

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN
NELAYAN TANGKAP DI KOTA MANADO**
(Studi Terhadap Pelaksanaan Program Usaha Mina Perdesaan Nelayan Tangkap
oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Utara)

Michael Mamentu

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi

ABSTRAK

Penelitian ini tentang pelaksanaan program pemberdayaan Nelayan Tangkap di kota Manado, yang “dikemas” dalam bentuk Program Usaha Mina Perdesaan Perikanan Tangkap. Dari pelaksanaan Program Usaha Mina Pedesaan (PUMP) Nelayan Tangkap di Kota Manado sampai dengan tahun 2015 ini, sudah 30 (tiga puluh) kelompok nelayan tangkap yang “diterapi” melalui program ini. Data hasil pra penelitian memperlihatkan semenjak tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, produksi 30 kelompok nelayan yang diterapi melalui program ini tidak mengalami angka peningkatan yang relatif baik, sementara dari tingkat pendapatannya justru terjadi angka penurunan yang cukup signifikan. Hasil penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif dan merujuk pada teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Horn memperlihatkan belum optimalnya hasil dari program pemberdayaan ini disebabkan oleh 1) tidak tersentuhnya aspek nilai dan perilaku para nelayan, 2) lemahnya disposisi para pelaksana kebijakan, dan kuatnya posisi para pedagang besar dalam lingkaran perdagangan ikan. Dari hasil penelitian ini direkomendasikan 1) program pemberdayaan nelayan tangkap harus dibuat secara mandiri oleh Pemerintah Daerah dan bukan oleh Pemerintah Pusat, program harus memberikan titik berat pada aspek budaya atau nilai, dan 3) Pemerintah Daerah harus memutus mata rantai kekuasaan para pedagang besar terhadap para nelayan tangkap, dengan cara pemerintah harus menjadi pembeli hasil tangkapan ikan para nelayan kecil.

Kata Kunci: Kemiskinan Nelayan, Pemberdayaan, Program PUMP Nelayan Tangkap, Tingkat Produksi dan Pendapatan.

PENDAHULUAN

Kebijakan Program Usaha Mina Pedesaan (PUMP) Nelayan Tangkap adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia yang ditujukan untuk menanggulangi persoalan kemiskinan nelayan di Indonesia. Adapun program ini ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kelautan Republik Indonesia Nomor Per./41/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011. Program Pengembangan Usaha Mina Pedesaan (PUMP) Perikanan Tangkap adalah salah satu bagian dari Peraturan Menteri ini bertujuan:

- 1) Meningkatkan kemampuan dan pendapatan nelayan melalui pengembangan kegiatan usaha nelayan skala kecil di perdesaan sesuai dengan potensi sumber daya ikan.
- 2) Menumbuhkan kewirausahaan nelayan di perdesaan.
- 3) Meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi nelayan menjadi jejaring atau mitra lembaga keuangan dalam rangka akses ke permodalan.

Kebijakan ini dikeluarkan berdasarkan fakta bahwa penduduk miskin di Indonesia mencapai 34,96 juta jiwa dan 63,47 % di antaranya adalah masyarakat yang hidup di kawasan pesisir dan pedesaan. Data statistik menunjukkan bahwa upah riil harian yang diterima seorang buruh tani (termasuk buruh nelayan) hanya sebesar Rp. 30.449,- per hari. Jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan upah nominal harian seorang buruh bangunan biasa (tukang bukan mandor) Rp. 48.301,- per hari. Di antara kategori pekerjaan atau profesi yang terkait dengan kemiskinan, maka nelayan sering dikategorikan sebagai masyarakat termiskin dari berbagai kelompok masyarakat lainnya (*the poorest of the poor*) (BPS, 2012).

