

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah-daerah itu atas daerah kabupaten atau kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dengan Undang- undang. Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah provinsi, kanupaten/kota dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 1 bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memasuki era baru ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintah daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, Klasifikasi Urusan Pemerintahan terdiri dari:

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan Pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;
- 2) Urusan Pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah pusat;
- 3) Urusan pemerintah konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 4) Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah;
- 5) Urusan Pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Usuran Pemerintahan Konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap Urusan yang bersifat Konkuren ini senantiasa ada sub Urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan ada sub Urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada pula sub Urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian Urusan Konkuren secara *proposional* antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, daerah Kabupaten atau Kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalistis, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan Urusan Pemerintahan antara tingkat Pemerintahan. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib
- b. Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan Pemerintahan wajib dibagi lagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. Sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olah raga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Disamping Urusan wajib, Provinsi juga mempunyai Urusan yang bersifat pilihan. Urusan Pemerintahan Provinsi yang bersifat pilihan meliputi Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah

yang bersangkutan. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi Urusan Pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan Sumber Daya Mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian
- h. Transmigrasi

Dengan demikian jelaslah bahwa urusan pada bidang perikanan merupakan salah satu urusan sub Pemerintah Konkuren yang menjadi urusan pilihan pemerintah daerah sesuai dengan kondisi dan potensi masing-masing daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang Pemerintahan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara Pemerintah Pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi Provinsi adalah bawahan/subordinat Pemerintah Pusat dan posisinya tergantung pada Pemerintah Pusat.

Di samping itu juga menganut asas desentralisasi, maka Provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi *structural* dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat Provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

Apabila dilihat dari birokrasi pemerintahan yang sekarang berjalan, pemerintahan daerah dituntut untuk menata kembali format organisasi pemerintahan dan aktifitasnya. Selama ini pemerintahan yang dinyatakan belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini dikarenakan kinerja aparat yang masih lemah, secara subtansif, menurut Rasyid (1997:48) tugas pokok pemerintahan di bagi 3 (tiga) fungsi pokok yaitu :

1. Pelayanan (*service*)
2. Pemberdayaan (*empowerment*)
3. Pembangunan (*development*)

Salah satu aspek yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintah adalah melayani masyarakat dari berbagai aktivitasnya dan untuk itu maka pemerintah membentuk administrasi dan birokrasi pemerintahan dari tingkat yang tertinggi sampai ketinggian pemerintahan terendah agar dapat memberikan pelayanan yang lebih optimal bagi seluruh masyarakat dalam fungsinya sebagai pelayanan masyarakat atau abdi masyarakat.

Provinsi Riau memiliki 12 Kabupaten/Kota salah satunya adalah Kabupaten Kampar serta memiliki empat buah sungai besar yaitu Sungai Rokan, Sungai Siak, Sungai Kampar dan sungai Indragiri. Luas wilayah Provinsi Riau adalah 329.867.61 km yang terdiri dari 94.561.61 km daratan dan perairan lautnya

235.306 km dengan perkiraan potensi sumber daya perikanan sebanyak 446.357.6 ton/tahun (BPS Riau, 2016).

Sungai Kampar menjadi salah satu sungai besar di Riau dan memiliki potensi untuk pengembangan budidaya ikan air tawar. Dimana sungai Kampar berada mengalir dua Kabupaten yakni Kabupaten Kampar di hulunya dan Kabupaten Pelalawan di hilirnya. Dimana secara geografis, Kabupaten Kampar mempunyai letak geografis yang strategis, yang berbatasan dengan Kota Pekanbaru dan Kabupaten Siak di sebelah utara, Kabupaten Kuantan Singingi di sebelah selatan, dan berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hulu dan Provinsi Sumatra Barat di sebelah barat, sedangkan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Pelalawan.

