu sendiri ataupun manfaat yang diterima oleh masyarakat ataupun individu. Kebijakan regulator adalah bentuk pembatasan ataupun larangan dari pemerintah terhadap perilaku masyarakat berkaitan dengan peraturan yang telah dibentuk. Melihat dari kebijakan redistributif adalah bagian dari kategori yang menjadi tempat pengaturan beberapa hal misalnya saja pendapatan, kekayaan serta kepemilikan hak yang dimiliki oleh masyarakat atau kelompok.
- c) Material dan simbolik, kebijakan material adalah pemberian keuntungan sumberdaya yang lengkap pada masyarakat sasaran. Melihat dari kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang menunjukkan manfaat simbolis pada masyarakat ataupun kelompok yang menjadi sasaran.
- d) *Public goods* dan *private goods*. Kebijakan *public goods* adalah berkaitan dengan pemberian pelayanan ataupun barang itu sendiri kepada masyarakat. Kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang menjadi pengatur dalam ketersediaan barang ataupun pelayanan itu sendiri.

Thomas Dye (1981) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan segala bentuk yang telah menjadi keputusan untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Menunjukkan adanya konsep yang luas dari kebijakan publik, yang mana merupakan bentuk dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menghadapi beberapa masalah di masyarakat. Kemudian J.E. Anderson (dalam Subarsono, 2011: 2) menjelaskan juga bahwa kebijakan publik adalah kegiatan yang telah ditetapkan oleh pemerintah baik itu serta badan-badannya. David Easton berpendapat terkait kebijakan publik, di mana dalam hal ini sebagai bagian dari kegiatan perencanaan oleh pemerintah yang diberikan untuk masyarakat, luas sehingga ketika pemerintah membuat kebijakan publik maka pada saat itulah mereka mendistribusikan nilai itu sendiri kepada masyarakat, hal tersebut memiliki alasan di mana kebijakan sudah memiliki nilai di dalamnya. Harold Lasswell (dalam Taufiqurrahman, 2014:13) memberikan pendapat bahwa kebijakan publik sebaiknya terdiri dari tujuan, nilai, serta praktik sosial dalam sebuah masyarakat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwasannya kebijakan publik di sini tidak boleh bertentangan dengan tujuan dan juga nilai dalam kehidupan masyarakat. Akibat yang didapatkan ketika kebijakan

dibuat dengan melanggar nilai dan tujuan dari kehidupan masyarakat, yaitu mendapatkan resistensi dari pengimplementasian kebijakan. Kebijakan publik sendiri memiliki ruang lingkup yang luas karena memiliki keterlibatan dengan beberapa bidang pembangunan. Seperti pada bidang pertahanan, dan pendidikan, kemudian kesehatan, transportasi dan juga pertanian ataupun yang lainnya.

William Dunn (dalam Abdal, 2015:37-57) menyebutkan tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu menyusun agenda, formulasi kebijakan, pemilihan penggunaan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Beberapa variabel yang terlibat dalam kerangka kebijakan publik itu sendiri, antara lain:

- 1) Pencapaian tujuan itu sendiri, hal ini berkaitan dengan kerumitan dari tujuan yang ingin diwujudkan, di mana tujuan yang dimiliki semakin kompleks akan menyulitkan pencapaian kinerja tetapi sebaliknya jika tujuan yang dibuat sederhana maka akan mudah dalam pencapaian tujuan tersebut.
- 2) Pertimbangan mengenai preferensi nilai dalam sebuah kebijakan publik, dalam hal ini dijelaskan bahwa memiliki banyak variasi nilai akan menyulitkan dalam pencapaiannya dibandingkan dengan kebijakan yang memiliki dan mengejar satu nilai
- 3) Dukungan yang berasal dari sumberdaya, dalam hal ini sumber daya sendiri misalnya, material, finansial, ataupun infrastrukturnya. Di mana sumber daya tersebut menjadi pendukung kebijakan diwujudkan.
- 4) Keterlibatan serta kemampuan para aktor yang dimiliki, di mana kualitas aktor di sini dapat dikategorikan pada kompetensi yang dimiliki, tingkat pendidikan, kemudian pengalaman kerja serta integritas yang dimiliki pada moral, hal tersebut mempengaruhi kualitas yang dimiliki oleh para aktor kebijakan.
- 5) Lingkungan sosial ekonomi serta politik dapat menjadi pengaruhnya, kinerja kebijakan dapat terpengaruhi sesuai dengan kondisi dari lingkungan tersebut yang menjadi tempat pelaksanaan kebijakan.
- 6) Adanya pencapaian tujuan melalui strategi yang dimiliki. Dalam hal ini strategi yang dapat dilibatkan misalnya, yaitu strategi yang bersifat *top/down approach* ataupun *bottom approach*, dapat juga yang sifatnya otoriter dan demokratis. (Suharno dalam Abdal, 2015:35).

Salah satu tahapan dalam kebijakan publik, yaitu implementasi kebijakan. Melalui penelitian ini peneliti akan lebih memfokuskan pada tahap implementasi kebijakan. Oleh karena itu, selanjutnya akan membahas lebih mendalam lagi terkait implementasi kebijakan.

