

DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TAKSI MINA BAHARI PADA PRODUKTIVITAS NELAYAN TRADISIONAL

Sukarman Kamuli

FIS Universitas Negeri Gorontalo, Jl. Jendral Sudirman No. 6 Gorontalo
Telp. 0435-821125, Faks. 0435-821752, e-mail: sukarman_kamuli@yahoo.com

Abstract: The Impact of the Implementation of Taksu Mina Baharion Productivity of Traditional Fishermen. The implementation of Taksu Mina Bahari (TMB) policy is the action program in Gorontalo Province in the field of fisheries and marine Gorontalo as an effort to improve the productivity of traditional fishermen fishing. The purpose of this study were: 1) analyzing the impact of the implementation of TMB policies on the productivity of traditional fishermen fishing, and 2) studying the approach model used in order to achieve the successful implementation of policies TMB. Who were respondents in the study sample as many as 70 people of 187 population by using the estimated rule of thumb. Data were collected through questionnaires and analyzed with a statistical model of SEM. Based on the results of the statistical test SEM models, it shows that the implementers of policy factor on the success of policy implementation TMB, while factor of community figures support is regarded as very weak factor to determine the success of policy implementation TMB. Research findings revealed that the best and the appropriate approach model for the conditions of fishing communities is a dialogic approach model.

Key words: implementation of policies, implementator, dialogic approach, fisherman productivity.

Abstrak: Dampak Implementasi Kebijakan Taksu Mina Bahari pada Produktivitas Nelayan Tradisional. Implementasi Kebijakan Taksu Mina Bahari (TMB) merupakan program aksi Pemerintah Provinsi Gorontalo bidang perikanan dan kelautan yang diarahkan bagi nelayan penangkap ikan tradisional. Penelitian ini dimaksudkan untuk: 1) menganalisis dampak dari implementasi kebijakan TMB ini terhadap produktivitas nelayan penangkap ikan tradisional; dan 2) mengungkap model pendekatan apa yang paling tepat dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Sampel penelitian yang menjadi responden sebanyak 70 orang dari 187 populasi dengan menggunakan estimasi *rule of thumb*. Data dikumpulkan melalui angket dan dianalisis dengan statistik model SEM. Berdasarkan hasil uji statistik dengan menggunakan model SEM terungkap, faktor dukungan pemerintah setempat sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor dukungan tokoh-tokoh masyarakat memiliki pengaruh yang sangat rendah. Selanjutnya hasil temuan penelitian terungkap bahwa pendekatan yang paling sesuai dengan kondisi masyarakat nelayan adalah model pendekatan dialogis.

Kata kunci: implementasi kebijakan, implementator, pendekatan dialogis, produktivitas nelayan.

PENDAHALUAN

Perhatian serius pemerintah di sektor kelautan dan perikanan diawali pada tahun 1999 dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan RI. Pembentukan Departemen Kelautan dan Perikanan tersebut, berdampak positif pada masyarakat pesisir yang berprofesi sebagai nelayan, pembudidaya ikan, pengolah dan pedagang ikan. Keberadaan nelayan pada dasarnya memberi andil besar terhadap ketersediaan ikan sebagai sumber protein yang dikonsumsi masyarakat pada umumnya. Konsumsi ikan dari tahun ke tahun semakin meningkat, sementara

produktivitasnya semakin menurun. Berdasarkan Data Departemen Kelautan dan Perikanan RI (2007) menyatakan bahwa dalam tiga tahun terakhir konsumsi ikan cukup menggembirakan. Tahun 2004 konsumsi ikan 22,49 kilogram/kapita/tahun, naik menjadi 23,95 kilogram/kapita pada tahun 2005, dan naik lagi menjadi 25,03 kilogram/kapita pada tahun 2006. Namun produksi perikanan tangkap menurun, yakni tahun 2004 sebanyak 4.691.796 ton, tahun 2005 sebanyak 4.389.050 ton, dan tahun 2006 sebanyak 4.163.070 ton.