Di Kota Manado kebijakan ini telah dilaksanakan semenjak tahun 2011 (semenjak kebijakan ini ditetapkan) sampai dengan tahun 2013 ini. Adapun penanggung jawab pelaksanaannya adalah Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi Sulawesi Utara. terdapat 30 (tiga puluh) Kelompok Usaha Bersama (KUB) Nelayan Tangkap di kota Manado yang diterapi oleh program ini. Kenyataan setelah 3 tahun kebijakan ini diimplementasikan, ternyata tidak terjadi perubahan yang signifikan atas tingkat produksi dan kualitas pendapatan pada 30 KUB Nelayan Tangkap yang ada.

Penelitian ini dilakukan untuk menemukan kelemahan dan kekurangan dari proses implementasi kebijakan ini. mengoreksi pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan PUMP Nelayan Tangkap di Kota Manado.

Atas dasar persoalan yang dikemukakan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu mengapa implementasi kebijakan Program Usaha Mina Pedesaan (PUMP) Nelayan Tangkap di Kota Manado belum dapat memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan? Adapun tujuan penelitian ini untuk menemukan penyebab belum berhasilnya implementasi kebijakan PUMP Nelayan Tangkap di Kota Manado. Hasil penelitian ini akan dijadikan bahan koreksi dan rekomendasi untuk

perbaikan implementasi kebijakan ini selanjutnya. Sehingga pada gilirannya tujuan utama dari pelaksanaan Kebijakan PUMP Nelayan Tangkap, yaitu tertanggulangnya kemiskinan nelayan akan dapat terwujud. Selanjutnya, dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh rumusan-rumusan baru tentang konsep program pemberdayaan, khususnya menyangkut pemberdayaan bagi kelompok nelayan. Temuan-temuan yang diperoleh diharapkan dapat menjadi koreksi positif bagi perbaikan pelaksanaan kebijakan PUMP Nelayan Tangkap.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Tujuannya untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada, selanjutnya berupaya untuk menarik realitas ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, ataupun fenomena tertentu. Dengan demikian, penelitian deskriptif kualitatif lebih tepat jika digunakan untuk masalah-masalah yang membutuhkan studi mendalam seperti permasalahan tingkah laku, masalah respons masyarakat terhadap objek tertentu, serta permasalahan implementasi kebijakan publik di masyarakat. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini akan mampu memberikan informasi yang mendalam dan akurat sehingga akan membantu proses interpretasi informasi dan data yang diperoleh. Pendekatan kualitatif yang memberikan penekanan pada metode epistemologik akan mampu melahirkan reformulasi dan rekonseptualisasi teori dari implementasi Program Usaha Mina Pedesaan Perikanan Tangkap di Kota Manado.

Data yang diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang langsung direkam di lapangan melalui wawancara mendalam dan yang didapat melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri atau data yang merupakan hasil observasi di lapangan dan wawancara dengan seluruh informan dalam penelitian ini. Data sekunder, yaitu data olahan atau data yang telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi dan arsip instansi terkait dengan pengelolaan Taman Nasional Bunaken. Selanjutnya, metode pengumpulan data untuk penelitian ini adalah wawancara mendalam (*indepth-interview*). Pada dasarnya wawancara mendalam yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara. Adapun informan dalam penelitian ini, yaitu Kepala Dinas

Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Manado, lima Ketua Kelompok Usaha Nelayan, tiga tenaga penyuluh lapangan, dan tiga tenaga pendamping lapangan. Dengan demikian, jumlah informan pada penelitian ini sebanyak 13 (tiga belas) orang. Selanjutnya, instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. dengan menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (*tape recorder*), alat rekam visual (*video recorder*), alat tulis, serta *lap top* untuk menyimpan data hasil penelitian. Adapun materi wawancara dan pengamatan adalah diperluas dari berbagai variabel yang dikemukakan dalam proposisi.

Prosedur penelitian, pengumpulan dan analisis data sebagai berikut.