3) Implementasi Kebijakan

Setiap negara memiliki tujuan yang harus direalisasikan, selain itu organisasi publik mempunyai berbagai permasalahan yang harus ditangani, baik itu permasalahan yang berasal dari masyarakat ataupun berasal dari dampak kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dunn (1994) (dalam Tachjan, 2006:63) menjelaskan masalah yang diatasi pemerintah adalah masalah publik yang tidak dapat diwujudkan tetapi dapat dicapai lewat tindakan publik. Masalah-masalah publik tidak dapat diatasi secara perorangan sehingga perlu adanya proses perumusan masalah dan penetapan kebijakan di dalamnya. Anderson (1978) menjelaskan implementasi kebijakan adalah pengaplikasian kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk memecahkan masalah, selanjutnya Edwards III (1980) memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yaitu tanggung bagi pembuat kebijakan dan adanya konsekuensi dari kebijakan tersebut untuk masyarakat yang menjadi sasarannya. Selanjutnya Grindle (1980:11) mengartikan implementasi adalah sebuah proses umum dari aksi administrasi yang dapat menginvestigasi pada level program yang spesifik. Logika *top-down* dapat ditemukan dalam Implementasi kebijakan, yang berarti menafsirkan alternatif kebijakan yang masih belum jelas atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Logika *bottom-up* terdapat dalam formulasi kebijakan, dalam hal ini diartikan pemetaan kebutuhan publik lalu diikuti pencarian dan pemeliharaan alternatif yang kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses dalam implementasi kebijakan dapat dibagi menjadi dua. Pertama, *policy inputs* yang di dalamnya berupa masukan dari sumber daya, sedangkan proses yang kedua, yaitu *policy process* yang diartikan sebagai hubungan dalam kegiatan administratif, dan organisasi yang membentuk perubahan pada masukan kebijakan ke dalam *output dan impact* dalam kebijakan (Dunn dalam Tachjan, 2006). Tujuan dan fungsi dari implementasi kebijakan adalah membangun hubungan yang menciptakan tujuan-tujuan kebijakan sebagai kegiatan dari pemerintah terkait hasil akhirnya. Dalam implementasi kebijakan ada unsur-unsur yang wajib ada di dalamnya, yaitu unsur pelaksana yang diartikan sebagai

birokrasi pemerintah bertanggung jawab dalam melaksanakan atau menjalankan kebijakan publik, kemudian terdapat program yang dijalankan artinya implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang diarahkan untuk memberlakukan program (Grindle, 1980:11), serta adanya masyarakat yang menjadi sasaran di dalamnya, yaitu sekelompok orang yang akan mendapatkan barang atau jasa yang akan mempengaruhi perilaku dari kebijakan tersebut.

Model Implementasi kebijakan publik memiliki yang terdiri terdiri atas program yang dilaksanakan, kelompok sasaran, unsur dalam pelaksanaan kebijakan, dan faktor lingkungan baik itu sosial budaya, fisik, politik. Model implementasi kebijakan yang pertama, yaitu model klasik oleh Smith (1973) model proses yang memiliki empat variabel yang tidak berdiri sendiri, tetapi saling memunculkan timbal balik melalui pengaruh dan interaksinya dan dapat menimbulkan protes-protes, bahkan aksi fisik. Empat variabel dalam model implementasi tersebut, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran yang paling dipengaruhi, pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan, dan faktor lingkungan. Model kedua dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai sebuah model dari proses implementasi kebijakan. Dalam model ini menjelaskan kinerja dari kebijakan akan dipengaruhi beberapa variabel, antara lain:

1. Standar dan sasaran kebijakan,
2. Sumber daya,
3. Karakteristik organisasi pelaksana,
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana,
5. Sikap para pelaksana,
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Kemudian model ketiga, yaitu model yang disebut “*The top down approach*” dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1984). Mereka ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan, yaitu tidak akan menimbulkan gangguan yang serius oleh badan atau instansi pada kondisi internalnya, dalam melaksanakan program terdapat sumber daya dan waktu yang memadai, terdapat hubungan kualitas yang andal di dalamnya, pemahaman dalam kesepakatan tujuan yang harus didalami, kesempurnaan dan berkomunikasi dan koordinasi, dan pihak yang menjadi

perwakilan dapat menuntun dan memperoleh kepatuhan yang baik. Model keempat, yaitu diperkenalkan oleh Grindle (1980:11) yang menunjukkan implementasi sebagai proses pengambilan keputusan yang dikerjakan oleh para aktor, di mana hasil akhirnya ditentukan oleh pencapaian materi program atau interaksi yang terjadi pada para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Dalam model Grindle implementasi kebijakan dipengaruhi oleh,

a. Konten dari kebijakan

- 1) Pengaruh minat
- 2) Tipe manfaat
- 3) Tingkat perubahan yang dibayangkan
- 4) Situs pengambilan keputusan
- 5) Pelaksana program
- 6) Sumber daya yang dilakukan

b. Konteks dari kebijakan

- 1) Kekuatan, pengaruh, dan strategi dari aktor yang terlibat
- 2) Karakter institusi dan rezim
- 3) Pemenuhan (kesadaran) dan responsif

Model kebijakan kelima dikembangkan oleh David C. Korten (dalam Goldschlag et al., 2019) yang menjelaskan terdapat tiga unsur implementasi program untuk memperoleh keberhasilan di dalamnya. Pertama, pemanfaat atau kelompok sasaran memiliki kesesuaian dengan program itu sendiri. Kedua, kesesuaian yang dimiliki program dengan organisasi pelaksana. Selanjutnya ketiga, yaitu kesesuaian yang terjadi pada kemampuan organisasi pelaksana dengan program yang ditetapkan. Berdasarkan pola yang dikembangkan oleh Korten menunjukkan bila tidak ada kesesuaian yang ada dalam tiga unsur implementasi kebijakan di atas maka program tidak memiliki kinerja yang baik dan tidak sesuai harapan. Melihat pada *outputnya*, *output* tidak dapat dimanfaatkan apabila tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran. Begitu juga dengan organisasi pelaksana, bila tidak mampu melaksanakan programnya maka organisasi tersebut tidak mampu menyampaikan *output* program dengan tepat.