Pemerintah Provinsi Gorontalo bekerjasama dengan Departemen Kelautan dan Perikanan RI mengembangkan suatu kawasan melalui etalase perikanan khususnya ikan tuna sebagai komoditas ekspor. Target Provinsi Gorontalo melalui kerjasama tersebut adalah meningkatkan ekspor hingga mencapai 250 ton/tahun. Nilai ekspor ikan tuna belum signifikan kontribusinya terhadap PAD karena berbagai hal, antara lain: fasilitas penangkap ikan yang dimiliki nelayan belum memadai, pengetahuan dan keterampilan nelayan masih rendah. Nilai ekspor ikan tuna periode 2008 hingga 2010 baru mencapai Rp. 5.235.000.000. Capaian nilai ekspor tersebut masih bisa dikembangkan karena peluang pengembangan sumber daya kelautan dan perikanan Provinsi Gorontalo masih cukup besar. Berdasarkan data Bappeda Provinsi Gorontalo tahun 2009 potensi perikanan dan kelautan Gorontalo di perairan teritorial dan perairan ZEE sebesar \pm 450.000 ton. Potensi yang dimanfaatkan hingga 2009 hanya sekitar 32,49%, artinya masih ada sekitar 67,51% yang belum dimanfaatkan.

Dalam memanfaatkan ketersediaan sumber daya ikan tersebut, salah satu strategi yang diambil adalah melalui kebijakan Taksi Mina Bahari (TMB) sesuai Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 24 Tahun 2006. Kebijakan tersebut diambil dengan pertimbangan: *pertama*, untuk memanfaatkan potensi sumber daya perikanan yang ada; *kedua*, memberdayakan nelayan penangkap ikan tradisional yang tidak memiliki peralatan tangkap; *ketiga*, meningkatkan produksi hasil tangkapan; dan *keempat*, meningkatkan ekonomi keluarga nelayan. Tantangan bagi nelayan tradisional dalam meningkatkan produktivitas nelayan, menurut Dahuri (2006) terletak pada beberapa hal, yaitu: 1) SDM yang masih rendah; 2) penguasaan teknologi peralatan tangkap yang masih rendah; 3) kemampuan penanganan hasil tangkapan pasca produksi yang masih rendah; 4) terbatasnya sarana dan prasarana; dan 5) perilaku nelayan yang berorientasi konsumtif. Oleh karena itu, yang menjadi permasalahan penelitian adalah bagaimana dampak implementasi kebijakan TMB pada produktivitas nelayan tradisional.

Penelitian terdahulu yang relevan dapat dikemukakan di antaranya adalah Setiawan (2008) tentang Keragaan Pembangunan Perikanan Tangkap: Suatu Analisis Program Pemberdayaan Nelayan Kecil di Kabupaten Cirebon dan Indramayu Provinsi Jawa Barat. Keragaman pembangunan perikanan tangkap dimaksud dianalisis dari tiga faktor, yaitu kebijakan publik, relasi kelembagaan, dan kemampuan berbasis individu. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa strategi untuk memperbaiki keragaan pembangunan perikanan tangkap skala kecil adalah peningkatan kapasitas sumber daya manusia, introduksi teknologi tepat guna, peningkatan akses pasar, dan akses modal. Selanjutnya penelitian Lanori (2008) tentang Model Perimbangan Antara Kontribusi Pendapatan dan Anggaran Pembangunan untuk Perbaikan Kualitas Lingkungan Pesisir serta Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat menunjukkan bahwa; 1) semakin rendah tingkat pendidikan, semakin sulit masyarakat pesisir mencari pekerjaan sampingan untuk menambah pendapatan; 2) pelayanan kesehatan keluarga Masyarakat Nelayan Pesisir (MNP) masih sangat rendah; 3) perlu peningkatan pendapatan MNP sekaligus menekan besarnya nilai pengeluaran melalui kebijakan untuk meningkatkan anggaran belanja daerah; 4) hasil simulasi model menunjukkan rata-rata pendapatan MNP meningkat secara agregat dalam jangka panjang di atas Rp. 500.000, bila pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar 10% dari total RAPBD untuk pembangunan dan perbaikan lingkungan MNP. Hasil penelitian Jusuf (2005) tentang Analisis Kebijakan Pengembangan Perikanan Tangkap dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Selatan Gorontalo, menunjukkan bahwa; *pertama*, kebijakan pengembangan perikanan tangkap dapat memberdayakan ekonomi masyarakat pesisir. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi terhadap *out-put* PDRB dan pendapatan wilayah secara absolut; *kedua*, kebijakan pengembangan perikanan tangkap dapat menjamin ketersediaan sumber daya ikan, yakni dapat dilihat dari tingkat partisipasi mas-

