

# Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan

IKA SARTIKA

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Jl. Ampera Raya, Cilandak Timur, Jakarta 12560. Telp/Fax: 021- 781 5980

**Abstract:** The objective of this research was to evaluate fishermen's empowerment policies in Pangandaran District. There were many empowerment policies that have implemented to improve fishermen's welfare. But in fact, its result has not been felt significantly yet. Qualitative approach and descriptive method were used in this research based on five components, they are: concept, procedure, process, outcome, and benefit. In-depth interview and observation were used to collect qualitative data. Informant taken from fishermen, fish distribution actors, PUSKUD Mina's aparat, Fishermen Cooperaton aparat, and Fisheries and Marine Services of Ciamis Regency were purposive selected in order to get comprehensive data. Data were analyzed through reduction, display, and conclusion drawing steps. Results of this study show that there are no significantly benefits that can increase fishermen's welfare in long term. It was necessary to find out well-concepted policy alternatives that can eradicate poverty root in fishermen villages. One of policy alternative that can be tried was government intervention on fish farms. It can be traditionally approach or fishery industry cluster approach. Both of them should consider the ideal future condition and the existing condition of fishermen, in order to get optimal result of empowerment program.

**Keywords:** *Benefit, fishermen empowerment, outcome, policy evaluation, procedure, process.*

Indonesia adalah Negara Bahari. Kalimat itulah yang sangat sering didengung-dengungkan, bahkan semenjak kita masih kecil. Lantas terbayang bagaimana jayanya nenek moyang kita menembus samudra, mengarungi lautan, memanfaatkan sumber daya kelautan dan perikanan yang ada di dalamnya. Julukan Indonesia sebagai Negara Bahari bukanlah hal yang berlebihan. Kenyataan menunjukkan, lebih dari tiga per empat wilayah negeri ini adalah perairan. Luas lautnya mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> dengan garis pantai sepanjang 81.000 km.

Di dalam wilayah lautan yang begitu luas, tersimpan potensi sumberdaya alam, terutama sumberdaya perikanan laut yang luar biasa, baik dari segi kuantitas maupun diversitas. Sayangnya potensi yang demikian besar tersebut belum diberdayakan secara optimal, sehingga masyarakat pesisir di Indonesia masih berada dalam kondisi miskin, dengan kata lain masih belum sejahtera. Padahal menurut data yang ada, 140 juta penduduk (60%) Indonesia tinggal di wilayah pesisir, 80% diantaranya bergantung pada pemanfaatan sumber daya perikanan (Karubaba, C.T. 2001; 1-2).

Kecamatan Pangandaran adalah salah satu wilayah pesisir yang berada di Kabupaten Ciamis Provinsi Jawa Barat, dengan sebagian besar mata pencaharian penduduknya adalah menangkap ikan sebagai nelayan. Secara geografis lokasi Kecamatan Pangandaran agak berbeda dengan kecamatan-kecamatan lainnya di daerah pesisir Kabupaten Ciamis, yaitu adanya titik pendaratan yang sangat banyak – ada sekitar 18 (delapan belas) titik - sehingga nelayan bisa mendarat di sembarang tempat tergantung posisi mereka ketika datang dari laut, sementara di kecamatan lain hanya mempunyai satu titik pendaratan yang terintegrasi dengan TPI (Tempat Pelelangan Ikan). Hal ini menjadi penyebab munculnya transaksi liar di titik pendaratan yang lokasinya agak jauh dari TPI, sehingga disinyalir ada kebocoran produksi sebanyak 40%. Dalam jangka panjang hal ini tentu saja akan merugikan semua pihak, terutama nelayan, karena transaksi semacam itu menimbulkan ketidakjelasan harga ikan, artinya pembeli lebih dominan dalam menentukan harga. Bahkan ada kalanya nelayan pergi melaut sudah dibekali terlebih dahulu oleh calon pembeli tersebut,

sehingga nelayan tidak bisa menjual ikannya ke pembeli lain apalagi ke TPI seperti aturan yang ada.

Sudah banyak kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat untuk mencegah terjadinya transaksi liar tersebut, melalui program-program pembinaan dan pemberdayaan, baik yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Ciamis atau oleh Koperasi Unit Desa (KUD) Mina Sari yang bertugas mengelola TPI setempat. Tetapi hasilnya masih belum terlihat secara signifikan, apalagi mengingat bencana tsunami yang melanda Kecamatan Pangandaran dan sekitarnya yang terjadi pada tahun 2006, banyak nelayan yang kehilangan harta bendanya termasuk alat-alat untuk menangkap ikan. Salah satu kebijakan untuk memberdayakan nelayan di Kecamatan Pangandaran adalah dibangunnya Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) yang terintegrasi dengan unit-unit perkantoran serta TPI, dengan tujuan supaya semua nelayan bisa mendarat di tempat yang sama dan langsung menjual ikannya ke TPI tersebut. Pembangunan sudah dimulai sejak tahun 2001, tetapi sampai sekarang baru mencapai 30% dan terbengkalai begitu saja, apalagi sebagian besar sudah habis dilanda bencana tsunami.

Kebijakan tersebut bertujuan baik, tetapi dalam implementasinya malah menghabiskan banyak dana, padahal nelayan tetap saja tidak bisa mengecap produk kebijakan tersebut. Artinya, para nelayan tetap berada dalam garis kemiskinan dan masih jauh dari sejahtera. Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang akan dicari solusinya dalam penelitian ini adalah: Bagaimana evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran sehingga dapat dirumuskan kebijakan pemberdayaan nelayan yang tepat sasaran.

Secara teoritis, kebijakan dalam bentuk program pemberdayaan masyarakat, dalam hal ini masyarakat nelayan, dapat dirasakan efektif jika pemetaan kebijakan meliputi komponen-komponen: Konsep, Prosedur, Proses, Hasil, dan Manfaat, seperti yang dikemukakan oleh Akib (2009; 11) sudah berjalan dengan baik. Matriks hubungan elemen keberdayaan dan sebab-akibat program memberikan gambaran signifikan pencapaian sasaran setiap kebijakan, seperti yang diperlihatkan pada Tabel 1.

Tabel 1 Deskripsi Komponen Program Pemberdayaan

| Komponen | Deskripsi  |
|----------|--|
| Konsep   | Dasar pemikiran lahirnya kebijakan dengan mencermati visi, misi, tujuan, sasaran dan target setiap program pemberdayaan masyarakat |
| Prosedur | Ketentuan, Peraturan, Syarat, Struktur, Administrasi, Manajemen, Budgeting atau pedoman yang ditetapkan untuk menjalankan program  |
| Proses   | Mekanisme berjalannya prosedur, kemandirian, ketaatan, penyimpangan atau kendala yang dihadapi pada program pemberdayaan           |
| Hasil    | Hasil yang dicapai oleh kegiatan program, kesesuaian atau ketidaksesuaian dengan harapan   |
| Manfaat  | Manfaat yang dirasakan, dampak langsung maupun tidak langsung  |

Sumber: Akib (2009; 11)

Melakukan evaluasi terhadap kebijakan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran Kabupaten Ciamis menjadi sangat penting sebagai bahan masukan untuk perumusan kebijakan pemberdayaan di masa datang, supaya dampak kebijakan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat nelayan dengan positif. Seperti dikemukakan oleh Anderson (1984: 151) bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Hasil akhir kebijakan harus dilihat dari dampak kebijakan itu sendiri. Menurut Nurharjadmo (2007:5) ada 4 (empat) jenis dampak kebijakan yaitu dampak pada kehidupan ekonomi, proses pembuatan kebijakan, sikap publik dan kualitas kehidupan individu.