Menentukan kriteria pengukuran implementasi telah dijelaskan oleh Grindle (1980:11) dan Quade (1984), terdapat variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja

implementasi kebijakan, yaitu organisasi, serta lingkungan. Perhatian tersebut perlu dilakukan dalam melalui pemilihan kebijakan agar dapat mencapai tujuannya sehingga dapat berkontribusi dengan masyarakat. Selanjutnya bila kebijakan sudah dipilih diperlukan organisasi pelaksana karena di dalam organisasi perlu sekali dukungan bagi mereka yang memiliki kewenangan dan juga sumber daya. Memperhatikan aspek lingkungan di sini dibutuhkan, pada lingkungan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Bila lingkungannya positif maka dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan, begitu sebaliknya bila lingkungannya menanggapi dengan negatif maka dapat menghambat kesuksesan implementasi.

Goggin (1990) berpendapat, proses implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya berdasarkan variabel, yaitu dorongan dan pelaksanaan yang diberikan pada tingkat federal, kapasitas yang dimiliki oleh negara, dan dorongan beserta paksaan yang diberikan pada tingkat pusat dan daerah. Berbagai cara dapat dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Cara yang dapat dilakukan dapat dimulai dari pengembangan kerangka pikir yang dibangun sendiri, dapat juga replikanya, mengkombinasikan atau mensinergikan pendapat para ahli mengenai model implementasi kebijakan. Jaminan kelancaran dalam kegiatan implementasi adalah melakukan diseminasi dengan baik, syaratnya antara lain: rispek yang dimiliki oleh masyarakat untuk mematuhi undang-undang yang telah dibuat oleh otoritas pemerintah. Selanjutnya diperlukan kesadaran untuk menerima dan menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan, dalam hal ini kesadaran dapat dilaksanakan bilamana kebijakan dianggap logis. Kemudian syarat selanjutnya, yaitu meyakini bahwa kebijakan yang telah dibuat sudah dibuat secara sah, untuk syarat selanjutnya dengan seiring berjalannya waktu sebuah kebijakan akan dianggap wajar dari sebelumnya yang dianggap kontroversial (Akib, 2010:1-11).

Melihat pada beberapa model implementasi kebijakan di atas, menurut Merilee S. Grindle (1980:11) untuk mempengaruhi berjalannya implementasi kebijakan diperlukan dua variabel di dalamnya, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan juga lingkungan implementasi (*context of policy*). Penelitian ini akan lebih berfokus pada salah satu faktor implementasi kebijakan, yakni pada konteks implementasi kebijakan. Hal tersebut karena banyak ditemukan berbagai indikasi dalam konteks kebijakan yang mewarnai proses

implementasi kebijakan perubahan peraturan terkait penggunaan Cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati. Dalam penjelasan selanjutnya akan membahas mengenai konteks kebijakan publik.

4) Konteks Implementasi Kebijakan

Walt G dan Gilson (1994) (dalam Nugroho, 2018:64) menjelaskan terkait konteks dari sebuah kebijakan, yaitu lingkungan atau kondisi pada saat kebijakan dilaksanakan baik itu dalam skala lingkungan internasional, nasional, maupun regional yang mana konteks kebijakan merupakan bagian dari struktur dan nilai dari sumber daya. Van Meter dan Van Horn menjelaskan mengenai lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni melihat pada kondisi-kondisi ekonomi, sosial, serta politik. Variabelnya menuju pada sumberdaya ekonomi lingkungan yang mampu mendukung keberhasilan implementasi, dukungan yang diberikan oleh kelompok-kelompok kepentingan dalam melaksanakan implementasi kebijakan, karakteristik yang dimiliki partisipan, opini publik yang ada di lingkungan serta dukungan elite publik.

Grindle (1980:11) menjelaskan konteks kebijakan merupakan upaya yang harus dipertimbangkan pada saat proses implementasi kebijakan, variabel konteks kebijakan terdiri dari 3 unsur, antara lain:

- a. Kekuasaan, strategi dan keinginan atau minat dari aktor yang terlibat

Keberhasilan implementasi suatu program dapat ditentukan melalui strategi, sumber dan juga posisi kekuasaan dari implementator. Untuk dapat menikmati *output* dari suatu program maka perlu melakukan penyusunan strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi, hal tersebut menunjukkan kekuatan politik memiliki kepentingan terhadap suatu program.

- b. Karakteristik rezim dan institusi

Dalam melaksanakan kebijakan melalui suatu program tentu akan terjadi konflik di dalamnya yang mempengaruhi kelompok kepentingan. Menentukan *who gets what* atau ‘siapa mendapatkan apa’ akan membantu dalam menyelesaikan konflik yang ada.

- c. Kesadaran dan sifat responsif

Para implementator harus tanggap (responsif) terhadap kebutuhan penerima keuntungan untuk mencapai tujuan program. Bilamana implementator tidak memiliki sifat yang *responsive* akan menghilangkan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program serta tidak akan mendapatkan dukungan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan implementasi suatu program.