arakat yang tinggi pada pembentukan prioritas jenis kebutuhan, pengambilan keputusan, membangun kekuatan manajerial, membangun kekuatan produksi, membangun kekuatan pemasaran, dan penilaian terhadap sosial-ekonomi masyarakat.

Beberapa perbedaan hal penting antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut: *pertama*, para peneliti sebelumnya mengungkapkan variabel-variabel pemberdayaan masyarakat pesisir khususnya nelayan dalam meningkatkan hasil penangkapan ikan. *Kedua*, subjek penelitian sebelumnya tertuju pada nelayan penangkap ikan, nelayan budidaya, atau secara umum pada Masyarakat Nelayan Pesisir (MNP), sedangkan pada penelitian ini subjek penelitian adalah pelaksana program pengembangan kawasan minapolitan. *Ketiga*, penelitian terdahulu mengungkapkan bahwa masyarakat nelayan pesisir perlu diberdayakan secara maksimal seperti bantuan dalam aspek permodalan dan pendampingan, sementara dalam penelitian ini penulis ingin mengungkap dampak implementasi kebijakan TMB bagi nelayan penangkap tradisional.

Implementasi kebijakan TMB pada dasarnya merupakan implementasi program. Hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh Tachjan (2008) bahwa: “pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program”. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Grindle (1980) bahwa: “*Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*”. Lebih lanjut Grindle mengemukakan kebijakan itu terdiri dari *content policy* and *context implementation*. *Content policy* terdiri dari; 1) *interests affected*, 2) *tipe of benefits*, 3) *extent of change envisioned*, 4) *site of decision making*, 5) *program implementers*, 6) *resources committed*. Sedangkan *context implementation* meliputi: 1) *power, interest, and strategies of actors involved*, 2) *institution and regime characteristic*, and 3) *compliance and responsiveness*.

Analisis kebijakan publik lain yang juga menyoroti tentang pemahaman terhadap substansi implementasi kebijakan publik adalah Saefullah (2008) yang menyoroti kebijakan

publik dalam dua perspektif: 1) Perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumberdaya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan; 2) Perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwil berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang ingin dicapai dapat diwujudkan. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu dalam mengerti dan memahami mengapa suatu kebijakan publik meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Dalam konteks dampak implementasi kebijakan TMB bagi nelayan tradisional adalah berkaitan dengan produktivitas tangkapan ikan diperoleh nelayan. Selanjutnya pengertian produktivitas pada umumnya dimaknai sebagai perbandingan antara hasil nyata yang diperoleh dengan masukan yang sebenarnya, atau dimaknai sebagai hubungan antara *output* dan *input*. *Input* dan *output* tersebut dapat dikategorikan dalam bentuk barang atau jasa, biaya, tenaga kerja dan bahan baku. Sehubungan dengan proses *input* dan *output*, maka suatu organisasi disebut produktif apabila dapat merubah *input* dan *output* dengan biaya yang rendah (Wilson, 2006). Kaitannya dengan produktivitas nelayan tradisional, maka rentang waktu yang dibutuhkan mulai dari awal persiapan keberangkatan melaut seperti peralatan tangkap seperti perahu, mesin tempel atau motor penggerak, bahan bakar, kotak penampung ikan yang dilengkapi balok, lampu penerang, bahan makanan dan minuman selama melaut, dan lain-lain sampai dengan hasil tangkapan yang diperoleh. Hasil tangkapan atau produksi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan pada saat persiapan, saat melaut hingga kembali ke daratan. Produktivitas dapat ditunjukkan melalui kemampuan seseorang dalam menggunakan fasilitas