Sejalan juga dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Suminar, J.R (2007; 11-12) bahwa evaluasi yang baik dapat menjadi input untuk mengantisipasi masalah yang bersifat spesifik yang dapat terjadi di lokasi-lokasi tertentu, misalnya wilayah atau lokasi yang mempunyai sifat geografis atau sosio-budaya yang "khusus" seperti daerah pegunungan atau desa nelayan. Artinya evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan menjadi penting untuk dilakukan mengingat kekhasan karakteristik nelayan dengan berbagai problematika di sekitarnya sangat cepat berubah, sehingga perlu dirumuskan konsep

kebijakan pemberdayaan nelayan yang tepat sasaran.

Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Selanjutnya, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yaitu: (a) untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya, dan (b) untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Sudah banyak kebijakan pemberdayaan nelayan yang diimplementasikan di Kecamatan Pangandaran, tetapi manfaat yang dirasakan oleh nelayan masih belum maksimal. Terlihat dari taraf hidup rata-rata nelayan masih rendah. Usaha para nelayan dengan komoditi utamanya hasil laut juga dari tahun ke tahun nyaris tidak ada perubahan yang berarti. Pemahaman terhadap teknologi penangkapan dan pengawetan serta manajemen usaha juga masih relatif rendah. Program pemberdayaan yang selama ini diimplementasikan cenderung tanpa konsep yang jelas, dengan kata lain lebih berorientasi pada proyek, tanpa memperhatikan kebutuhan yang paling mendasar dalam kesinambungan usaha para nelayan.

Selanjutnya, mengacu kepada perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen-komponen yang diperkenalkan oleh Akib (2009; 11) di Kecamatan Pangandaran Kabupaten Ciamis.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Sumber data diperoleh dari a) sumber data primer, yaitu melalui wawancara dengan, key informan yang terdiri dari para nelayan, para pelaku usaha perikanan seperti: bakul yang ikut lelang di TPI, distributor, petugas lelang di TPI, pimpinan dan staf Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis, staf Departemen Kelautan dan Perikanan, pimpinan dan staf PUSKUD Mina, pimpinan dan staf DPC dan DPD Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia, serta staf

Pemerintah Provinsi Jawa Barat; b) sumber data sekunder, diperoleh dari dokumen-dokumen berkaitan dengan kebijakan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran Kabupaten Ciamis, seperti Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, dan Statistik Perikanan Kabupaten Ciamis Tahun 2007. Analisis data dilakukan dengan langkah-langkah a) reduksi data, b) display data, serta c) verifikasi dan penarikan kesimpulan.

## **HASIL**

### **Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen KONSEP**

Berdasarkan wawancara dengan para pelaku yang terkait dengan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran, serta telaahan terhadap dokumen-dokumen yang relevan, berikut ini adalah hasil evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen KONSEP. Dasar pemikiran lahirnya kebijakan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran Kabupaten Ciamis belum terkonsep dengan baik. Hal ini terlihat dari tidak jelasnya visi dan misi program pemberdayaan nelayan yang dilakukan oleh berbagai lembaga terkait, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Barat, serta Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis, sebagai lembaga-lembaga yang terkait langsung dengan pelaksanaan program-program pemberdayaan terhadap para nelayan tersebut. Ada kesan bahwa nelayan hanya dijadikan sebagai objek program pemberdayaan tanpa melihat kebutuhan para nelayan yang mendasar dan berkesinambungan. Program-program pemberdayaan dilaksanakan secara parsial oleh masing-masing lembaga tanpa ada koordinasi yang jelas antar lembaga tersebut. Bahkan program pemberdayaan yang dilaksanakan lebih bersifat sesaat ketika para nelayan di Kecamatan Pangandaran kehilangan hartanya akibat bencana tsunami yang terjadi tahun 2006.

Salah satu bukti nyata tidak ada konsep yang jelas tentang program pemberdayaan nelayan

di Kecamatan Pangandaran adalah dibangunnya Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) yang terintegrasi dengan unit-unit perkantoran serta TPI (Tempat Pelelangan Ikan), dengan tujuan supaya semua nelayan bisa mendarat di tempat yang sama dan langsung menjual ikannya ke TPI tersebut. Pembangunan sudah dimulai sejak tahun 2001, tetapi sampai sekarang baru mencapai 30% dan terbengkalai begitu saja, apalagi sebagian besar sudah habis dilanda bencana tsunami.

Beberapa pemberdayaan yang sudah dilakukan secara formal oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Ciamis juga belum terkonsep dengan baik. Program-program pemberdayaan yang sudah dilakukan, diantaranya ialah: bantuan sosial usaha perikanan yang merupakan dana dari Kementerian Kelautan dan Perikanan serta dana bergulir dalam bentuk simpan pinjam kerja sama dengan Bank Bukopin. Program-program pemberdayaan tersebut berjalan tidak berkesinambungan dan sempat terhenti karena tidak tersedianya dana di Kementerian Kelautan dan Perikanan. Tidak ada evaluasi terhadap efektivitas program-program tersebut, sehingga terkesan program-program tersebut tidak mempunyai tujuan yang jelas, hanya menghabiskan dana yang dialokasikan dengan dalih untuk kesejahteraan nelayan.

Demikian juga program pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis tentang pembinaan manajemen usaha, mutu dan pemasaran hasil perikanan, berjalan tanpa konsep yang jelas. Dalam hal ini, Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis tidak mempunyai visi, misi, serta tujuan dalam melaksanakan program ini. Secara tertulis program pembinaan ini tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan. Tetapi dalam prakteknya, Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis belum menjalankan program pembinaan ini dengan baik. Ada kesan tidak ada koordinasi antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Kabupaten Ciamis, khususnya Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis ketika perda ini disusun. Sehingga dalam pelaksanaannya, belum memperlihatkan hasil yang optimal.

Hal yang sama terjadi juga pada program pembinaan yang dilakukan oleh PUSKUD Mina tentang peningkatan kemampuan organisasi dan manajemen KUD Mina. Program ini sering tersendat karena kurangnya dana untuk menjalankan program pembinaan ini dengan baik. Para pengurus KUD lebih banyak belajar sendiri dalam meningkatkan kapasitasnya tanpa ada program pembinaan yang jelas dan berkesinambungan. Kondisi ini dapat terbantu jika ada undangan pelatihan dari instansi terkait atau perguruan tinggi setempat. Tetapi hal ini tidak terjadi secara kontinu dan berkesinambungan, sehingga hasilnya sudah bisa ditebak, program pembinaan seperti ini hanya ada di atas kertas secara garis besar, sementara rincian konsep yang lebih jelas belum ada.