Sementara itu Mazmanian dan Sabatier (1945: 30-35) memberikan penjelasan terkait variabel-variabel konteks kebijakan di luar Undang-Undang yang dapat mempengaruhi implementasi (karakteristik lingkungan) antara lain:

a. Kondisi Sosial-ekonomi dan teknologi

Waktu dan wilayah hukum pemerintah yang berbeda dapat mempengaruhi perwujudan tujuan yang direncanakan dalam satu undang-undang, dalam hal ini seperti kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi.

b. Dukungan Publik

Untuk mendapatkan dukungan publik biasanya kebijakan perlu memberikan insentif dan motivasi, sedang sebaliknya disinsentif akan kurang memperoleh dukungan publik (Subarsono dalam Nugroho, 2018:64)

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih

Berbagai cara dapat dilakukan untuk mempengaruhi implementasi kebijakan yang dilakukan oleh kelompok pemilih kebijakan. Cara-cara tersebut, antara lain melakukan intervensi terkait keputusan yang direncanakan badan-badan pelaksana untuk mengubah keputusan, melakukan kritik ke publik ditujukan kepada badan-badan pelaksana kebijakan yang menuju pada kinerja badan-badan tersebut, serta membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif (Subarsono, 2013: 98)

d. Dukungan dari Badan/Lembaga Atasan yang Berwenang

Dalam hal ini lembaga /badan yang berwenang dapat memberikan dukungannya untuk mewujudkan tujuan undang-undang melalui beberapa cara, antara lain jumlah dana pengawasan, penyediaan sumber-sumber berkaitan dengan keuangan, tugas baru akan termuat bila undang-undang telah ada.

e. Komitmen dan Keterampilan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

Output kebijakan sangat dipengaruhi oleh dukungan dari komitmen para pejabat pelaksana. Komitmen tersebut mengarah pada dua komponen, pertama dalam skala prioritas akan mempengaruhi arah dan rankingnya, dan kedua kemampuan pelaksana untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Menurut Van Meter dan Van Horn menjelaskan terkait lingkungan yang mampu mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu meliputi kondisi sosial, kondisi ekonomi, dan kondisi politik. Variabel tersebut mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang menjadi pendukung keberhasilan implementasi kebijakan, kelompok kepentingan yang memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik dari partisipan, opini public, dan dukungan elite politik yang ada di lingkungan.

Dari beberapa penjelasan di atas telah dijelaskan sebelumnya terkait beberapa indikator dalam lingkungan atau konteks implementasi kebijakan yang dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan indikator komitmen Implementator/Pelaksana, kondisi sosial, dan kondisi politik karena indikator tersebut disesuaikan dengan kondisi di lapangan dan permasalahan yang diambil, yaitu perubahan peraturan menteri terkait penggunaan cantrang.

5) Alat Penangkap Ikan Cantrang

Cantrang merupakan bagian dari jenis API yang dilengkapi dengan tali penarik panjang berjumlah dua yang dikaitkan pada ujung sayap jaring. Cantrang sendiri terdiri dari, yaitu kantong, sayap atau kaki, badan, mulut jaring, tali penarik, pelampung, dan juga pemberat. Jaring yang ada pada cantrang memiliki besaran lubang yang mampu menangkap ikan-ikan kecil di laut, dalam hal ini cantrang dalam pengoperasiaannya, yaitu menyentuh dasar perairan. Pengoperasian pada cantrang menggunakan tali selambar yang ditebar secara melingkar, kemudian dilanjut pada penurunan jaring cantrang. Langkah kedua selanjutnya, yaitu kedua ujung pada tali selambar tersebut dipertemukan, dan kedua ujung tali tersebut pada akhirnya ditarik ke arah kapal sampai semua bagian kantong jaring terangkat. Pada kapal yang memiliki ukuran di atas 30 Gross Ton, di mana kapal ini memiliki ruangan penyimpanan pendingin, canter sebelum masuk kantong, yang dioperasikan, yaitu sepanjang 6.000 m, dengan sapuan tali selebar 289 ha. Kantong pada bagian cantrang menjadi tempat untuk mengumpulkan ikan di laut, kemudian badan cantrang berguna untuk menampung ikan-ikan dasar dan udang, di mana badan cantrang

ini berada di antara sayap dan kantong. Kemudian dalam hal ini sayap sendiri memiliki fungsi untuk menghadang ataupun membuat ikan-ikan masuk ke dalam kantong tersebut. Kemudian mulut cantrang yang terdiri dari bibir atas dan bawah, di mana di dalamnya memiliki pelampung, pemberat, tali ris atas dan tali ris bawah (Subani dan Barus dalam Nurhasanah & Hakim, 2016).

