

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Implementasi merupakan sebuah proses atau tahapan penting yang sangat berpengaruh dalam mencapai keberhasilan suatu kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam suatu program atau suatu kebijakan harus diimplementasikan terlebih dahulu agar mendapatkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Anggara, 2018:232). Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan salah satu alat untuk mencapai kegiatan yang terencana dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang terjadi baik dari permasalahan negara maupun organisasi agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pemenuhan kebutuhan pangan dan menjaga ketahanan pangan menjadi tugas penting kementerian pertanian. Indonesia memiliki jumlah penduduk sangat besar dengan cakupan geografis yang luas dan terbesar. Berdasarkan Undang-Undang No 18 tahun 2012, yang dimaksud dengan ketahanan pangan adalah “Kondisi terpenuhinya pangan bagi Negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, produktif secara berkelanjutan”. Dengan demikian suatu wilayah dikatakan

berhasil dalam pembangunan ketahanan pangan jika adanya peningkatan produksi pangan, distribusi pangan yang lancar serta konsumsi pangan yang aman dan berkecukupan gizi pada seluruh masyarakat.

Penggunaan dana desa tahun 2022 juga telah diatur dalam peraturan presiden nomor 104 tahun 2021 tentang rincian APBN tahun anggaran 2022, dimana dana desa diatur penggunaannya untuk memberikan perlindungan sosial berupa BLT desa paling sedikit 40%, program ketahanan pangan dan hewani paling sedikit 20% dan dukungan pendanaan penanganan COVID 19 paling sedikit 8% dan sisanya untuk program sector prioritas lainnya seperti penanganan stunting di desa (Perpres 104: 2021).

Menurut keputusan menteri desa nomor 82 tahun 2022 tentang pedoman ketahanan pangan di desa, disebutkan bahwa program ketahanan pangan di desa merupakan salah satu program sebagai upaya untuk menurunkan angka kemiskinan ekstrem di desa, selain itu program ini bertujuan mewujudkan kecukupan pangan bagi seluruh warga desa, dan memastikan desa terlepas dari kerawanan ketersediaan pangan dengan kegiatan yang meliputi Pelatihan, Pengembangan, Pengadaan Alat Produksi dan Teknologi. (PDDT: 2022).

Bila, kita memahami Permendes tersebut, maka dijelaskan secara detail contoh program dan kegiatannya pun juga disebutkan. Kegiatan ketahanan pangan dibagi dalam beberapa sub bidang, diantaranya kelautan dan perikanan, serta sub bidang pertanian dan peternakan. Dalam hal ini, Dana Desa harus dimanfaatkan untuk mendukung percepatan komoditas pangan agar tercipta kesejahteraan dan kemakmuran di desa. Dana Desa untuk percepatan produksi pangan harus dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan agar masyarakat desa memiliki

kemampuan yang cukup dalam memenuhi kebutuhan pangan di desa secara mandiri dan diharapkan mampu mendukung kegiatan dari mulai produksi, penyediaan lahan dan infrastruktur penunjang, pengolahan dan pemasaran (kemendesa.go.id: 2022).

Sebagai konsekuensi dengan munculnya kebijakan tersebut pemerintah desa harus merubah kebijakan penggunaan dana desa tahun 2022 melalui musyawarah desa khusus ( MUSDESUS ). Dengan berbagai keterbatasan yang ada, baik keterbatasan dalam hal SDM, dalam hal sistem dan mekanisme pelaksanaan serta keterbatasan waktu, ini menjadi tantangan bagi pemerintah desa untuk merealisasikan kegiatan tersebut. Pemerintah desa harus melaksanakan sosialisasi kembali kegiatan yang akan dilaksanakan terkait program ini kepada masyarakat sehingga apa yang diharapkan dalam kebijakan pemerintah tersebut dapat tercapai.