Sementara program pembinaan yang dilakukan oleh DPD (Dewan Pimpinan Daerah) dan DPC (Dewan Pimpinan Cabang) HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) tentang pembinaan sikap mental para nelayan juga belum terkonsep dengan jelas. Belum ada visi, misi, serta tujuan yang jelas tentang program pembinaan ini. Pelaksanaan program pembinaan ini belum kontinu dan berkesinambungan. Akibatnya, para nelayan masih belum memiliki mental beusaha yang handal. Lebih banyak menggantungkan harapan pada pihak lain. Demikian juga disiplin para nelayan untuk menjual hasil lautnya ke TPI masih rendah. Masih banyak nelayan yang menjual hasil lautnya secara ilegal kepada para tengkulak, hal ini menyebabkan harga ikan tidak stabil, dan para nelayan berada pada pihak yang dirugikan.

Program bantuan berikutnya yang diterima para nelayan di Kecamatan Pangandaran datang dari berbagai pihak, khususnya pasca tsunami yang melanda sebagian besar pantai Pangandaran. Bantuan ini dialokasikan oleh Rukun Nelayan dalam bentuk bantuan perahu dari berbagai instansi terkait kepada para nelayan yang terkena bencana tsunami. Ada tiga kategori kondisi perahu yang rusak akibat tsunami, yaitu: rusak berat, hancur, dan rusak ringan. Jumlah nelayan yang mendapat bantuan perahu ini sebanyak 992 orang. Bantuan tersebut berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Ciamis, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat, dan Departemen Luar Negeri. Bantuan ini pun



terkesan sesaat dan tanpa konsep yang jelas. Kriteria nelayan yang dapat menerima bantuan perahu juga tidak dirancang dengan jelas, sehingga banyak pihak yang merasa tidak puas.

Dari evaluasi kebijakan berdasarkan komponen konsep, terlihat bahwa semua program pembinaan tidak dilaksanakan secara terintegrasi dan berkesinambungan. Seharusnya mulai dirancang program-program pemberdayaan nelayan yang jelas visi, misi, tujuan, serta targetnya, sehingga tidak membuang-buang sumber daya untuk program yang tidak jelas.

### **Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen PROSEDUR**

Berdasarkan wawancara dengan para pelaku yang terkait dengan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran, serta telaahan terhadap dokumen-dokumen yang relevan, berikut ini adalah hasil evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen PROSEDUR. Sebagian besar program pemberdayaan nelayan belum dituangkan dalam bentuk peraturan yang khusus tentang program pemberdayaan yang dilengkapi dengan peraturan pendukung, syarat pemberdayaan, struktur organisasi pelaksana, administrasi, manajemen, *budgeting* atau pun pedoman yang ditetapkan untuk menjalankan program pemberdayaan tersebut. Program-program tersebut lebih banyak dicantumkan dalam peraturan yang bersifat global seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan atau Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan. Hal ini menyebabkan pelaksanaan program pembinaan tidak bisa dilaksanakan dengan baik karena tidak ada pedoman yang jelas tentang pelaksanaan program pemberdayaan tersebut. Secara rinci hasil pengamatan tentang evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen prosedur dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa program pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran secara umum belum berjalan dengan baik dilihat dari konsep PROSEDUR. Hal-hal yang sudah berjalan

baik adalah manajemen pembinaan yang dilakukan oleh pengurus PUSKUD Mina untuk meningkatkan kemampuan berorganisasi para anggota koperasi tersebut. Termasuk pencatatan yang dilakukan oleh instansi terkait dalam program pembinaan rata-rata sudah berjalan dengan baik.

### **Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen PROSES**

Berdasarkan wawancara dengan para pelaku yang terkait dengan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran, serta telaahan terhadap dokumen-dokumen yang relevan, berikut ini adalah hasil evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen PROSES. Mekanisme berjalannya prosedur pemberdayaan rata-rata belum baik. Hal ini terjadi karena program pemberdayaan yang dilaksanakan belum mempunyai peraturan pendukung, organisasi, serta pedoman yang jelas. Program pembinaan yang mekanismenya agak jelas adalah pembinaan kemampuan berorganisasi yang dilakukan oleh pengurus PUSKUD Mina. Hal ini terlihat dari program pembinaan yang dilakukan secara berkesinambungan dan konsisten walau dengan dana yang terbatas.

Semua program pembinaan belum mandiri dalam pelaksanaannya, karena masih tergantung pada pihak lain, terutama berkaitan dengan pendanaan. Sebagai contoh dengan Bank Bukopin dalam mendistribusikan dana bergulir. Ketergantungan program pembinaan juga terlihat dari bantuan perahu yang datang dari pihak luar. Dalam praktek sebenarnya tidak akan bermasalah ketika ada koordinasi yang baik antar instansi dalam pelaksanaannya. Permasalahan akan muncul ketika koordinasi ini tidak berjalan dengan baik. Seperti yang terjadi pada kasus pendistribusian perahu kepada nelayan yang kehilangan harta bendanya akibat bencana tsunami yang melanda pantai Pangandaran beberapa tahun yang lalu. Kriteria nelayan yang mendapat bantuan diduga tidak jelas, sehingga menimbulkan gejolak di kalangan para nelayan. Padahal sebelumnya, PUSKUD Mina bersama-sama dengan Rukun Nelayan di Kecamatan Pangandaran sudah menentukan tiga kategori kondisi perahu yang rusak akibat tsunami, yaitu: rusak berat, hancur, dan rusak ringan.