Jaring cantrang secara umum dibuat dengan menyesuaikan lokasi penangkapan serta ukuran kapal itu sendiri. Untuk memperoleh jaring yang diharapkan dengan keinginan nelayan maka dilakukan dengan cara *try and error* agar dapat sesuai pada bentuk serta konstruksi cantrang sehingga menimbulkan perbedaan bentuk dan konstruksi pada bentuk cantrang di setiap daerah. Target penangkapan dari cantrang sendiri, yaitu ikan dasar atau ikan demersal. Beberapa jenis ikan dari hasil tangkap ikan cantrang, yaitu antara lain: ikan petek, gulamah, kerapu, pari, cucut, gurita, bloso dan macam-macam. Di mana alat tangkap cantrang menunjukkan bahwasannya dapat mengeruk semua biota-biota di laut. Beberapa hal yang bisa mempengaruhi jumlah target hasil tangkapan yang menggunakan alat tangkap ikan jenis cantrang, yaitu:

- 1) Pada saat pengoperasian dipengaruhi pada kecepatannya,
- 2) Pergerakan ikan dan alat tangkap yang dipengaruhi oleh arus
- 3) Pergerakan yang dipengaruhi oleh arah angin juga mempengaruhi hasil tangkap produksi ikan,
- 4) Panjang jaring juga mempengaruhi hasil tangkapan pada cantrang karna menambah luas sapuan ketika dioperasikan,
- 5) Tali selambar mempengaruhi *towing*, di mana *towing* akan semakin lama bila menggunakan tali selambar yang panjang dalam hal ini bila *towing* lebih cepat dari renang ikan maka akan mempengaruhi hasil tangkapan,
- 6) Konsumsi BBM pada kapal, jika memiliki BBM yang banyak maka akan mempengaruhi waktu pelayaran sehingga akan mempengaruhi hasil tangkapan juga,
- 7) Lokasi untuk tebar jaring, bilamana yang menjadi utama adalah lokasi *fishing ground* maka akan mempengaruhi hasil tangkap ikan karena daerah tersebut memiliki sumberdaya ikan yang banyak,

- 8) Semakin banyak jumlah *towing* dan juga *setting* maka akan memperbanyak hasil tangkapan ikan yang diperoleh.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Cantrang menjadi alat tangkap ikan yang aktif dan beroperasi pada siang hari. Pada tahun 2016 alat tangkap jenis itu dilarang beroperasi di laut Indonesia dengan alasan sifatnya yang dapat merusak lingkungan laut dan mengganggu perkembangbiakan sumberdaya ikan. Munculnya kebijakan tersebut membuat berbagai gejolak dalam masyarakat nelayan, penolakan besar-besaran ditunjukkan oleh mereka terhadap Permen KP tersebut. Setelah lima tahun cantrang dilarang beroperasi pada tahun 2020 yang pada saat itu KKP berada di bawah pimpinan Edy Prabowo membuat kebijakan terkait pelegalan cantrang. Melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.59 Tahun 2020 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Alat Penangkap Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia dan Laut Lepas, salah satu substansinya yang memberikan izin pengoperasian cantrang. Pro dan kontra tetap mewarnai kemunculan peraturan baru tersebut, munculnya konflik antar nelayan turut mewarnai dampak dari Permen KP terbaru tersebut. Beberapa bulan setelah diberlakukan peraturan menteri tersebut, KKP mengalami perombakan kepemimpinan yang diganti dan dipimpin oleh Menteri Trenggono. Melalui kepemimpinan beliau telah mengesahkan peraturan Menteri KKP No 18 Tahun 2021 tentang Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia dan Laut Lepas serta Penataan Andon Penangkapan Ikan di mana salah satu substansinya, yaitu cantrang kembali dilarang beroperasi.

Terdapat beberapa unsur yang dimiliki dalam menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (konten implementasi) dan lingkungan (konteks implementasi). Dalam penelitian ini, peneliti akan berfokus pada perubahan peraturan menteri KKP terkait penggunaan cantrang di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati. Menyesuaikan dengan teori dan alat penelitian yang digunakan oleh peneliti maka penelitian ini menjelaskan beberapa hal, antara lain:

1. Perubahan peraturan menteri kelautan dan perikanan mengenai penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang di Kecamatan Juwana, dilihat dari:
 - a. Isi perubahan
 - b. Pertimbangan pemerintah pusat dalam mengubah Permen KP

2. Konteks kebijakan perubahan peraturan menteri kelautan dan perikanan mengenai penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang di Kecamatan Juwana, dilihat dari:
 - a. Komitmen Implementator
 - b. Kondisi Politik
 - c. Kondisi Sosial

1.7 Argumen Peneliti

Peraturan yang mengatur pengoperasian cantrang selalu diwarnai dengan pro dan kontra di dalamnya. Dimulai sejak diimplementasikannya UU NO 71 Tahun 2016 di mana salah satu substansinya yang melarang pengoperasian cantrang. Tentu saja hal tersebut memunculkan berbagai reaksi. Pemerintah melakukan pelarangan karena cantrang dianggap tidak ramah lingkungan yang mampu merusak sumber daya ikan di laut Indonesia. Penolakan terhadap peraturan larangan penggunaan cantrang juga turut dilakukan oleh nelayan di Juwana Pati. Mereka berpendapat bahwa cantrang bukanlah alat tangkap ikan yang mampu merusak, hal tersebut dilatarbelakangi karena cantrang sudah sejak lama digunakan oleh mereka. Selain itu mereka menganggap bahwa cantrang mampu menyumbang perekonomian daerah Juwana melalui hasil tangkap ikannya yang cukup banyak. Biaya yang mahal juga menjadi alasan mereka tidak mau mengganti alat tangkap ikan jenis cantrang, mereka tidak mempermasalahkan bila semua ditanggung oleh pemerintah. Tingkat pemahaman yang rendah terhadap lingkungan laut juga turut menjadi alasan mengapa mereka menolak cantrang dilarang. Meski begitu cantrang tetap saja menjadi API yang banyak digunakan selama peraturan tersebut diberlakukan. Mereka tetap menggunakan cantrang dan mereka harus selalu laporan serta membayar pajak untuk dilaporkan setiap bulan dan tahunnya. Tentu saja hal tersebut sangatlah jauh dari kebijakan yang telah dibuat. Pemerintah dianggap masih belum mampu menjalankan dengan baik terkait peraturan larangan pengoperasian cantrang karena cantrang yang masih banyak digunakan serta sempat terjadi penundaan pelaksanaan peraturan.