sumber daya seefisien mungkin sehingga dapat menghasilkan produk yang berkualitas. Logika hitungan antara *output* yang diperoleh dan sumber daya yang digunakan (*input*) selalu dibandingkan, tetapi perlu ditambahkan pula dengan sikap mental dari tenaga kerja seseorang yang terlibat di dalamnya.

Secara filosofis pengertian produktivitas merupakan wujud dari sikap/mental manusia untuk berusaha agar hari ini lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok harus lebih baik dari hari ini. Sikap mental tersebut memerlukan kriteria sebagai sikap yang menggambarkan manusia sebagai tenaga kerja yang produktif, yang meliputi: 1) Kemauan kerja yang tinggi; 2) kemampuan kerja yang sesuai dengan isi kerja; 3) lingkungan kerja yang nyaman; 4) penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum; 5) jaminan sosial yang memadai; 6) dan kondisi kerja yang manusiawi dan hubungan kerja yang harmonis.

Rintuh, *et al.* (2005) mengemukakan dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja di semua sektor, maka tenaga kerja tersebut harus memiliki akses yang kuat. Akses dimaksud adalah: 1) akses terhadap sumber daya, 2) akses terhadap teknologi yaitu suatu kegiatan dengan cara dan dengan alat lebih baik dan lebih efisien, 3) akses terhadap pasar produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan ketrampilan perlu diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus menerus, dan 4) akses terhadap sumber pembiayaan. Meningkatnya produktivitas nelayan ikan tradisional tidak dilepaskan dari kebijakan Pemerintah Provinsi Gorontalo melalui Surat Keputusan No. 24 Tahun 2006 tentang Kebijakan Taksi Mina Bahari (TMB).

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak implementasi kebijakan Taksi Mina Bahari (TMB) terhadap produktivitas nelayan tradisional

di Provinsi Gorontalo, khususnya kabupaten di Gorontalo Utara.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode *eksplanatory survey* dengan pendekatan kuantitatif. Populasi sasaran adalah pelaksana kebijakan yang berjumlah 187 orang. Penentuan ukuran sampel digunakan estimasi *rule of thumb*, sehingga sampel diperoleh 70 orang. Pengumpulan data menggunakan angket dengan kategori jawaban meliputi lima (5) kategori jawaban mengacu pada skala Likert.

Analisis data dibagi menjadi dua yaitu analisis data deskriptif dan analisis inferensi. Analisis data deskriptif dengan tujuan memberikan gambaran secara umum pendapat responden terhadap variabel yang diteliti, dan analisis data secara inferens adalah menguji hipotesis apakah Implementasi Kebijakan Taksi Mina Bahari berdampak bagi Nelayan Penangkap Ikan Tradisional. Uji hipotesis menggunakan statistic model *Structural Equation Modeling (SEM)*.

HASIL

Deskripsi Variabel Implementasi Kebijakan TMB

Analisis deskriptif berupa deskripsi data hasil penelitian bertujuan untuk memberikan gambaran setiap variabel penelitian berdasarkan jawaban responden. Untuk mengukur variabel implementasi kebijakan TMB terhadap produktivitas nelayan penangkap ikan tradisional mengacu pada dimensi-dimensi: kepentingan kelompok sasaran; manfaat kebijakan; perubahan yang diinginkan; keputusan lokasi kebijakan; pelaksana program; dukungan sumber daya; dukungan kelompok berpengaruh; dukungan pemerintah setempat; kepatuhan dan tanggung jawab kelompok sasaran.