- 4) Tahap pra penelitian, yaitu menyusun rancangan penelitian, menentukan lokasi penelitian, penilaian kondisi fisik area penelitian, penentuan para narasumber atau informan, menyiapkan perlengkapan penelitian dan mempersiapkan diri untuk dapat masuk dan menyesuaikan dengan lingkungan dan pola kehidupan dari objek penelitian.
- 5) Tahap pengumpulan dan analisis data. Pada tahap ini data dan informasi yang diperoleh, direduksi atau dipilah-pilah, kemudian dilakukan *focusing* dan penyederhanaan terhadap catatan lapangan. Reduksi dilakukan dengan cara membaca transkrip, hasil wawancara, catatan pengamatan atau dokumen yang akan dianalisis. Selanjutnya, membuat catatan atau memo atas data, ringkasan serta mengelompokkan data dan kemudian dibuatkan partisi. Setelah tahap ini selesai maka akan dilakukan penampilan data.
- 6) Tahap penulisan laporan penelitian. Penulisan laporan akhir memuat temuan penelitian, selain itu juga menguraikan hasil interpretasi dan eksplanasi temuan-temuan penelitian dan penarikan kesimpulan penelitian, verifikasi, perumusan dalil-dalil dan rekomendasi akademik, serta rekomendasi pragmatis yang terkait dengan tujuan dan manfaat penelitian.

Selanjutnya, pemeriksaan dan pengujian keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi, yaitu mengkombinasikan antara data, teori, dan analisis dari peneliti sendiri.

Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan PUMP nelayan tangkap di Kota Manado pada hakikatnya merupakan sebuah program pemberdayaan. Karena inti dari kebijakan ini

adalah berupaya untuk mengubah kehidupan kelompok-kelompok nelayan dari tidak berdaya menjadi berdaya. Oleh karenanya dengan demikian maka pelaksanaan pemberdayaan nelayan tangkap di kota Manado melalui kebijakan PUMP Nelayan Tangkap pada hakekatnya adalah berkaitan dengan aspek-aspek standar kebijakan dan sasaran yang ingin dicapai, sumber daya, kualitas dari hubungan timbal balik lintas organisasi, karakteristik dari para agen (unit atau sub unit) yang terlibat dalam implementasi kebijakan termasuk di dalamnya seperti isu-isu pengawasan organisasi, lingkungan ekonomi, sosial dan politik, dan disposisi atau respons dari para implementor, yang termasuk di dalamnya tiga elemen yaitu ; kognisi (pengertian dan pemahaman terhadap kebijakan), pola atau arah dari respons mereka (penerimaan, netralitas, maupun penolakan), dan intensitas dari respons itu sendiri.

Proposisi

Berdasarkan hasil uraian konseptual dan kerangka pemikiran di atas, maka proposi dalam penelitian ini adalah “ belum berhasilnya implementasi kebijakan pemberdayaan nelayan di kota Manado melalui PUMP Nelayan Tangkap, terkait dengan aspek-aspek standar kebijakan dan sasaran yang ingin dicapai, sumber daya, kualitas dari hubungan timbal balik lintas organisasi, karakteristik dari para agen (unit atau sub unit) yang terlibat dalam implementasi kebijakan termasuk di dalamnya seperti isu-isu pengawasan organisasi, lingkungan ekonomi, sosial dan politik, dan disposisi atau respons dari para implementor, yang termasuk di dalamnya tiga elemen yaitu ; kognisi (pengertian dan pemahaman terhadap kebijakan), pola atau arah dari respons mereka (penerimaan, netralitas, maupun penolakan), dan intensitas dari respons itu sendiri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (1974:445) sebagai *guidence* penelitian, yaitu bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya meliputi 1) aspek-aspek standar kebijakan dan sasaran yang ingin dicapai, 2) sumber daya, 3) kualitas dari hubungan timbal balik lintas organisasi, 4) karakteristik dari para agen (unit atau sub unit) yang terlibat dalam implementasi kebijakan termasuk di dalamnya seperti isu-isu pengawasan organisasi, 5) lingkungan ekonomi, sosial dan politik, dan 6) disposisi atau respons dari para implementor, yang termasuk di dalamnya tiga elemen yaitu ; kognisi (pengertian dan pemahaman terhadap

kebijakan), pola atau arah dari respons mereka (penerimaan, netralitas, maupun penolakan), dan intensitas dari respons itu sendiri.