Bertahun-tahun peraturan cantrang diberlakukan meski tetap banyak yang menggunakan cantrang, dengan bergantinya pemimpin kementerian KKP muncullah Permen KP No 59 Tahun 2020 yang memperbolehkan cantrang beroperasi. Munculnya Permen tersebut masih saja diwarnai dengan pro dan kontra di dalamnya. Masyarakat beranggapan peraturan tersebut hanya mematikan kesejahteraan nelayan kecil dan menyebabkan konflik antar nelayan. Bahkan nelayan wilayah Natuna dibuat tersaingi dengan adanya peraturan tersebut. Dalam Permen

terbaru tersebut pemerintah terlalu dianggap mementingkan para pebisnis dengan menggunakan alasan kesejahteraan nelayan untuk mencari dukungan publik. Belum lama diberlakukannya Permen tersebut, dengan bergantinya pimpinan KKP karena adanya *reshuffle* kabinet berganti pula kebijakan tentang cantrang dan menteri terbaru saat ini kembali meminta mengganti API Cantrang, dan menjelaskan bahwa cantrang masih belum dilegalkan oleh pemerintah. Dengan sering berubahnya peraturan terkait penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang, hal tersebutlah yang menjadi alasan kuat mengapa persoalan tentang cantrang perlu diteliti. Komitmen pemerintah dan apa yang menjadi pertimbangan oleh mereka setiap kali memberlakukan peraturan tentang cantrang perlu untuk dikaji.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Pendekatan Penelitian

Mengenai pendekatan kualitatif, Creswell (2008) mengartikannya sebagai pendekatan untuk menjelajah dan pemahaman terkait gejala sentral (Raco, 2010:5-12). Penelitian kualitatif bila dilihat secara mendasar memiliki dua tujuan yang jelas, (1) penggambaran dan pengungkapan, dan (2) penggambaran dan penjelasan. Metode penelitian digunakan untuk mengembangkan teori tentang minat dari suatu fenomena yang ada (Nasution dalam Anggito & Setiawan, 2018: 14). Dalam penggunaan penelitian kualitatif mengenal dan paham mengenai karakteristiknya sangat diperlukan, hal ini agar memudahkan pada saat penelitian dan mengungkapkan informasi kualitatif yang penuh makna dan deskripsi-analisis dalam prosesnya. Karakteristik pada penelitian ini salah satunya dijelaskan oleh Frankel (dalam Khairuzzaman, 2016: 64-75), yang menyatakan bahwa karakteristik *qualitative research* antara lain: (1) sumber langsung pada aturan yang alami, dan penelitian merupakan instrumen kunci dalam penelitian kualitatif, (2) angka bukanlah hasil dari penelitian kuantitatif melainkan berupa gambar dan, (3) pada penelitian ini yang diperhatikan adalah proses dan, (4) analisis data induktif, dan (5) bagaimana mereka (objek penelitian) menjadi perhatian utama peneliti. Dalam hal ini penelitian akan lebih memiliki makna dan manfaat bila terdapat tujuan yang jelas di dalamnya. Fleksibel merupakan sifat dari model kualitatif, yaitu spontanitas yang lebih besar dan adaptasi interaksi antara peneliti dan informan yang dikaji (Mack etc, 2005:10-11).

Bungin (2012) (dalam Nugroho, 2018) memberikan penjelasan terkait tiga model

yang dimiliki desain penelitian kualitatif, antara lain:

- a. Deskriptif, memiliki tujuan untuk memberikan gambaran, meringkas kondisi, situasi, dan fenomena kenyataan sosial yang ada pada masyarakat sebagai objek penelitian dan kemudian menarik kenyataan tersebut sebagai suatu ciri, sifat, model, atau gambaran mengenai kondisi, situasi, dan fenomena tertentu.
- b. Verifikatif, pendekatan pada penelitian yang dilakukan secara keseluruhan dengan sifat pendekatannya induktif, tetap terbuka menggunakan teori dan peneliti tidak diharuskan menggunakan “kacamata kuda”.
- c. *Grounded Theory*, pada awal penelitian sifatnya induktif dan tertutup terhadap teori. Semua ditemukan di lapangan, rumusan, hipotesis ditemukan di lapangan, kemudian teori berdasarkan data yang berkembang di lapangan, sumber data yang digunakan menjadi sumber teori.

Dalam penelitian ini, peneliti ingin menggunakan metode penelitian pada pendekatan kualitatif dengan model penelitian deskriptif. Peneliti bertujuan untuk menggambarkan secara mendalam konteks perubahan di level pemerintah pusat mengenai peraturan menteri terkait API Cantrang di Kecamatan Juwana.