Deskripsi masing-masing dimensi yang merefleksikan variabel implementasi kebijakan TMB dapat diuraikan dalam tabel 1.

Tabel 1. Deskripsi Variabel Implementasi Kebijakan TMB

Dimensi	Alternatif Jawaban										Total	
	5		4		3		2		1			
	f	(%)	F	(%)	f	(%)	f	(%)	f	(%)	Skor	(%)
Kepentingan kelompok sasaran	36	17.1	148	70.5	26	12.4	0	0.0	0	0.0	850	81.0
Manfaat kebijakan	36	17.1	139	66.2	35	16.7	0	0.0	0	0.0	841	80.1
Perubahan yang diinginkan	41	19.5	144	68.6	25	11.9	0	0.0	0	0.0	856	81.5
Keputusan lokasi kebijakan	54	25.7	120	57.1	36	17.1	0	0.0	0	0.0	858	81.7
Pelaksana program	45	16.1	165	58.9	70	25.0	0	0.0	0	0.0	1095	78.2
Dukungan sumber daya	63	30.0	112	53.3	35	16.7	0	0.0	0	0.0	868	82.7
Dukungan tokoh masyarakat	66	23.6	127	45.4	84	30.0	3	1.1	0	0.0	1096	78.3
Dukungan pemerintah setempat	38	27.1	92	65.7	10	7.1	0	0.0	0	0.0	588	84.0
Kepatuhan dan tanggungjawab kelompok sasaran	72	25.7	182	65.0	26	9.3	0	0.0	0	0.0	1166	83.3
Total	451	22.4	1229	61.2	347	16.2	3	1.1	0	0.0	8218	81.2

Skor total variabel implementasi kebijakan TMB sebesar 81.2% masuk dalam kategori tinggi. Hasil ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan TMB telah berjalan sesuai harapan. Dari kesembilan dimensi yang dianalisis variabel implementasi kebijakan TMB diperoleh hasil yang menunjukkan bahwa dimensi dukungan pemerintah setempat memperoleh skor yang tertinggi. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan dan perhatian pemerintah setempat, sangat penting menunjang keberhasilan implementasi kebijakan TMB di Kabupaten Gorontalo Utara.

Deskripsi Variabel Produktivitas Nelayan Tradisional

Variabel penelitian produktivitas nelayan tradisional diukur menggunakan lima dimensi, yaitu modal, *skill*, fasilitas tangkap, akses pasar produksi, dan kerjasama kelompok. Berdasarkan hasil analisis masing-masing dimensi variable produktivitas nelayan tradisional dapat ditampilkan pada tabel 2.

Tabel 2. Deskripsi Variabel Produktivitas Nelayan Tradisional

Kriteria	Alternatif Jawaban										Total	
	5		4		3		2		1			
	f	(%)	f	(%)	F	(%)	f	(%)	F	(%)	Skor	(%)
Modal	56	20.0	131	46.8	87	31.1	6	2.1	0	0.0	1077	76.8
Skill	38	13.6	171	61.1	52	18.6	19	6.8	0	0.0	1068	76.3
Fasilitas Tangkap	27	7.7	220	62.9	103	29.4	0	0.0	0	0.0	1324	75.7
Akses pasar produksi	8	2.9	159	56.8	107	38.2	6	2.1	0	0.0	1009	72.1
Kerjasama kelompok	43	15.4	159	56.8	74	26.4	0	0.0	4	1.4	1077	76.9
Total	172	11.9	840	56.9	423	28.7	31	2.2	4	0.3	5555	75.6

Hasil analisis terhadap setiap item dalam mengukur dimensi dari variabel produktivitas nelayan tradisional menunjukkan bahwa setiap dimensi telah tercapai dengan baik. Skor total dari kelima dimensi yang dianalisis adalah 75,6%. Dari kelima dimensi yang dianalisis, maka dimensi kerjasama kelompok yang memperoleh skor

tertinggi, yakni 76,9%. Capaian skor tersebut dapat dimaknai bahwa kelompok-kelompok nelayan yang tergabung kelompok nelayan yang dibentuk melalui kebijakan TMB dapat dikembangkan menjadi kelompok-kelompok yang lebih terampil dan mandiri dalam melakukan usaha perikanan. Disamping itu kelompok-

kelompok nelayan tersebut menjadi model bagi nelayan lainnya yang beroleh kesempatan menjadi anggota kelompok nelayan.

