

Analisis kebijakan pemberdayaan masyarakat perikanan tangkap di Kota Manado

Policy analysis on fishing community empowerment in Manado City

DAVID E.B.S. TICOALU*, EMIL REPIE dan AGLIUS T.R. TELLENG

*Program Studi Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan,
Universitas Sam Ratulangi, Manado 95115*

ABSTRACT

Coastal communities, including fishermen in Manado City, have received financial supports through coastal community empowerment programs, but the outcomes are still far from the expectations. Therefore, it is necessary to assess the government policy in improving the welfare of coastal communities in Manado City. The purpose of this study was to examine the application of the laws and regulations in the development of coastal community welfares. This research was done using a survey method to coastal communities in Manado from November 2012 to January 2013. Data collection was done by filling the questionnaires, observation and document review; analysis of data was done using Decision Plus software. SMART analysis showed that decision scores in the process of empowerment of coastal communities is determined by the attributes of four components, namely the norm of fishing business people, feedback, regulations dissemination and socialization. This is also supported by the results of the analysis of the hierarchy. Analysis of contributions indicated that the government and society were more dominant in control and moral variables; on the other hand, the society and government were dominant in sanction variable.

Keywords: coastal community empowerment program, Decision Plus, SMART analysis

ABSTRAK

Masyarakat pesisir, termasuk nelayan di Kota Manado, telah banyak menerima bantuan lewat program pemberdayaan masyarakat pesisir, tetapi hasilnya masih jauh dari yang diharapkan. Oleh karena itu, dipandang perlu mengkaji kebijakan pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir di Kota Manado. Tujuan penelitian ini ialah untuk mengkaji penerapan hukum dan perundang-undangan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir. Penelitian ini dikerjakan dengan metode survei pada masyarakat pesisir di Kota Manado mulai bulan November 2012 sampai Januari 2013. Pengumpulan data dilakukan dengan mengisi daftar pertanyaan, observasi dan telaah dokumen; analisis data menggunakan perangkat lunak *Decision Plus*. Analisis SMART menunjukkan bahwa skor keputusan dalam proses pemberdayaan masyarakat pesisir ditentukan oleh empat komponen atribut, yaitu norma pelaku usaha perikanan, umpan balik, penyuluhan hukum dan sosialisasi. Hal ini juga didukung oleh hasil analisis hirarki. Analisis kontribusi menyatakan bahwa pemerintah dan masyarakat lebih dominan pada variabel pengawasan dan variabel moral; sebaliknya masyarakat dan pemerintah lebih dominan pada variabel sanksi.

Kata-kata kunci: program pemberdayaan masyarakat pesisir, Decision Plus, SMART analisis

PENDAHULUAN

Latar belakang

Masyarakat pesisir dapat didefinisikan sebagai kelompok orang yang tinggal di daerah pesisir, dimana sumber kehidupan perekonomiannya

bergantung pada pemanfaatan sumberdaya laut dan pesisir. Secara operasional, masyarakat pesisir hanya difokuskan pada kelompok nelayan, pedagang dan pengolah ikan. Tingkat kesejahteraan masyarakat dapat dinilai dengan indikator-indikator pendidikan, kesehatan dan daya beli masyarakat (Nikijuluw, 2001).

* *Alamat untuk penyuratan*; email: david_ticoalu@yahoo.com

Menurut Badan Pusat Statistik (2005) dalam Sugiharto (2007), terdapat delapan indikator yang digunakan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan, yaitu: pendapatan, konsumsi atau pengeluaran keluarga, keadaan tempat tinggal, fasilitas tempat tinggal, kesehatan anggota keluarga, kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan, kemudahan akses ke jenjang pendidikan, dan kemudahan mendapatkan fasilitas transportasi. Kusnadi (2002) mengemukakan bahwa kemiskinan yang melanda kehidupan nelayan disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks. Faktor-faktor tersebut tidak hanya berkaitan dengan fluktuasi musim ikan, keterbatasan sumberdaya manusia, modal serta akses, jaringan perdagangan ikan yang eksploitatif terhadap nelayan sebagai produsen, tapi juga disebabkan oleh dampak negatif modernisasi perikanan yang mendorong terjadinya pengurasan sumberdaya laut secara berlebihan.

Pemerintah telah meyenggarakan berbagai program, proyek dan kegiatan untuk mengentaskan kemiskinan nelayan antara lain program motorisasi armada nelayan skala kecil (Keppres No. 39 tahun 1980), program sistem rantai dingin (awal tahun 1980-an), program pembangunan prasarana perikanan, Protekan 2003 yaitu Gerakan Peningkatan Eskpor Perikanan, koperasi perikanan KUD Mina, program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (Program PEMP tahun 2008), bantuan langsung masyarakat kelautan dan perikanan (Permen Kelautan dan Perikanan No. Per. 12/Men/2008), perlindungan nelayan (Inpres Nomor 15 Tahun 2011), program pengembangan usaha mina perdesaan (PUMP) perikanan tangkap dan program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM)-mandiri; dimana semua program tersebut dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat kelautan dan perikanan miskin; yang diarahkan untuk mendorong kemandirian masyarakat.