1.8.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis perubahan tiga Peraturan KKP, yaitu Permen KP No 71 Tahun 2016, Permen KP No 59 Tahun 2020, dan Permen KP No 18 Tahun 2021 pada pertimbangan pemerintah pusat serta konteks implementasi kebijakan pada komitmen implementator, kondisi politik, dan kondisi sosial mengenai perubahan peraturan Permen KP terkait penggunaan API cantrang di Juwana.

1.8.3 Lokus Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati serta dilakukan di institusi-institusi pemerintah untuk mendapatkan data dukung selama proses penelitian yang meliputi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati, Pelabuhan Perikanan Pantai Bajomulyo, Paguyuban Cantrang Mina Santosa, Nelayan cantrang, serta Buruh Cantrang. Peneliti memilih lokus tersebut karena melihat pada data yang telah ada menunjukkan bahwa Kabupaten Pati melalui Kecamatan Juwana menjadi salah satu wilayah yang

menggunakan cantrang cukup tinggi, dan melalui nelayan Juwana memiliki respon yang tinggi terkait peraturan penggunaan API jenis cantrang.

1.8.4 Fenomena Pengamatan

1. Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan mengenai Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana, dilihat dari:

- a. Isi perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang
- b. Pertimbangan pemerintah dalam mengubah Permen KP mengenai Penggunaan API jenis Cantrang di Kecamatan Juwana.

2. Konteks Kebijakan Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan mengenai Penggunaan Alat Tangkap Ikan Jenis Cantrang di Kecamatan Juwana, dilihat dari:

a. Komitmen Implementator

Sosialisasi dan kesiapan pemerintah dalam memberikan solusi terkait perubahan peraturan Permen KP terkait penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang, sejak dikeluarkannya peraturan larangan cantrang beroperasi sampai dengan peraturan mengenai cantrang diperbolehkan beroperasi hingga dilarang kembali.

b. Kondisi Politik

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam meredam gejolak dari peraturan terkait penggunaan alat penangkap ikan jenis cantrang.

c. Kondisi Sosial

Pemahaman nelayan Juwana terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait Penggunaan alat tangkap ikan jenis cantrang

1.8.5 Jenis dan Sumber Data

Dalam mempermudah peneliti mencapai tujuan penelitian, peneliti menggunakan sumber data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder, penjelasan dari kedua data tersebut, yaitu:

a. Data Primer

Dalam pemerolehan data ini melalui hasil wawancara dari beberapa informan, kemudian pengamatan secara langsung ke lokasi penelitian dan memperoleh hasil dari pengamatan berupa catatan kondisi dan situasi di lapangan.

b. Data Sekunder

Terkait data sekunder dalam penelitian ini, peneliti memperoleh data berupa regulasi-regulasi, dokumen, berita, serta informasi yang didapatkan dari internet, hasil penelitian terdahulu, skripsi, tesis, dan artikel jurnal.

1.8.6 Penentuan Informan

Informan merupakan pihak-pihak yang memberikan informasi mengenai fokus penelitian yang sedang diteliti. Tujuan melakukan penentuan informan adalah untuk memperoleh informasi yang lebih maksimal. *Purposive* digunakan peneliti untuk menentukan informan penelitian. Natasha Mack, dkk (2005:12) memberikan penjelasan bahwa *purposive sampling* pengelompokan peserta berdasarkan kriteria untuk dipilih yang relevan dengan pertanyaan-pertanyaan peneliti. Pengambilan sampel secara *purposive* berhasil bila tinjauan dan analisis datanya dilakukan sehubungan dengan pengumpulan data. Informan yang dipilih tersebut merupakan informan kunci (*key informan*). Berikut ini informan yang dipilih dalam penelitian ini antara lain:

- a. Pihak Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati
- b. Pihak Pelabuhan Perikanan Pantai Bajomulyo Juwana
- c. Pihak Paguyuban Cantrang Mina Santosa Juwana
- d. Nelayan dan Buruh Bongkar
- e. Kepala Desa Bajomulyo

1.8.7 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dalam mengumpulkan data menggunakan teknik, antara lain:

- a) Wawancara secara mendalam

Wawancara pada dasarnya dipergunakan untuk mendapatkan tingkat pemahaman secara holistik terkait pada pandangan ataupun perspektif seseorang mengenai isu, tema ataupun topik tersendiri. *Interview* atau wawancara di sini dilakukan guna mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan peraturan

menteri terkait penggunaan alat tangkap ikan cantrang, wawancara dilakukan dengan menggunakan informan kunci yang telah disebutkan di atas. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengumpulan data melalui *interview* mendalam dengan informan-informan yang telah ditentukan, di mana peneliti mengajukan beberapa pertanyaan untuk memperoleh informasi mengenai permasalahan penelitian.

b) Observasi

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengumpulan data melalui *interview* mendalam dengan informan-informan yang menjadi informan kunci, di mana peneliti mengajukan beberapa pertanyaan untuk memperoleh informasi mengenai permasalahan penelitian. Pengamatan secara langsung dilakukan di Kecamatan Juwana dan hal-hal yang berkaitan dengan perubahan Permen KP pada kronologi dan pertimbangan pemerintah pusat serta konteks implementasi kebijakan pada komitmen implementator, kondisi politik, dan kondisi sosial mengenai perubahan peraturan Permen KP terkait penggunaan API Cantrang di Juwana.

c) Dokumentasi

Dokumentasi dipergunakan untuk mendukung keakuratan ataupun keabsahan data serta informasi yang diperoleh peneliti dari lapangan serta dijadikan bahan dalam pengecekan keabsahan data. Melalui dokumentasi dapat membantu peneliti dalam mencari keabsahan data yang telah didapatkan dari teknik *Interview* maupun pengamatan secara langsung. Dokumentasi diambil pada saat peneliti sedang melakukan pengamatan di lapangan secara langsung.