Peran ikan sebagai benteng ketahanan pangan nasional, hingga kini dinilai masih belum maksimal. Padahal, dengan potensi yang dimiliki Indonesia, ikan berpeluang menggantikan lauk pauk berbahan nabati sebagai pendukung utama ketahanan pangan. Oleh itu, Pemerintah Indonesia ditantang untuk terus melakukan inovasi untuk memanfaatkan ikan sebagai penopang ketahanan pangan utama.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Kampung Perikanan Budidaya “bahwa untuk memperkuat ketahanan ekonomi, pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan guna peningkatan pengelolaan kemaritiman, perikanan, dan kelautan

melalui peningkatan produksi, produktivitas, standardisasi mutu, dan nilai tambah produk kelautan dan perikanan”.

Berwirausaha di sektor perikanan juga tidak kalah menguntungkan dan berwirausaha di sektor pertanian. Selain bisa menguntungkan, berwirausaha di sektor perikanan juga bisa memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki Indonesia. Perikanan mempunyai peran penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan perluasan kesempatan kerja, pemerataan pendapatan, dan peningkatan taraf hidup bangsa pada umumnya, nelayan kecil, pembudidaya ikan kecil, dan pihak-pihak pelaku usaha di bidang perikanan dengan tetap memelihara lingkungan, kelestarian, dan ketersediaan sumber daya ikan. (Undang- undang Perikanan, 2006)

Dari sektor perikanan, biasanya masyarakat memulai usaha budidaya lele. Usaha budidaya lele merupakan salah satu usaha yang dapat ditekuni oleh masyarakat yang baru memulai usaha sekalipun. Ikan lele merupakan ikan yang habitatnya di air tawar, ciri-ciri ikan lele adalah memiliki tubuh yang licin dan mempunyai kumis di sekitar mulutnya. Permintaan ikan lele pasti selalu ada karena banyak peminatnya, terutama untuk dijadikan lauk pauk. Kebutuhan ikan lele untuk konsumsi semakin hari semakin meningkat. Baik untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga, untuk lauk jamuan pernikahan, maupun untuk memenuhi kebutuhan rumah makan dan restoran. (Dahana W.d., 2009).

Budidaya ikan lele melalui sistem bioflok menjadi tren baru bagi para pembudidaya ikan. Khususnya budidaya ikan lele yang terkenal akan limbah yang bau dan harus memiliki kolam yang besar, tetapi dengan adanya sistem bioflok lahan di perkotaan pun bisa menjadi tempat untuk budidaya ikan lele, dan limbah

yang dihasilkan tidak bau seperti budidaya lele konvensional biasa. Sistem bioflok merupakan salah satu teknologi pemeliharaan ikan dengan cara mengolah limbah budidaya menjadi pakan alami dengan menambahkan probiotik kedalam pakan dan air media pemeliharaan dengan sistem aerasi kolam yang harus lebih kuat dan kontinyu. Probiotik inilah yang akan mengurai sisa-sisa pakan menjadi flok atau gumpalan-gumpalan berisi mikroorganisme (bakteri, jamur, alga, protozoa, cacing) yang bisa dijadikan pakan alami ikan. (Kompas.com).

Berdasarkan Peraturan Walikota Lhokseumawe Nomor 34 Tahun 2021 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Bagi Gampong Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe Tahun 2022 menyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2021 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2022, bahwa untuk mengurangi dampak sosial dan ekonomi masyarakat serta terhambatnya pembangunan Gampong akibat pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) perlu melakukan adaptasi kebiasaan baru dan pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan di Gampong, dengan mempertimbangkan kebutuhan Gampong, karakteristik wilayah dan kearifan lokal Gampong.

Desa Kampung Jawa Lama merupakan salah satu desa yang terletak di Kecamatan Banda Sakti, Kota Lhokseumawe. Umumnya masyarakat bermata pencaharian sebagai nelayan yang mengandalkan perikanan laut sebagai sumber nafkahnya. Ironisnya sebagian besar nelayan tersebut tidak memiliki kapal sendiri, tetapi bekerja hanya sebagai buruh kasar yang penghasilannya sangat tergantung dari jumlah tangkapan yang mereka peroleh. Hal ini jauh dari mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Oleh karena itu sebagai

konsekuensi dengan munculnya kebijakan tersebut pemerintah desa Kampung Jawa Lama melaksanakan program ketahanan pangan budidaya lele sistem bioflok program ini mulai dilaksanakan pada tahun 2022, berusaha menjadikan program ini sebagai ketahanan pangan bagi rumah tangga dengan ketersediaan pangan, dan kemudahan untuk memenuhi kebutuhan.