Tabel 2. Hasil Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen Prosedur

| Program Pemberdayaan  | Evaluasi Berdasarkan Komponen Prosedur                                 |   |   |   |  |   |  |
|---|--|---|---|---|--|---|--|
|   | Peraturan Pendukung  | Syarat Pemberdayaan   | Struktur Organisasi   | Administrasi  | Manajemen  | Pembiayaan  | Pedoman  |
| 1   | 2  | 3   | 4   | 5   | 6  | 7   | 8  |
| Pembangunan PPI   | Belum ada peraturan pendukung yang menguatkan program pemberdayaan ini | Tidak ada syarat khusus dalam pelaksanaan program pemberdayaan ini. Pembangunan PPI diharapkan dapat memperkecil tingkat kebocoran transaksi ikan yang dilakukan di luar TPI. | Tidak ada struktur organisasi yang khusus untuk menangani program pembangunan PPI ini, sehingga ketika pembangunan terhenti, tidak ada pihak yang bertanggung jawab, ada kesan saling lempar tanggung jawab | Tidak ada pengaturan yang jelas untuk pelaksanaan pembangunan ini, karena struktur organisasi pelaksana juga tidak dibuat secara khusus | Manajemen pelaksanaan pembangunan PPI ini terkesan kurang profesional. Hal ini terlihat dari terhentinya proyek ini dan sampai saat ini pembangunan yang sudah berhasil dibuat tidak jelas peruntukannya | Program ini dibiayai oleh Pemerintah Daerah Jawa Barat dengan tambahan dana dari investor luar negeri. Tetapi pada akhirnya kekurangan dana mengakibatkan pembangunan PPI ini terhenti. | Tidak ada pedoman yang jelas untuk pelaksanaan pembangunan PPI ini, sehingga pembangunan ini terhenti dan tidak ada tindak lanjut yang jelas |
| Bantuan sosial usaha perikanan                                | Peraturan pendukung tidak ada  | Khusus untuk nelayan yang bergerak dalam usaha perikanan, yaitu: penangkapan, budi daya, pengolahan, pemasaran, dan wisata bahari   | Dikoordinasikan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis  | Pencatatan juga dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis  | Manajemen terkesan kurang profesional, karena hanya menyalurkan dana tanpa ada evaluasi yang lebih mendalam  | Dana berasal dari Kementerian Kelautan dan Perikanan  | Tidak ada pedoman yang jelas tentang prosedur penyahuran bantuan ini, semua dilakukan berdasarkan kondisi yang terjadi di lapangan           |
| Dana bergulir   | Peraturan pendukung tidak ada  | Khusus untuk nelayan yang bergerak dalam usaha perikanan, yaitu: penangkapan, budi daya, pengolahan, pemasaran, dan wisata bahari   | Dikoordinasikan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis  | Pencatatan juga dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis  | Manajemen terkesan kurang profesional, karena hanya menyalurkan dana tanpa ada evaluasi yang lebih mendalam  | Dana berasal dari Bank Bukopin  | Tidak ada pedoman yang jelas tentang prosedur penyahuran bantuan ini, semua dilakukan berdasarkan kondisi yang terjadi di lapangan           |
| Pembinaan manajemen usaha, mutu dan pemasaran hasil perikanan | Tidak ada peraturan pendukung yang dibuat secara khusus                | Program pembinaan khusus untuk para pengelola TPI di Kecamatan Pangandaran  | Dikoordinasikan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis  | Administrasi juga dilaksanakan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis   | Manajemen pembinaan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis terkesan belum dilakukan secara profesional.  | Pembiayaan yang ditangani oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Ciamis belum dianggarkan secara khusus, sehingga seringkali program pembinaan ini terkesan kurang serius          | Pedoman khusus belum ada   |

| 1   | 2   | 3  | 4   | 5  | 6   | 7   | 8   |
|---|---|--|---|--|---|---|---|
| Peningkatan kemampuan organisasi dan manajemen Mina | Tidak ada peraturan pendukung yang dibuat secara khusus | Program pembinaan khusus untuk para pengurus koperasi (PUSKUD Mina)  | Dikoordinasikan oleh pengurus PUSKUD Kecamatan Pangandaran  | Pencatatan dilakukan oleh pengurus PUSKUD Mina Kecamatan Pangandaran     | Manajemen pembinaan yang dilakukan oleh PUSKUD Mina sudah berjalan cukup baik                     | Tidak ada dana khusus untuk pembinaan ini, sehingga program berjalan kurang optimal   | Belum ada pedoman yang jelas tentang pembinaan ini  |
| Pembinaan sikap mental para nelayan                 | Tidak ada peraturan pendukung yang dibuat secara khusus | Program pembinaan bertujuan untuk membina disiplin nelayan terutama dalam hal menjual hasil tangkapannya ke TPI di Kecamatan Pangandaran | Dikoordinasikan oleh Rukun Nelayan yang merupakan kepanjangan tangan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) di Kecamatan Pangandaran | Pencatatan juga dilakukan oleh Rukun Nelayan, terlihat masih kurang rapi | Manajemen pembinaan masih kurang profesional  | Tidak ada dana khusus untuk pembinaan ini, sehingga program berjalan kurang optimal   | Belum ada pedoman yang jelas tentang pembinaan ini  |
| Bantuan perahu                                      | Tidak ada peraturan pendukung yang dibuat secara khusus | Bantuan khusus untuk para nelayan yang kehilangan harta bendanya akibat tsunami yang melanda pantai Pangandaran                          | Dikoordinasikan oleh Rukun Nelayan Kecamatan Pangandaran  | Pencatatan dilakukan oleh Rukun Nelayan Kecamatan Pangandaran            | Penyrahuran bantuan belum profesional, kriteria penentuan nelayan yang perlu dibantu kurang jelas | Dana disediakan oleh beberapa lembaga dan hanya bersifat bantuan saat terjadi bencana | Tidak ada pedoman yang jelas tentang prosedur penyrahuran bantuan ini, semua dilakukan berdasarkan kondisi yang terjadi di lapangan |

Sumber: Hasil Wawancara

Tetapi pelaksanaannya masih menimbulkan protes para nelayan. Jumlah nelayan yang mendapat bantuan perahu ini sebanyak 992 orang. Bantuan tersebut berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Ciamis, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat, dan Kementerian Luar Negeri.

Dilihat dari komponen ketaatan, rata-rata instansi pelaksana program pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran ini sudah berjalan dengan baik. Tetapi karena peraturan pendukung yang belum lengkap serta pedoman juga tidak ada, maka program pemberdayaan belum berjalan dengan optimal. Hal ini juga merupakan kendala yang dihadapi pada pelaksanaan program pemberdayaan nelayan tersebut. Beberapa kendala lain yang ditemui saat pelaksanaan program pemberdayaan nelayan diantaranya adalah:

- Struktur organisasi pelaksana program pemberdayaan kurang jelas, sehingga ketika program tidak berjalan dengan baik, sulit untuk menentukan pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap kegagalan program tersebut.
- Animo nelayan untuk masuk sebagai anggota koperasi rendah. Ketidakikutsertaan ini diduga karena para nelayan masih belum terbiasa dengan berbagai persyaratan administratif ketika mereka ikut serta menjadi anggota KUD tersebut. Lebih jauh lagi mereka belum sadar akan pentingnya hidup berorganisasi. Menurut informasi dari pengurus KUD Mina Sari Kecamatan Pangandaran nelayan yang sudah terdaftar sebagai anggota KUD hanyalah 50%.
- Ketidaksinambungan program pemberdayaan menimbulkan kesulitan bagi para pelaksana di

lapangan, karena berakibat pada ketidakjelasan pedoman dan struktur organisasi pelaksana. Sehingga ada kesan bahwa program pemberdayaan ini hanya sebatas proyek sesaat dengan output yang tidak sesuai dengan harapan para nelayan.

- Keterbatasan dana pelaksanaan program pemberdayaan nelayan menyebabkan beberapa program berhenti sebelum tuntas, seperti pembangunan PPI dan bantuan dana bergulir.

### Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen HASIL

Seperti telah dijelaskan pada evaluasi sebelumnya, hasil yang dicapai oleh kegiatan program

pemberdayaan ini masih belum sesuai dengan harapan para nelayan. Tabel 3 berikut ini memperlihatkan hasil program pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran.

### Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Berdasarkan Komponen MANFAAT

Walaupun nampaknya sudah banyak kebijakan pemberdayaan yang dilakukan oleh berbagai pihak kepada para nelayan di Kecamatan Pangandaran, namun hasilnya masih belum terasa secara signifikan. Hal ini karena implementasi kebijakan tersebut lebih banyak bersifat parsial dan pendekatan proyek, tidak secara terintegrasi dengan

Tabel 3. Hasil Program Pemberdayaan Nelayan di Kecamatan Pangandaran

| Program Pemberdayaan<br>1                                     | Hasil<br>2   |
|---|--|
| Pembangunan PPI   | Pembangunan sudah dimulai sejak tahun 2001, tetapi sampai sekarang baru mencapai 30% dan terbengkalai begitu saja, apalagi sebagian besar sudah habis dilanda bencana tsunami. Kebijakan tersebut bertujuan baik, tetapi dalam implementasinya malah menghabiskan banyak dana, padahal nelayan tetap saja tidak bisa mengecap produk kebijakan tersebut. Artinya, para nelayan tetap berada dalam garis kemiskinan dan masih jauh dari sejahtera   |
| Bantuan sosial usaha perikanan                                | Bentuk bantuan berupa simpan pinjam di Bank Bukopin, tetapi belum terasa membantu dalam jangka panjang untuk perkembangan usaha nelayan. Bahkan ada kalanya uang simpan pinjam hanya habis untuk kehidupan sehari-hari, sementara kondisi para nelayan secara umum masih tetap memprihatinkan. Artinya perlu dipikirkan bentuk bantuan yang lebih nyata dan dapat dirasakan manfaatnya dalam jangka panjang secara signifikan  |
| Dana bergulir   | Belum dialokasikan untuk pengembangan usaha para nelayan, tetapi lebih banyak digunakan untuk menutupi kebutuhan sehari-hari para nelayan  |
| Pembinaan manajemen usaha, mutu dan pemasaran hasil perikanan | Kemampuan pengelola TPI dalam pelelangan ikan di TPI sudah memadai, sementara pembinaan yang bersifat teknis dan manajerial masih kurang, walaupun ada seringkali bersifat proyek sehingga hasilnya tetap tidak berdampak apa pun buat para nelayan  |
| Peningkatan kemampuan organisasi dan manajemen KUD Mina       | Belum semua nelayan ikut menjadi anggota KUD Mina Sari, walaupun ikut melelang hasil lautnya di TPI yang dikelola oleh KUD Mina Sari. Ketidakikutsertaan ini diduga karena para nelayan masih belum terbiasa dengan berbagai persyaratan administratif ketika ikut serta menjadi anggota KUD tersebut. Lebih jauh lagi para nelayan belum sadar akan pentingnya hidup berorganisasi. Menurut informasi dari pengurus KUD Mina Sari Kecamatan Pangandaran nelayan yang sudah terdaftar sebagai anggota KUD hanyalah 50%                                     |
| Pembinaan sikap mental para nelayan                           | Hasilnya masih belum memuaskan, hal ini terlihat dari masih tingginya tingkat kebocoran produksi (sekitar 40%) karena nelayan tidak disiplin dalam melakukan penjualan hasil lautnya. Seharusnya mereka menjual hasil tangkapan ikan di TPI sesuai aturan yang berlaku. Tetapi dalam kenyataannya masih banyak yang melakukan transaksi liar di sepanjang garis pantai Kecamatan Pangandaran. Ini merupakan tantangan berat untuk Rukun Nelayan, karena tidaklah mudah mengubah pola pikir para nelayan yang sudah terbiasa menjual ikan tanpa melalui TPI |
| Bantuan perahu  | Jumlah nelayan yang mendapat bantuan perahu sebanyak 992 orang. Bantuan tersebut berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Ciamis, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Barat, dan Departemen Luar Negeri. Masih banyak nelayan yang merasa membutuhkan bantuan perahu saat terjadi tsunami, tetapi tidak mendapatkan bantuan. Hal ini diduga adanya ketidakjelasan kriteria nelayan yang harus mendapatkan bantuan   |

Sumber: Hasil Wawancara



Tabel 4. Dampak Program Pemberdayaan Nelayan di Kecamatan Pangandaran

| Program Pemberdayaan  | Dampak pada kehidupan ekonomi  | Dampak pada proses pembuatan kebijakan   | Dampak pada sikap publik   | Dampak pada kualitas kehidupan individu  |
|---|--|--|--|--|
| 1   | 2  | 3  | 4  | 5  |
| Pembangunan PPI   | Tidak ada dampak yang signifikan, karena pembangunan PPI sudah terhenti sejak tahun 2006   | Kegagalan program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan         | Program ini berdampak jelek pada sikap publik. Artinya, kegagalan program ini membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah  | Tidak ada dampak yang signifikan, karena pembangunan PPI sudah terhenti sejak tahun 2006   |
| Bantuan sosial usaha perikanan                                | Bantuan ini hanya menambah pemasukan jangka pendek, dan lebih banyak digunakan untuk menutupi kebutuhan sehari-hari, tidak menambah penghasilan dalam jangka panjang                             | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Sikap publik terhadap program ini kurang baik, karena akan membuat nelayan semakin tergantung pada bantuan semacam ini, tanpa berusaha meningkatkan kemampuan dalam usahanya   | Tidak ada dampak yang signifikan, karena lebih banyak digunakan untuk menutupi kehidupan sehari-hari   |
| Dana begulir  | Bantuan ini hanya menambah pemasukan jangka pendek, dan lebih banyak digunakan untuk menutupi kebutuhan sehari-hari, tidak menambah penghasilan dalam jangka panjang                             | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Sikap publik terhadap program ini kurang baik, karena akan membuat nelayan semakin tergantung pada bantuan semacam ini, tanpa berusaha meningkatkan kemampuan dalam usahanya   | Tidak ada dampak yang signifikan, karena lebih banyak digunakan untuk menutupi kehidupan sehari-hari   |
| Pembinaan manajemen usaha, mutu dan pemasaran hasil perikanan | Belum ada dampak yang signifikan, karena pembinaan fokus pada para petugas lelang di TPI   | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Sikap publik terhadap program ini sudah cukup baik, hanya para nelayan juga berharap adanya bimbingan teknis yang berkaitan dengan pengembangan usahanya, seperti cara penangkapan dan pendistribusian yang aman sehingga kualitas ikan laut tetap terjaga | Bagi yang menerima program pembinaan, terasa ada dampak positif yaitu kemampuan melaksanakan proses lelang meningkat. Tetapi bagi individu nelayan, program ini tetap masih belum terasa dampaknya |
| Peningkatan kemampuan organisasi dan manajemen KUD Mina       | Belum ada dampak yang signifikan, karena pembinaan fokus pada pengurus dan anggota PUSKUD Mina   | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Animo para nelayan untuk menjadi anggota koperasi masih rendah. Hal ini terlihat dari jumlah nelayan yang masuk menjadi anggota baru 50%. Perlu dicari strategi supaya program ini bisa berjalan dengan efektif  | Bagi anggota koperasi terasa dampak positif, minimal bantuan-bantuan yang dikordinasikan oleh koperasi, biasanya diprioritaskan untuk nelayan yang sudah masuk menjadi anggota koperasi            |
| Pembinaan sikap mental para nelayan                           | Belum ada dampak yang signifikan, karena disiplin para nelayan untuk menjual hasil lautnya ke TPI masih rendah. Hal ini terlihat dari tingkat kebocoran produksi masih tinggi, yaitu sekitar 40% | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Sikap publik terhadap program ini sudah cukup baik. Tetapi perlu dicari program pembinaan disiplin yang lebih efektif, sehingga bisa mengurangi tingkat kebocoran  | Kualitas kehidupan para nelayan masih belum meningkat secara signifikan  |
| Bantuan perahu  | Dalam jangka panjang belum ada peningkatan penghasilan yang signifikan. Tetapi paling tidak dengan bantuan ini para nelayan yang kehilangan perahunya masih bisa melanjutkan usahanya            | Kurang efektifnya program ini harusnya berdampak baik pada proses pembuatan kebijakan. Artinya, pemerintah bisa mencari alternatif program pemberdayaan yang betul-betul dibutuhkan oleh nelayan | Sikap publik terhadap program ini sudah cukup baik. Tetapi perlu dicari program bantuan yang lebih efektif sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan nelayan dalam jangka panjang   | Kualitas kehidupan nelayan dalam jangka panjang belum meningkat secara signifikan  |