Hasil analisis dan olah data memperlihatkan ada persoalan hampir pada seluruh aspek implementasi kebijakan di atas. 1) Kebijakan lebih beorientasi pada dukungan fisik tidak pada aspek perilaku sebagai sebuah aspek yang amat penting dalam kegiatan pemberdayaan, 2) Sementara itu ketersediaan sumber daya pendukung lapangan tidak sepadan dengan jumlah kelompok nelayan yang harus diberdayakan. Akibatnya hal ini berpengaruh pada kegiatan pengawasan, 3) kualitas hubungan timbal balik tidak berjalan optimal oleh karena kurangnya kontrol, 4) karakteristik Pada sisi yang lain lingkungan sosial yang tidak kondusif menjadi stimulan bagi para nelayan untuk tidak fokus pada program pemberdayaan ini, 5) lingkungan ekonomi yang kurang kondusif menjadi salah satu stimulan lemahnya dukungan dari penerima kebijakan ini, 6) sementara kelemahan lainnya adalah para implementor kebijakan melihat ini hanya sebagai sebuah kebijakan dari Pemerintah Pusat yang sekedar harus dilaksanakan.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan kegiatan penelitian yang telah dilakukan ini, diperoleh kesimpulan sebagai berikut: tidak optimalnya perubahan kualitas kehidupan nelayan tangkap yang diterapi dengan Program Usaha Mina Perdesaan Nelayan Tangkap disebabkan tidak tersentuhnya aspek perilaku dan nilai-nilai kelompok nelayan dalam kehidupan sehari-hari mereka. Program pemberdayaan PUMP Nelayan Tangkap dilihat oleh Kelompok Nelayan Tangkap hanya sebagai sebuah program bantuan fisik belaka, tetapi esensi perubahan perilaku tidak terprogram di dalamnya. Sementara itu tidak adanya *sense of belonging* dari para pelaku kebijakan, ternyata merupakan penyebab utama kurangnya kontrol dan keinginan untuk meningkatkan hasil dari program ini. Faktor lainnya adalah lingkungan perdagangan perikanan merupakan sebuah *circle* yang secara sengaja melemahkan posisi para nelayan tangkap di kota Manado (para juragan ikan secara sadar dan sengaja, menciptakan ketergantungan finansial para nelayan tangkap kepada mereka).

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka diajukan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Program pemberdayaan nelayan tangkap harus dibuat dan diusulkan oleh pemerintah daerah bukan oleh pemerintah pusat.
- 2) Program pemberdayaan harus memberikan penekanan pada aspek nilai atau perilaku.
- 3) Pemerintah Daerah harus memutuskan ketergantungan para nelayan tangkap kepada para Juragan Kapal dan Pedagang Besar, yaitu pemerintah harus menjadi pembeli utama hasil tangkapan ikan para nelayan tangkap.

DAFTAR PUSTAKA

- Aripin, Sofjan. 2009. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Peningkatan Kualifikasi Akademik dan Sertifikasi Pendidik Untuk Guru Terhadap Kompetensi Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Belitung. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, Disertasi. Universitas Padjadjaran. Bandung.
- Bungin, Burhan. 2009. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design, Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publication.
- Edward, C. George. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C. Congressional Quarterly Press.
- Hill, Michael and Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. London. SAGE Publications.
- Pressman, J.L and Wildasvky, A. 1984. *Implementation*; 3rd edn. Berkeley: University of California Press.
- Stewart, Aileen Mitchell. 1994. *Empowering People*: Pitmann Publishing.
- Van Meter, D dan Van Horn. C. E. 1975. *The Policy Implementation Process; a conceptual framework*. *Administration and Society*. 6:4; 445-88.
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per./41/2011 tentang Pedoman.