Pelaksanaan program ini atas usulan dari Keuchik Gampong Kampung Jawa Lama sebagai suatu gerakan yang tumbuh karena ingin masyarakatnya berkembang, kemudian program tersebut di musyawarahkan dan disepakati. Fokus dari kepala desa membuat program untuk membantu masyarakat terdampak pandemi. Khususnya masyarakat yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan tetap, agar tetap produktif dan memiliki pendapatan untuk membantu perekonomian keluarga. Adapun penyusunan Program Ketahanan Pangan Di Desa Kampung Jawa Lama diantaranya:

**Tabel 1. 1 Program Ketahanan Pangan**

<b>No</b>	<b>Program</b>	<b>Unit</b>	<b>Ketua</b>
1.	Perikanan	Budidaya Ikan Lele	Riski Safriadi Nasution
2.	Perkebunan	Perkebunan Cabai, dll	Wahyu Saputra
3	Peternakan	Ternak Ayam dan Kambing	Jumadi

*Sumber: RKPG Kampung Jawa Lama, 2022.*

Berdasarkan penyusunan program yang ada di desa Kampung Jawa Lama peneliti fokus pada satu program yang menarik untuk di teliti yaitu program perikanan. Berdasarkan wawancara awal peneliti dengan Bapak Samsul Bahri selaku Keuchik kampung Jawa Lama mengatakan bahwa program ini terdiri dari beberapa tahapan kegiatan yaitu melakukan Sosialisasi Program seperti memberikan pemahaman agar pembudidaya menjadi produktif, pembentukan

kelompok dan selanjutnya melakukan pelaksanaan kegiatan. (23 Januari 2023). Dengan anggaran dana yang bersumber dari APBG yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 1. 2 Rincian Anggaran Biaya Kelompok Cemara Hijau**

No	Nama Barang	Banyaknya	Harga Satuan	Jumlah Harga
1.	Bioflok Diameter 3	3	Rp.4.000.000	Rp. 12.000.000
2.	Bibit Lele	8.750 Ekor	Rp.2.000	Rp.17.500.000
3.	Pakan Lele	10 Sak	Rp.500.000	Rp.5.000.000
Total Jumlah				Rp.34.500.000

*Sumber: Kantor Keuchik Gampong Kampung Jawa Lama,2022*

Terdapat satu dusun dengan satu kelompok berjumlah sebelas orang, yang melaksanakan sistem bioflok tersebut yaitu Dusun Cemara Hijau dengan 3 Kolam. Data sasaran Penerima bantuan Budidaya lele ini tahun 2022 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1. 3 Pembentukan dan Pengukuhan Pengurus Kelompok Hewani Cemara Hijau Gampong Kampung Jawa Lhokseumawe Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.**

No	Nama	Jabatan	Alamat
1.	Riski Sapriadi Nasution	Ketua	Kp.Jawa
2.	Dedy Andry	Sekretaris	Kp.Jawa
3.	Munizar A. Jalil	Bendahara	Kp.Jawa
4.	Emi. S	Anggota	Kp.Jawa
5.	Janji Tambunan	Anggota	Kp.Jawa
6.	Abdul Munir Nasution	Anggota	Kp.Jawa
7.	Ramli	Anggota	Kp.Jawa
8.	Sumardi	Anggota	Kp.Jawa
9.	Bahri Lubis	Anggota	Kp.Jawa
10.	Muhammad Novrizal	Anggota	Kp.Jawa
11	Mukminah Pin	Anggota	Kp.Jawa

*Sumber : Kantor Keuchik Gampong Kampung Jawa, 2022.*

Berdasarkan Peraturan Walikota Lhokseumawe Nomor 34 Tahun 2021 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Bagi Gampong Dalam Wilayah Kota Lhokseumawe Tahun 2022 dalam pasal 5 ayat (2) di prioritaskan untuk

pencapaian SDGs Gampong: Pembentukan, Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Pengelolaan BUMG Bersama.