Potensi di sungai Kampar yang pantas untuk dikembangkan dan sebagian telah diberdayakan yakni adanya sebuah waduk buatan yang digunakan sebagai penggerak pembangkit listrik (PLTA). Pada waduk tersebut sangat cocok untuk pengembangan budidaya air tawar, sebagaimana mewujudkan Kabupaten Kampar sebagai salah satu kabupaten minapolitan yang ditetapkan oleh ditjen perikanan budidaya. Kabupaten Kampar adalah sekian dari Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau yang memiliki 2.112 hektar kolam ikan dan 2.106 kerambah sungai dan waduk. Sayangnya potensi perikanan khususnya budidaya perikanan di Kabupaten Kampar belum tergarap maksimal. Potensi perikanan budidaya air tawar yang sangat besar.

Pemanfaatan waduk dan sungai untuk kegiatan perikanan KJA telah dimulai dari tahun 2006 dan sampai saat ini jumlahnya terus mengalami

peningkatan. Adapun peningkatan jumlah keramba jaring apung (KJA) di waduk PLTA Koto Panjang dan berapa sungai-sungai di Kabupaten Kampar dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.1: Jumlah Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar Tahun 2011-2017

No.	Tahun	Jumlah KJA (Unit)
1	2011	762
2	2012	911
3	2013	1.040
4	2014	2.154
5	2015	2.154
6	2016	2.206
7	2017	2.196

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten Kampar, 2018

Pada awal dimulainya budidaya ikan air tawar dalam keramba di Kabupaten Kampar pada tahun 2006 jumlah keramba sebanyak 530 unit. Namun, seiring berjalannya waktu dari tahun ke tahun terjadi peningkatan jumlah KJA. Sementara pada tahun 2017 jumlahnya lebih 2.196 unit yang berada di sungai maupun diwaduk-waduk. Keadaan ini menunjukkan peningkatan jumlah keramba di perairan waduk PLTA dan sungai cukup tinggi. Peningkatan jumlah KJA yang tinggi ini diduga karena usaha tersebut menguntungkan secara ekonomis.

Kampar memiliki potensi pengembangan budidaya air tawar terutama budidaya kolam, keramba dan jaring apung. Volume produksi ikan secara keseluruhan di Kampar mencapai kisaran 60 ton per hari, dan 30 ton (50%) di antaranya adalah ikan patin. Seluruh produsen adalah pembudidaya skala kecil,

bukan korporasi dengan perputaran uang lebih kurang Rp. 1.000.000.000,-/perhari (Wawancara dengan Pegawai Dinas Perikanan Kampar, 2018).

Adapun sebaran jumlah petani keramba dari masing-masing kecamatan yang ada di Kabupaten Kampar dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.2 Jumlah Petani Keramba Kabupaten Kampar Tahun 2017

No.	Kecamatan	Jumlah Petani (Orang)	Jumlah Produksi (Ton)
1	Kampar Kiri	53	58,67
2	Kampar Kiri Hulu	-	-
3	Kampar Kiri Hilir	32	5,20
4	Gunung Sahilan	-	-
5	Kampar Kiri Tengah	1	2,60
6	XIII Koto Kampar	135	12.930,48
7	Koto Kampar Hulu	-	-
8	Kuok	196	10.491,05
9	Salo	46	11,37
10	Tapung	-	-
11	Tapung Hulu	-	-
12	Tapung Hilir	32	1,28
13	Bangkinang Kota	29	19,72
14	Bangkinang	18	20,80
15	Kampar	1.118	2.143,87
16	Kampar Timur	57	59,20
17	Rumbio Jaya	146	33,56
18	Kampar Utara	146	49,20
19	Tambang	69	64,10
20	Siak Hulu	217	73,60
21	Perhentian Raja	28	13,80
	Jumlah	2.196	25.975,51

Sumber: BPS Kampar Dalam Angka, 2018

Berdasarkan tabel di atas dapat digambarkan bahwa jumlah petani keramba yang paling banyak terdapat di Kecamatan Kampar dengan jumlah 1.118 orang petani dan yang paling sedikit terdapat di Kecamatan Kampar Kiri Tengah yakni sebanyak 1 orang. Sementara dari keramba jaring apung yang diusahakan

menghasilkan produksi ikan terbanyak terdapat di Kecamatan XIII Koto Kampar yakni sebanyak 12.930,48 ton setiap tahunnya.