Masyarakat pesisir di Kota Manado, khususnya kelompok-kelompok nelayan telah banyak menerima bantuan dari program pemberdayaan masyarakat pesisir; tetapi hasilnya masih jauh seperti yang diharapkan, dimana masyarakat pesisir tidak mampu keluar dari lingkaran kemiskinan dan tidak mampu berusaha secara mandiri. Oleh karena itu, dipandang perlu mengkaji kebijakan pemerintah tentang kebijakan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir di Kota Manado.

Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penerapan hukum dan perundang-undangan menurut Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Per.12/Men/2008 tentang bantuan langsung masyarakat kelautan dan perikanan di Kota Manado.

Tempat dan waktu penelitian

Penelitian ini dilakukan di pesisir Kota Manado selama 3 bulan, yaitu dari bulan November 2012 sampai dengan bulan Januari 2013.

METODE PENELITIAN

Bahan dan alat penelitian

Bahan dan alat penelitian yang digunakan terdiri dari Permen No. Per.12/Men/2008, daftar pertanyaan (kuesioner), alat tulis menulis, kamera, kendaraan darat dan bahan bakarnya, komputer dan perangkat lunak aplikasi *Decision Plus*.

Metode penelitian dan pengumpulan data

Penelitian ini dikerjakan dengan metode survei yang didasarkan pada studi kasus (Nazir, 1999). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pengisian daftar pertanyaan, wawancara, observasi dan telaah dokumen.

Metode analisis data

Data dianalisis dengan menggunakan perangkat lunak *Decision Plus* (Murphy *at al.*, 2005). *Decision Plus* mengimplementasikan dua metode dasar pengambilan keputusan (*two primary decision-making methodologies*); yaitu *Analytical Hierachy Process* (AHP) dan *Multiattribute Utility Theory* yang diimplementasikan dalam *Simple Multiattribute Rating Technique* (SMART).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jawaban responden

Jumlah kuesioner yang disebarakan sebanyak 120 buah dengan perincian 75 buah untuk nelayan, 15 buah untuk pengusaha sebagai pelaku usaha bidang perikanan (pemilik armada tangkap, pengumpul dan pengolah) dan 30 buah untuk Pemerintah (Dinas Kelautan dan perikanan, Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP4K)). Tetapi dari 120 angket yang dibagikan, hanya 108 angket yang dikembalikan.

Ringkasan distribusi skor jawaban responden disajikan dalam Tabel 1–3.

Analisis Smart

Hasil Analisis SMART gabungan variabel dari prioritas pemerintah, masyarakat, dan pengusaha menunjukkan bahwa skor keputusan dalam proses pemberdayaan ini ditentukan melalui empat komponen atribut, yaitu norma pelaku usaha perikanan, umpan balik, penyuluhan hukum dan sosialisasi (Gbr. 1).

Analisis hirarki

Hasil analisis hirarki menunjukkan bahwa pengawasan adalah variabel yang paling berperan dalam upaya pemberdayaan masyarakat pesisir atau perikanan tangkap. Komponen atribut yang penting dari sisi pemerintah ialah input masyarakat dan instrumen teknis pemerintah daerah; komponen atribut dari sisi pengusaha ialah input masyarakat,

umpan balik, perintah pemerintah pusat dan sosialisasi; dan komponen atribut dari sisi masyarakat juga menyebutkan input masyarakat, umpan balik, perintah pemerintah pusat dan sosialisasi.

Variabel penting berikutnya adalah moral; dimana komponen atribut yang menonjol dari sisi pemerintah adalah norma pelaku usaha perikanan, pelatihan bagi pelaku usaha perikanan, komitmen dan ketaatan pada aturan, serta hukuman penjara. Komponen atribut yang menonjol dari sisi pengusaha adalah norma pelaku usaha perikanan, pengurangan perilaku melanggar, penindakan terhadap pengusaha dan penyuluhan hukum. Sedangkan variabel sanksi kurang berperan menurut analisis hirarki dalam upaya pemberdayaan masyarakat pesisir atau perikanan tangkap (Gbr. 2)