Berdasarkan hasil penelitian awal yang diperoleh, dalam Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok yang dilakukan oleh pemerintah desa Kampung Jawa Lama dengan adanya kebijakan tersebut mengalami kesulitan untuk mengimplementasikannya, karena program ini merupakan program baru yang harus di laksanakan oleh pemerintah desa sebagai upaya untuk memecahkan permasalahan sosial di masyarakat yaitu bertambahnya pengangguran dan kemiskinan di desa.

Masalah yang diperoleh yaitu minimnya tingkat pengetahuan anggota kelompok pembudidaya ikan tentang bagaimana cara membudidayakan ikan dengan baik sehingga dapat menghasilkan suatu produk perikanan yang baik. Pengetahuan sebagian besar pembudidaya ikan di kampung jawa lama masih rendah. Pengetahuan para pembudidaya mengenai penyakit ikan, tentang budidaya ikan lele dengan teknologi bioflok dan tentang kualitas air budidaya dengan teknologi bioflok. Sehingga tingkat produksi ikan air tawar sangat minim presentasinya.

Hal ini dibenarkan dengan hasil observasi awal peneliti dengan Bapak Safriadi Nasution selaku ketua kelompok mengatakan bahwa kolam bioflok sudah dibuat dan juga sudah diberikan benih ikan dan pakan nya, tetapi para pemerintah desa dan pendamping tidak mengajarkan kami bagaimana cara mengelola ini dengan benar, budidaya ikan yang telah kami lakukan adalah gagal karena kelebihan muatan ikan yang kami pasok ke dalam kolam dan membuat ikan lele nya ada yang mati. (6 Februari 2023).

Hal ini menunjukkan bahwa sebelum dilakukan kegiatan program sebagian besar pembudidaya ikan di kampung Jawa Lama tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai teknologi bioflok pada ikan lele. Pengetahuan dan pemahaman pembudidaya ikan di kampung Jawa Lama mengenai teknologi bioflok masih terbatas karena minimnya informasi terkait perkembangan teknologi bioflok pada ikan lele.

Oleh karena itu, pada masa yang akan datang, sebaiknya pemerintah desa dan pengurus kelompok pembudidaya ikan sering melakukan pertemuan untuk mensosialisasikan perkembangan teknologi budidaya lele berbasis teknologi bioflok. Dan Pemerintah Desa Gampong Kampung Jawa Lama dapat lebih memperhatikan lagi pengetahuan dan keterampilan yang mereka miliki dan dapat diterapkan secara menyeluruh dan pada gilirannya dapat meningkatkan produksi ikan lele sebagai salah satu komoditas air tawar. Target yang ingin dicapai dari kegiatan ini adalah meningkatnya kesejahteraan para pembudidaya ikan di kampung Jawa Lama.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana **“Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok Pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe?

2. Hambatan Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe?

### **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok dilihat dari aspek Sosialisasi, Pembentukan Kelompok dan Pelaksanaan Kegiatan pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.
2. Hambatan Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok dilihat dari aspek Komunikasi, Sumber Daya Manusia, dan Disposisi pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok dilihat dari aspek Sosialisasi, Pembentukan Kelompok dan Pelaksanaan Kegiatan pada Gampong Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Hambatan Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok dilihat dari aspek

Komunikasi, Sumber Daya Manusia, dan Disposisi pada Gampong  
Kampung Jawa Lama Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai suatu karya ilmiah, hasil ini diharapkan dapat berguna bagi penelitian-penelitian dengan tema yang sama atau relevan sebagai bahan tambahan dan masukan sehingga dapat memberi kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya mengenai Administrasi Publik yang berhubungan langsung dengan masyarakat

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan serta kontribusi yang nyata kepada masyarakat Gampong Kampung Jawa Lama mengenai Implementasi Program Ketahanan Pangan Budidaya Lele Sistem Bioflok.