Sumber: Hasil Wawancara

Catatan : Kolom 2, Dampak pada kehidupan ekonomi meliputi: penghasilan dan nilai tambah.

Kolom 3, Dampak pada proses pembuatan kebijakan: apa yang akan dilakukan pada kebijakan berikutnya.

Kolom 4, Dampak pada sikap publik: dukungan pada pemerintah serta pada program pemberdayaan.

Kolom 5, Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok dan masyarakat yg bersifat non ekonomis

tujuan yang jelas. Sehingga manfaat yang dirasakan juga hanya saat memperoleh bantuan, tidak terjadi secara berkesinambungan untuk pengembangan usaha para nelayan. Dan pada akhirnya tetap belum dapat meningkatkan kesejahteraan para nelayan. Untuk itu perlu dirumuskan strategi-strategi pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran yang dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan dalam jangka panjang. Hasil evaluasi dengan menggunakan empat jenis dampak dapat dilihat pada Tabel 4.

## PEMBAHASAN

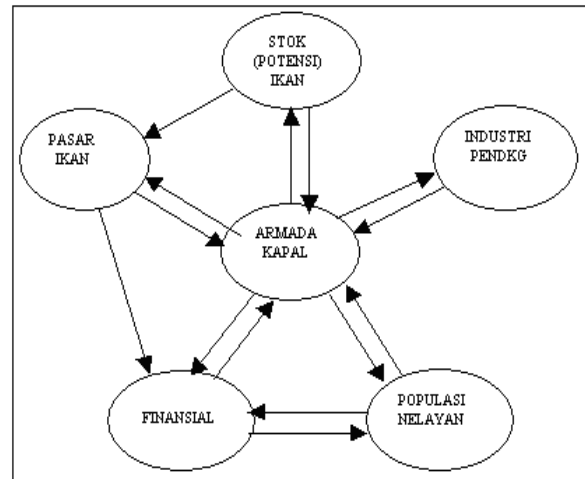
Berdasarkan evaluasi secara menyeluruh terhadap program pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran, terlihat bahwa perlu kajian yang lebih komprehensif untuk menentukan pemberdayaan yang sesuai dengan harapan, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan para nelayan di Kecamatan Pangandaran dalam jangka panjang. Artinya, perlu kebijakan yang berpihak pada para nelayan dan pemberdayaan harus merupakan prioritas, perlu dirancang program yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan pihak-pihak terkait lainnya. Tentu saja dengan dukungan peraturan dan pedoman yang jelas. Sehingga pemberdayaan nelayan tidak hanya sekedar proyek yang selesai dalam waktu singkat dengan nelayan sebagai objek penderita.

Sudah saatnya, pemberdayaan nelayan lebih difokuskan pada pengembangan usaha para nelayan dengan komoditi utamanya adalah hasil laut, dalam hal ini yang dominan adalah ikan. Artinya, pemerintah perlu melakukan intervensi supaya usaha para nelayan dapat berjalan dengan lancar serta rantai pasok ikan laut mulai dari nelayan sampai ke konsumen tetap terjaga kesinambungannya.

Siregar, A.B. dkk. (2007; 30) memetakan rantai nilai industri perikanan sebagai dasar pembentukan klaster industri serta menentukan kebijakan pengembangannya. Dalam penelitian ini juga dibahas tentang pengembangan pola operasi nelayan berbasis armada sebagai usaha untuk meningkatkan produktivitas nelayan.

Ada enam subsistem yang dikembangkan dalam penelitian ini, yaitu: (1) Subsistem populasi ikan, (2) Subsistem armada kapal, (3) Subsistem populasi nelayan, (4) Subsistem pasar ikan, (5)

Subsistem finansial, dan (6) Subsistem industri pendukung. Keterkaitan antar subsistem dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini:



Gambar 1. Subsistem Dalam Operasi Penangkapan Ikan, Siregar dkk. (2007: 30).

Penelitian ini menggunakan metoda dinamika sistem sebagai alat perancangan kebijakan sistem operasi nelayan. Model yang dikembangkan menggunakan tiga ukuran performansi untuk mengevaluasi kebijakan pengembangan sistem operasi perikanan, yaitu: (1) Pendapatan per kapita nelayan (perspektif ekonomi nelayan); (2) Produksi ikan (perspektif ekonomi nasional); (3) Populasi/stok ikan (perspektif lingkungan).

Hasil simulasi kebijakan menunjukkan bahwa, dalam jangka panjang, perbaikan sistem operasi yang dilakukan berdasarkan permintaan pasar, ketersediaan kapasitas efektif penangkapan ikan, serta stok ikan secara bertahap dapat meningkatkan pendapatan nelayan serta menjaga kelestarian sumber daya ikan.

Kebijakan di atas dapat diimplementasikan dengan efektif jika nelayan sudah dapat memasok hasil laut dengan kualitas yang baik dan memenuhi standar yang dipersyaratkan. Sementara di Indonesia secara umum masih didominasi oleh nelayan tradisional yang pergi melaut dengan menggunakan kapal sederhana tanpa dibekali teknologi penyimpanan yang baik, sehingga kualitas ikan ketika tiba di tempat pendaratan sudah menurun secara ekonomis (Heruwati, 2002; 94). Alternatif lain yang

ditawarkan oleh Heruwati (2002; 94) adalah pemberdayaan nelayan dalam hal pengolahan ikan secara tradisional. Pengolahan ikan secara tradisional lebih banyak didasarkan atas konsepsi yang diwariskan secara tradisional. Ciri khas yang menonjol dari pengolahan tradisional adalah jenis dan mutu bahan baku serta bahan pembantu yang sangat bervariasi, dan kondisi lingkungan yang sulit dikontrol. Cara, proses, dan prosedur selalu berbeda menurut tempat, individu, dan keadaan, lebih banyak tergantung pada faktor alam, perlakuan tidak terukur secara kuantitatif, satuan tidak rasional, sehingga proses tidak dapat diulang dengan hasil yang identik. Akibatnya, produk yang dihasilkan tidak seragam secara kuantitatif maupun kualitatif, dengan daya awet yang bervariasi, sehingga sulit distandarisasi. Oleh karena itu, demi perlindungan terhadap konsumen, pengembangan pengolahan tradisional harus disertai beberapa upaya perbaikan. Upaya-upaya perbaikan yang dapat dilakukan terutama terkait dengan perbaikan proses pengolahan, rasionalisasi dan standarisasi, serta jaminan dan pengawasan mutu.