Tabel 1. Frekuensi skor (nilai jawaban) pada variabel Pengawasan

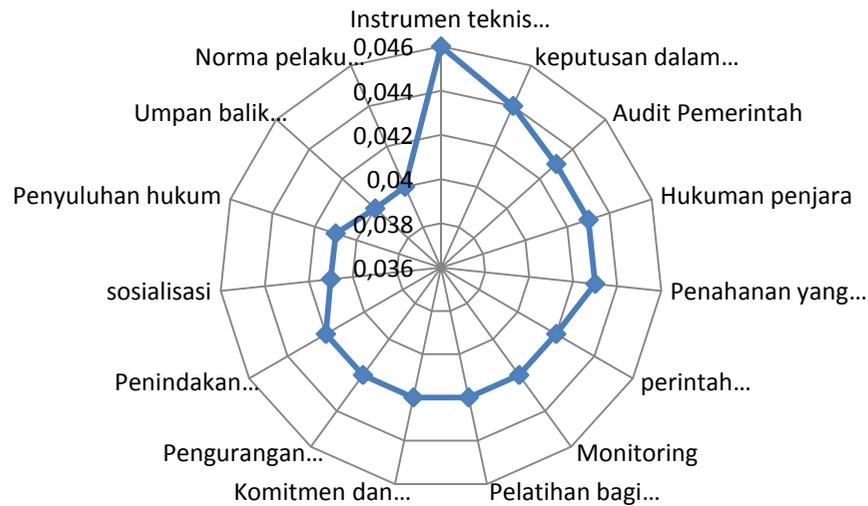
Skor	Frekuensi skor pada tiap nomor pertanyaan							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	12	7	5	13	1	-	11	15
2	41	45	47	32	57	59	51	31
3	44	39	37	47	35	34	22	51
4	11	17	19	16	15	15	24	11
Total	108	108	108	108	108	108	108	108

Tabel 2. Frekuensi skor (nilai jawaban) pada variabel Sanksi

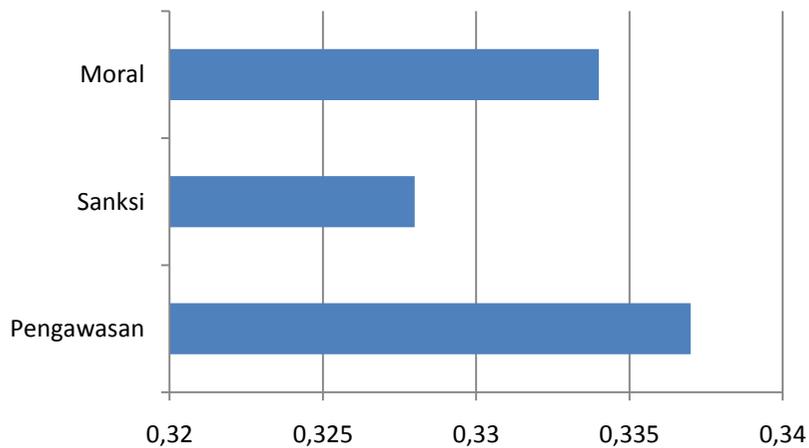
Skor	Frekuensi skor pada tiap nomor pertanyaan									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	8	18	16	8	9	8	11	15	14	16
2	51	33	30	41	35	40	44	27	44	36
3	32	39	40	38	46	43	23	47	26	37
4	17	18	22	21	18	17	30	19	24	19
Total	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108

Tabel 3. Frekuensi skor (nilai jawaban) pada variabel Moral

Skor	Frekuensi skor pada tiap nomor pertanyaan							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	19	5	13	14	12	11	9	13
2	26	39	32	36	35	29	33	42
3	46	52	43	43	47	53	52	29
4	17	12	20	15	14	15	14	24
Total	108	108	108	108	108	108	108	108



Gambar 1. Grafik radar analisis SMART antar variabel



Gambar 2. Analisis hirarki antar variabel

Analisis Kontribusi

Hasil analisis kontribusi pada variabel pengawasan menunjukkan bahwa pemerintah dan masyarakat seharusnya memiliki peran yang lebih besar dibanding dengan pengusaha. Hasil analisis *trade off* menyatakan bahwa keberhasilan pengawasan sangat ditentukan oleh komponen atribut *input* masyarakat.

Hasil analisis kontribusi pada variabel sanksi memperlihatkan bahwa peran masyarakat dan pemerintah akan menentukan penegakan sanksi pelaksanaan kebijakan pembangunan perikanan

berkelanjutan. Hasil analisis *trade off* mengindikasikan bahwa faktor utama yang menentukan keefektivan variabel sanksi adalah komponen atribut asas legalitas

Hasil analisis kontribusi pada variabel moral menggambarkan bahwa masyarakat, pemerintah dan pengusaha, memiliki kontribusi yang relatif sama terhadap variabel moral, ditinjau dari pemberdayaan masyarakat pesisir. Hasil analisis *trade off* mengemukakan bahwa komponen atribut yang berperan penting adalah norma pelaku usaha perikanan.