Berdasarkan hasil pengamatan awal dilapangan, ditemukan beberapa gejala sebagai berikut:

1. Perkembangan produksi ikan yang diusahakan pada wilayah waduk dan sungai Kampar memberikan sumbangan yang cukup besar terhadap produksi ikan di Kabupaten Kampar. Sementara itu, petani keramba jaring apung di Kabupaten Kampar selama ini kurang mendapat perhatian dari pemerintah, bila dibandingkan petani lainnya di Kabupaten Kampar. Padahal besarnya produksi ikan yang disumbangkan dari petani keramba cukup besar dan bila diberdayakan dengan baik bisa dijadikan salah satu sumber pendapatan asli daerah dari segi budidaya perikanan.
2. Permasalahan dalam jangka panjang adalah kesulitan dalam mendapatkan bibit ikan dan semakin mahalnya harga pakan ikan. Untuk mengantisipasi hal ini sebaiknya pemerintah Kabupaten Kampar melalui Dinas Perikanan Kabupaten Kampar mengembangkan *hutchery* yang dapat memenuhi kebutuhan bibit ikan nila maupun ikan mas untuk petani ikan di Kabupaten Kampar.

Bantuan fasilitas perikanan diberikan pemerintah Kabupaten Kampar dikarenakan besarnya kebutuhan akan ikan di Kabupaten Kampar setiap tahunnya. Dimana seiring pertumbuhan penduduk, tentunya kebutuhan akan protein yang berasal dari ikan semakin tinggi. Adapun jumlah kebutuhan ikan dan jumlah produksi ikan di Kabupaten Kampar sebagai berikut:

Tabel I.3: Perbandingan Jumlah Penduduk dan Produksi Ikan di Kabupaten Kampar Tahun 2011-2017

Tahun	Jumlah Penduduk	Produksi (Ton)	Kebutuhan Ikan (Ton/Tahun)	
			Konsumsi	Industri
2011	677.524	42.256	21.784	20.472
2012	697.841	72.917	23.824	49.093
2013	718.782	117.066	25.970	91.096
2014	733.506	193.303	28.220	165.083
2015	753.376	306.931	30.564	276.367
2016	773.171	318.278	31.682	290.680
2017	773.171	224.635	31.682	290.680

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten Kampar, 2018.

Data di atas, memperlihatkan pertumbuhan produksi ikan setiap tahunnya di Kabupaten Kampar selalu meningkat untuk mengimbangi jumlah pertumbuhan penduduk. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut berbagai upaya dilakukan pemerintah daerah maupun mendapat bantuan dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan akan ikan. Besarnya kebutuhan terhadap ikan, memberi dampak pertumbuhan ekonomi terhadap masyarakat petani ikan. Namun, pertumbuhan ekonomi tersebut belum berdampak kepada pemasukan daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis, tertarik ingin melakukan penelitian dengan judul: Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang sudah penulis uraikan di atas maka penulis merumuskan masalahnya yaitu “Bagaimana Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung Di Kabupaten Kampar”

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung Di Kabupaten Kampar.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung Di Panjang Kabupaten Kampar

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ganda, yaitu manfaat teoritis/akademis maupun manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau sebagai sumber referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan menambah sumber pustaka yang telah ada.

b. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi pada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini.

c. Manfaat Praktis

- 1) Bagi pemerintah Kabupaten Kampar dapat dijadikan sebagai referensi akan pentingnya pemberdayaan masyarakat pada bidang budidaya perikanan.
- 2) Bagi para akademisi penelitian ini sebagai pengetahuan dan informasi guna menciptakan kemampuan pemahaman mengenai pemberdayaan masyarakat.