Perbaikan proses pengolahan diperlukan untuk menghasilkan produk yang konsisten sifat fungsionalnya dengan mutu dan nilai nutrisi yang tinggi serta aman bagi konsumen. Agar diperoleh produk dengan mutu yang mantap dan stabil, proses pengolahan harus dilakukan secara rasional dan baku. Rasionalisasi dan standarisasi hendaknya dilakukan mulai dari bahan baku, bahan pembantu, proses pengolahan, sampai lingkungan pengolahan. Kondisi fisik dan bakterial, komposisi kimia, serta kesegaran bahan baku dan bahan pembantu harus diketahui untuk memilih proses pengolahan yang tepat. Dengan standarisasi maka konsumen akan mendapatkan produk yang sesuai dengan yang seharusnya. Kondisi ini juga akan membuka peluang pengembangan pemasaran produk olahan tradisional, termasuk di luar negeri (Heruwati, 2002; 96).

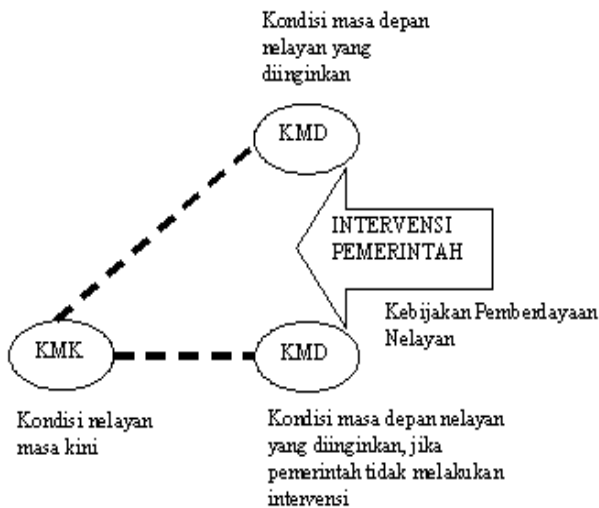
Proses pengolahan juga harus memperhatikan mutu dan jaminan mutu yang merupakan bagian dari kehidupan modern. Oleh karena itu, dalam konstelasi global dunia modern dewasa ini, konsep mutu dan jaminan mutu harus ditetapkan dalam pengembangan produk olahan ikan tradisional. Tanpa prinsip tersebut, produk olahan tradisional

akan segera ditinggalkan oleh masyarakat (Heruwati, 2002; 97).

Pemberdayaan nelayan dengan cara mengembangkan usaha perikanan, baik secara tradisional atau pun berbasis klaster yang telah disebutkan di atas, dapat dipastikan akan mendapat dukungan penuh dari masyarakat setempat. Karena pada dasarnya masyarakat Indonesia menyadari pentingnya sumber daya pesisir dan lautan sebagai sumber penunjang kehidupannya. Hal ini tercermin dari anggapan bahwa sumber daya pesisir dan laut merupakan sumber utama bahan pangan yang dikonsumsi sehari-hari. Fakta juga menunjukkan bahwa masyarakat memberikan perhatian besar terhadap ketersediaan sumberdaya pesisir dan lautan bagi generasi yang akan datang. Disamping itu, masyarakat secara umum bersedia terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengelolaan sumberdaya serta ekosistem pesisir dan laut (Dutton, I.M. dkk. 2001; 50).

Pemberdayaan nelayan juga akan lebih cepat terealisasi dengan cara mengaktifkan kembali lembaga ekonomi, seperti KUD, untuk membantu kelompok-kelompok usaha nelayan dan pengolah ikan, sehingga masyarakat dapat memperoleh harga jual yang lebih baik (Karubaba, C.T. 2001; 11). Satu hal lagi yang harus diperhatikan dalam menjalankan program-program pemberdayaan nelayan adalah mengesampingkan dulu ukuran ekonomi. Sejalan dengan pendapat Paskarina, C (2007; 33) bahwa kebijakan jangan hanya berorientasi pada peningkatan PAD, tetapi lebih kepada tercapainya kepuasan *stakeholders* dan pengembangan komunitas. Konsep pemberdayaan yang mana pun yang akan diterapkan, ada baiknya jika konsep kebijakan pemberdayaan nelayan yang akan dirumuskan mengadopsi model pengembangan agroindustri seperti yang telah dirancang oleh Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat (2006; III-1). Perumusan kebijakan sebaiknya dirancang berdasarkan kondisi ideal yang diinginkan di masa depan yang berfungsi sebagai suatu tujuan umum (*goal*) yang ditetapkan berdasarkan sistem nilai yang berlaku di masyarakat serta ideologi pengembangan usaha perikanan yang dianut oleh pembuat kebijakan. *Goal* tersebut kemudian dijabarkan menjadi deskripsi masa depan nelayan serta kondisi masa kini yang diperlukan untuk mencapai kondisi masa depan tersebut. Ber-

dasarkan perbedaan antara kondisi yang diperlukan dengan kondisi aktual saat ini, dan dengan memperhatikan keterbatasan dan kendala yang dihadapi, ditetapkan tujuan-tujuan khusus (objektif) kebijakan yang hendak dicapai dalam waktu tertentu. Konsep pemberdayaan nelayan dengan memperhatikan kondisi masa depan yang ideal dan kondisi nelayan masa kini dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini:



Gambar 2. Konsep Pemberdayaan Nelayan

Setelah konsep pemberdayaan nelayan dirumuskan dengan baik, selanjutnya harus diperhatikan faktor-faktor yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pemberdayaan nelayan tersebut. Mahmudi, A. (2008; 88-97) menyatakan bahwa secara teoritis ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi berperan penting untuk memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Minimal ada dua hal penting dalam kaitannya dengan aspek komunikasi, yaitu kejelasan informasi mengenai sasaran dan tujuan kebijakan serta koordinasi antar bagian terkait. Dalam kaitannya dengan sumber daya, ada tiga sumber daya penting yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya sarana dan prasarana. Ketiga hal tersebut merupakan faktor yang saling melengkapi dan tidak bisa dipisah-pisahkan.

Keberadaan sumber daya manusia (SDM) dalam implementasi kebijakan memegang peranan kunci. SDM merupakan faktor aktif yg bertugas mengelola dan memberdayakan faktor-faktor lainnya. Keberadaan anggaran yang mencukupi dan sarana yang lengkap tidak akan membuat implementasi kebijakan berhasil jika tidak didukung dengan sumber daya manusia yang profesional. Sementara itu, aspek finansial merupakan aspek yang juga berperan penting dalam implementasi suatu kebijakan. Aspek finansial berfungsi untuk mendukung kegiatan operasional sehari-hari seperti untuk biaya pelayanan publik, pengadaan sarana dan prasarana, biaya transportasi, atau pun penyelenggaraan pelatihan. Aspek sarana dan prasarana tidak bisa diabaikan dalam upaya implementasi kebijakan. Sarana dan prasarana seperti kendaraan, komputer, kelengkapan alat tulis kantor, filing kabinet, dan sarana komunikasi sangat diperlukan untuk pelaksanaan tugas sehari-hari.

Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Jika implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya jika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi akan menjadi tidak efektif. Disposisi juga terkait dengan respon implementor terhadap kebijakan, pemahaman terhadap kebijakan, dan preferensi nilai yang dimiliki implementor.

Dalam kaitannya dengan respon implementor, maka salah satu hal yang diperlukan adalah adanya dukungan dari pembuat kebijakan. Tanpa adanya dukungan, maka pelaksana kebijakan akan merasa terpaksa dalam menjalankan tugasnya, sehingga kinerjanya tidak dapat optimal. Struktur birokrasi juga merupakan instrumen yang penting dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi menggambarkan arah hubungan, garis komando, dan pola koordinasi antar unit kerja dalam koordinasi. Aspek-aspek yang terkait dengan struktur birokrasi antara lain adanya *standard operational procedure* (SOP), pola hubungan kerja antar bagian dalam organisasi dan ketersediaan aturan yang jelas menge-



nai wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pelaksana kebijakan.

Penjabaran di atas bisa menjadi alternatif perumusan kebijakan pemberdayaan nelayan, baik secara tradisional atau pun berbasis kluster industri ikan laut. Intervensi pemerintah terhadap kluster tersebut yang didukung dengan program pemberdayaan yang jelas, dalam jangka panjang dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan. Artinya, secara ekonomi para nelayan dapat lebih mandiri. Di sisi lain akan terbina kebersamaan antar pelaku usaha perikanan beserta semua *stakeholders*-nya. Program pemberdayaan semacam ini akan lebih terasa manfaatnya dan berkesinambungan dalam pelaksanaannya, ada output yang jelas dan dapat dievaluasi manfaatnya untuk kesejahteraan nelayan serta pengembangan kawasan pesisir secara umum.

## SIMPULAN

Berdasarkan evaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan di Kecamatan Pangandaran dari komponen-komponen Konsep, Prosedur, Proses, Hasil, dan Manfaat, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan nelayan yang telah dilakukan belum terkonsep secara jelas dalam bentuk peraturan yang khusus mengatur pelaksanaan program pemberdayaan. Hal ini terlihat dari tidak jelasnya struktur organisasi pelaksana di lapangan serta tidak tersedianya pedoman yang jelas dan lengkap. Sehingga ketidakberhasilan program pemberdayaan tidak bisa dijadikan sebagai umpan balik untuk perumusan kebijakan selanjutnya. Proses pelaksanaan program pun terkesan tidak terstruktur, sehingga pelaksanaan program menjadi tidak berkesinambungan. Hasil program pemberdayaan selama ini hanya dirasakan sesaat ketika bantuan diberikan. Karena ketidakjelasan program, maka bantuan finansial yang seharusnya digunakan untuk pengembangan usaha dalam jangka panjang, pada akhirnya hanya digunakan untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari. Hal ini terjadi pada program pemberdayaan bantuan usaha perikanan dan dana bergulir. Secara nyata, belum terasa dampak signifikan yang dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan di Kecamatan Pangandaran dalam jangka panjang. Perlu dicari alternatif kebijakan yang benar-benar

terkonsep dan diduga dapat meningkatkan kesejahteraan nelayan dalam jangka panjang, sehingga akar kemiskinan bisa segera diberantas dengan tuntas.

Salah satu alternatif kebijakan pemberdayaan nelayan yang dapat dicoba adalah intervensi pemerintah dalam usaha perikanan, baik yang bersifat tradisional mau pun berbasis kluster industri. Pemberdayaan yang berbasis kluster industri perikanan lebih menekankan pada perbaikan sistem operasi perikanan, mulai dari perbaikan armada penangkapan sampai ke peningkatan kualitas hasil tangkapan nelayan. Pemberdayaan nelayan lainnya difokuskan pada pengembangan pengolahan tradisional dengan berbagai upaya perbaikan. Upaya-upaya perbaikan yang dapat dilakukan terutama terkait dengan perbaikan proses pengolahan, rasionalisasi dan standarisasi, serta jaminan dan pengawasan mutu. Perumusan konsep kebijakan pemberdayaan perlu memperhatikan kondisi masa depan nelayan yang ideal dan kondisi nelayan saat ini, sehingga intervensi pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efektif. Selanjutnya, perlu diperhatikan juga faktor-faktor yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pemberdayaan nelayan. Faktor-faktor penentu keberhasilan bisa dilihat dari komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

## DAFTAR RUJUKAN

- Akib, H. 2008, *Snapshot Dampak Kebijakan Publik dalam Program Pengentasan Kemiskinan*. **Makalah** tidak dipublikasi. Malang; Program Pascasarjana Universitas Negeri Malang.
- Anderson, J.E. 1984, *Public Policy Making*, CBS College Publishing.
- Dutton, I.M, 2001. *Sikap dan Persepsi Masyarakat Mengenai Sumber Daya Pesisir dan Laut di Indonesia*. **Jurnal Pesisir dan Lautan**, Volume 3 No. 33: 45-51.
- Heruwati, E.S. 2002. *Pengolahan Ikan Secara Tradisional: Prospek dan Peluang*

- Pengembangan. Jurnal Litbang Pertanian*, Volume 21 No. 3: 92-99.
- Karubaba, C.T. 2001. *Kajian Pemenuhan Pangan Nelayan pada Musim Timur dan Musim Barat Kaitannya dengan Pemanfaatan Sumber Daya Pesisir. Jurnal Pesisir dan Lautan*, Volume 3 No. 33: 1-11.
- Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat. 2006. *Pengembangan Model Agroindustri dan Pemasaran Terpadu Komoditi Manggis di Kabupaten Tasikmalaya. Laporan Penelitian* tidak dipublikasi. Bandung; Universitas Padjadjaran Bandung.
- Mahmudi, A. 2008. *Implementasi Kebijakan Pengembangan Koperasi di Lampung Tengah. Tesis* tidak dipublikasi. Bandarlampung; Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Bandarlampung.
- Nurharjadmo dan Wahyu, 2007. *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Public, Makalah* Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Paskarina, C. 2007. *Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Pasar di Kota Bandung. Laporan Penelitian* tidak dipublikasi. Bandung; Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran Bandung.
- Siregar, A.B. 2007, *Perancangan Klaster Industri Perikanan Berbasis Komoditas Unggulan dengan Menggunakan Pendekatan Sistem Rantai Nilai. Laporan Penelitian* tidak dipublikasi. Bandung; Jurusan Teknik Industri Institut Teknologi Bandung.
- Suminar, J.R. 2007. *Studi Evaluasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten Garut Bagian Selatan. Laporan Penelitian* tidak dipublikasi. Bandung; Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran Bandung.