1.8.8 Teknik Analisis Data

Miles dan Huberman (1994) (dalam Gabrielian, 1999:43) memberikan penjelasan analisis data dapat dirumuskan sebagai tiga sub proses terkait, yaitu reduksi data, pemaparan data, dan penarikan kesimpulan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis data yang disampaikan tersebut, dengan penjelasan berikut ini:

a) Reduksi data

Reduksi data adalah bagian dari analisis data di mana tindakan yang dilakukan misalnya, pemilihan kerangka kerja konseptual, pertanyaan penelitian,

kasus dan instrumen selanjutnya mengolah data dengan *coding*, peringkasan, membuat kuster, dan menuliskan. Dalam penelitian ini peneliti melakukan klasifikasi data yang disesuaikan dengan kategori masing-masing serta mengelompokkan sesuai dengan masalah yang diteliti.

b) Pemaparan data

Pemaparan data melalui penelitian kualitatif merupakan penyajian data dalam baik bentuk uraian, bagan, hubungan antar kategori, kurva, grafik, dan sejenisnya. Berdasarkan data-data yang telah direduksi yang memuat informasi terkait permasalahan penelitian, yaitu perubahan Permen KP pada kronologi dan pertimbangan pemerintah serta konteks implementasi kebijakan pada komitmen implementator, kondisi politik, dan kondisi sosial mengenai perubahan peraturan Permen KP terkait penggunaan API Cantrang di Juwana.

c) Penarikan kesimpulan

Dalam pendekatan kualitatif sendiri di sini merupakan penyimpulan yang masih bersifat sementara di awal penelitian, yang kemudian akan melakukan perubahan bila ditemukannya bukti yang tidak mendukung saat pengumpulan data ditahap berikutnya. Namun akan menjadi sebaliknya, bilamana peneliti memperoleh kualitas data yang benar-benar baik atau valid pada saat peneliti kembali ke lapangan untuk memperoleh data kembali, dapat ditunjukkan bahwa kesimpulan yang telah dibuat merupakan kredibel atau akurat. Hasil temuan dalam penelitian di sini memiliki hasil yang beragam baik itu secara deskriptif atau penggambaran suatu objek yang sebelumnya masih samar-samar dan kemudian setelah diteliti hasilnya menjadi jelas. Kesimpulan penelitian ini memfokuskan pemberian jawaban pada rumusan masalah yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu perubahan Permen KP pada kronologi dan pertimbangan pemerintah serta konteks implementasi kebijakan pada komitmen implementator, kondisi politik, dan kondisi sosial mengenai perubahan peraturan Permen KP terkait penggunaan API Cantrang di Juwana.

1.8.9 Kualitas Data

Dalam penelitian kualitatif harus menjamin ketepatan pada saat menunjukkan hasil yang didapatkan serta menunjukkan interpretasi yang tepat. Di mana hal ini pada saat

interpretasi informasi yang ditunjukkan dan disampaikan haruslah kredibel bukan dari karangan peneliti saja. Terdapat beberapa teknik pada penelitian kualitatif yang dapat digunakan pada saat penelitian, hal ini ditujukan untuk menjamin keakuratan serta kredibilitas dari hasil penelitian, yaitu antara lain: triangulasi, *member checking*, dan auditing. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik triangulasi dalam melakukan kredibilitas data. Salah satu karakteristik penting dalam penelitian kualitatif adalah kecenderungan terhadap triangulasi yang membawa lebih dari satu sumber data ataupun lebih dari satu perspektif untuk digunakan pada penelitian (Gabrielian, 1999:5).

Denzin dan Jenesick (1994) membedakan konsep triangulasi menjadi beberapa macam, yaitu triangulasi data, peneliti, teori, metodologi, dan triangulasi interdisiplin. Triangulasi data merupakan menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara pengecekan data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi peneliti merupakan mengecek data yang telah didapatkan melalui beragam peneliti. Selanjutnya triangulasi teori adalah pengecekan data menggunakan beragam perspektif pada satu kesatuan data, untuk triangulasi metodologi merupakan pengecekan data dengan menggunakan beragam metodologi untuk satu masalah. Kemudian triangulasi interdisiplin merupakan pengecekan dengan cara mencari masalah yang sama dari satu titik keunggulan dengan pandangan berbeda. Triangulasi dalam penelitian ini dilakukan melalui:

1. Membandingkan keadaan dan perspektif berbagai pendapat, orang berada, pihak pemerintahan, orang berpendidikan tinggi dan menengah (triangulasi teori). Dalam penelitian ini peneliti membandingkan berbagai pendapat dari beberapa pihak dimulai dari buruh bongkar, nelayan, sampai dengan pihak yang melaksanakan implementasi kebijakan pemerintah, yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan, PPP (Pelabuhan Perikanan Pantai) Bajomulyo Juwana
2. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara data isi suatu dokumen yang berkaitan, baik dari jurnal, *website* resmi (triangulasi data). Melalui teknik triangulasi ini peneliti melakukan wawancara dengan informan yang telah dipilih dan mengaitkan satu sama lain dari hasil wawancara serta pencarian melalui media massa, jurnal, *website* resmi KKP, buku, dan lainnya.