Pembahasan

Kebijakan yang dituangkan dalam Permen No. Per. 12/Men/2008 tidak menjabarkan tindakan hukum. Pelanggaran hukum seyogianya harus ada sanksi tindakan hukum; tetapi hal ini masih sulit diterapkan pada masyarakat pesisir penerima bantuan sosial. Masyarakat pesisir sudah terbiasa dengan bantuan-bantuan sejenis yang dinilainya sebagai pemberian cuma-cuma atau gratis. Sebagai contoh bahwa masyarakat pesisir tidak akan menerima bantuan sosial yang sifatnya bergulir.

Smith (1979) yang mengadakan kajian pembangunan perikanan di berbagai negara Asia serta Anderson (1979) diacu dalam Nikijuluw (2001), yang melakukannya di negara-negara Eropa dan Amerika Utara tiba pada kesimpulan bahwa kekakuan aset perikanan (*fixity and rigidity of fishing assets*) adalah alasan utama kenapa nelayan tetap tinggal atau bergelut dengan kemiskinan dan sepertinya tidak ada upaya mereka untuk keluar dari kemiskinan itu. Kekakuan aset tersebut adalah karena sifat aset perikanan yang begitu rupa sehingga sulit untuk dilikuidasi atau diubah bentuk dan fungsinya untuk digunakan bagi kepentingan lain. Akibatnya pada saat produktivitas aset tersebut rendah, nelayan tidak mampu untuk mengalih-fungsikan atau melikuidasi aset tersebut. Karena itu, meskipun rendah produktivitas, nelayan tetap melakukan operasi penangkapan ikan yang sesungguhnya tidak lagi efisien secara ekonomis.

Subade and Abdullah (1993) mengajukan argumen lain yaitu bahwa nelayan tetap tinggal pada industri perikanan karena rendahnya *opportunity cost*. Menurut definisi, *opportunity cost* nelayan adalah kemungkinan atau alternatif kegiatan atau usaha ekonomi lain yang terbaik yang dapat diperoleh selain menangkap ikan. Dengan kata lain, *opportunity cost* adalah kemungkinan lain yang bisa dikerjakan nelayan bila saja mereka tidak menangkap ikan. Bila *opportunity cost* rendah maka nelayan cenderung tetap melaksanakan usahanya meskipun usaha tersebut tidak lagi menguntungkan dan efisien.

Menurut Nikijuluw (2001) bahwa berbagai program, proyek dan kegiatan telah dilakukan untuk mengentaskan nelayan dari kemiskinan.

Tetapi ternyata jumlah nelayan kecil tetap bertambah; desa-desa pesisir semakin banyak jumlahnya. Karena itu, meskipun banyak upaya telah dilakukan, namun umumnya upaya-upaya tersebut belum membawa hasil yang memuaskan. Selanjutnya dikemukakan bahwa keberhasilan pembangunan atau pemberdayaan masyarakat adalah resultante dari semua upaya pembangunan yang dilaksanakan atau diprogramkan oleh setiap instansi. Hal ini menuntut adanya sinergitas dan koordinasi yang benar-benar terjalin antara berbagai instansi pemerintah. Bila ini bisa diwujudkan maka pembangunan atau pemberdayaan masyarakat pesisir dapat dilaksanakan secara lebih komprehensif, terpadu, menyangkut berbagai aspek pembangunan, bukan saja teknis tetapi juga sosial budaya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini maka dapat disimpulkan bahwa penerapan hukum dan perundang-undangan tentang bantuan sosial pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembudidaya ikan di Kota Manado belum berjalan sebagaimana yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Kusnadi. 2002. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perairan*. LKiS, Yogyakarta.
- Murphy, P., A. Solan, dan J. Gibbon. 2005. *Criterion Decision Plus*. Infoharvest. Inc., Seattle.
- Nazir, M. 1999. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nikijuluw, V.P.H. 2001. *Potensi dan sosial ekonomi masyarakat pesisir serta strategi pemberdayaan mereka dalam konteks pengelolaan sumberdaya pesisir secara terpadu*. Makalah. Pelatihan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Proyek Pesisir, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Laut, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- KKP. 2008. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 12/Men/2008 tentang *Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidaya Ikan*.
- Subade, R.F. dan N.M.R. Abdullah. 1993. Are fishers profit maximizers? The case of gillnetters in Negros Occidental and Iloilo, Philippines. *Asian Fisheries Science* 6:39-49.
- Sugiharto, E. 2007. Tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan Desa Benua Baru Ilir berdasarkan indikator Badan Pusat Statistik. *EPP* 4(2):32-36