Dampak Implementasi Kebijakan TMB

Dalam menganalisis dampak implementasi kebijakan TMB terhadap produktivitas nelayan tradisional, digunakan metode *structural equation modeling* (SEM). Beberapa alasan penulis menggunakan metode ini dikarenakan dalam penelitian ini penulis menguji pengaruh dari satu variabel laten eksogen terhadap variabel laten endogen. Variabel laten adalah variabel yang dinilai tidak dapat diukur secara langsung sehingga dalam pengukuran variabel laten digunakan dimensi-dimensi. Dengan menggunakan SEM, dapat menguji teori apakah didukung oleh data atau tidak. Melalui teknik analisis ini juga dapat diketahui dimensi-dimensi mana yang paling mampu mencerminkan setiap variabel laten

penelitian, sehingga diperoleh informasi dimensi mana yang membutuhkan perhatian untuk meningkatkan produktivitas nelayan tradisional.

Beberapa tahapan analisis yang harus dilakukan sebelum menguji hipotesis penelitian dengan SEM. Tahap pertama adalah menguji normalitas data, kemudian melakukan analisis model pengukuran dan analisis model struktural. Selanjutnya dalam pengujian hipotesis penelitian dioperasionalkan ke hipotesis statistik. Untuk menguji hipotesis statistik tersebut digunakan statistik uji t, dengan kriteria uji, Tolak H_0 jika $|t_{hitung}| \geq$

Dari tabel distribusi t student diperoleh nilai t hitung pada tingkat signifikansi $\alpha=0.05$ dan derajat bebas sebesar 68 adalah 1.995. Dari hasil pengujian, dampak implementasi kebijakan TMB pada produktivitas nelayan tradisional dapat dikemukakan dalam tabel 3.

Tabel 3. Pengujian Dampak Implementasi Kebijakan TMB terhadap Produktivitas Nelayan Tradisional

Variabel	Koefisien Jalur	Nilai t-hitung	Nilai t-tabel	Keterangan
Implementasi Kebijakan TMB (ξ_1)	0.55	4.30	1.995	Signifikan

Berdasarkan hasil analisis statistik dengan menggunakan model SEM diperoleh koefisien jalur sebesar 0.55 dengan nilai t hitung sebesar 4.30. Hasil ini lebih besar jika dibandingkan dengan nilai t tabel 1.995. Dengan demikian hipotesis penelitian yang dirumuskan: "Implementasi Kebijakan TMB berdampak pada produktivitas nelayan tradisional" teruji dan dapat diterima. Teruji dan dapat diterima dalam pengertian bahwa implementasi kebijakan TMB berdampak bagi nelayan tradisional direfleksikan oleh dimensi-dimensi: kepentingan kelompok sasaran; manfaat kebijakan; perubahan yang diinginkan; keputusan lokasi kebijakan; pelaksanaan program; dukungan sumber daya; dukungan kelompok berpengaruh; dukungan pemerintah setempat; serta kepatuhan dan tanggung jawab. Dukungan keseluruhan dimensi implementasi kebijakan TMB termasuk kategori tinggi (81,2%), namun ada dua dimensi yang rendah,

yaitu dimensi pelaksanaan program dan dukungan tokoh masyarakat.

PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan TMB diharapkan dapat mengakomodir kepentingan nelayan secara perorangan, kepentingan anggota keluarganya, maupun kepentingan nelayan secara kelembagaan. Mengakomodir kepentingan nelayan secara keseluruhan pada kenyataannya belum bisa dipenuhi secara keseluruhan. Hal tersebut terjadi, karena beberapa alasan: *pertama*, jenis peralatan yang dibutuhkan nelayan masih disesuaikan dengan anggaran yang ada; *kedua*, sebagian besar nelayan penangkap ikan tradisional baru mengenali beberapa jenis peralatan baru sehingga pemberian fasilitas disesuaikan dengan kemampuan dan keterampilan nelayan; *ketiga*, pemberian fasilitas tersebut masih perlu disikapi secara hati-hati karena SDM nelayan

pada umumnya masih sangat terbatas; dan *keempat*, ada kecenderungan para nelayan belum memahami hakekat dibentuknya kelompok-kelompok nelayan sebagai wadah organisasi nelayan.

Kenyataan di lapangan, masih ada sebagian nelayan belum mampu mengembangkan usaha walaupun telah diberikan fasilitas dan modal usaha. Pendapatan yang diperoleh hanya dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan untuk cicilan peralatan. Keinginan nelayan penangkap ikan tradisional untuk mengajukan pinjaman ke bank tidak bisa diwujudkan, karena tidak memiliki agunan sebagai jaminan. Selain itu kemampuan memaksimalkan fasilitas yang diberikan, baik dalam hal pemeliharaan dan pemanfaatannya belum dapat dilakukan para nelayan penangkap ikan tradisional tersebut. Mereka masih perlu didampingi untuk menguasai teknologi dan mengelola fasilitas/modal usaha yang diberikan. Dahuri (2008) mengemukakan pada prinsipnya nelayan tradisional masih sangat terbatas pada tiga hal utama, yaitu: 1) pengetahuan dan keterampilan; 2) permodalan; dan 3) penguasaan teknologi dan manajemen.

Implementasi kebijakan TMB diarahkan agar para nelayan penangkap ikan tradisional: 1) mampu memenuhi kebutuhan kesehariannya dan dapat menambah peralatan yang digunakan sehingga berdampak pada peningkatan hasil tangkapan; 2) keluarga nelayan seperti isteri dan anak-anaknya serta keluarga terdekat dapat memperoleh manfaat, misalnya melakukan pengolahan sendiri hasil tangkapan atau hasil budidaya yang tidak langsung terjual; dan 3) nelayan yang tergabung dalam kelompok nelayan lebih giat lagi sehingga posisi kelompok-kelompok nelayan penangkap ikan tradisional semakin baik. Upaya untuk membangkitkan semangat optimisme anggota kelompok nelayan, pemerintah daerah lebih fokus pada pembenahan atau pembangunan sarana dan infrastruktur yang menunjang aktivitas nelayan. Wujud keberhasilan Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam memberdayakan masyarakat nelayan tradisional melalui kebijakan TMB, antara lain adanya kesungguhan para nelayan tradisional.

Manfaat implementasi kebijakan TMB pada kenyataannya menunjukkan: 1) pendapatan nelayan diakui bertambah setelah dibantu dengan

peralatan tangkap, tetapi terkendala pada pemasaran hasil yang diperoleh; 2) upaya untuk mengolah hasil tangkapan melalui proses pengeringan, pengasapan, dan pengasinan belum bisa dilakukan secara maksimal; 3) belum tersedianya penampung ikan jika terjadi *over* produk; 4) perlakuan produksi seperti pengeringan, tempat penampungan sementara, serta akses transportasi ke TPI atau di wilayah-wilayah tertentu masih mengalami masalah. Keadaan kehidupan masyarakat nelayan pada umumnya berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan, antara lain dilihat dari tempat tinggal/rumah, tingkat kesehatan dan pemenuhan gizi keluarga, kondisi sanitasi, dan lain-lain. Dari sisi pendapatan, berdasarkan data Bappeda Provinsi Gorontalo rata-rata pendapatan nelayan pesisir dan pantai hingga akhir 2007 hanya mencapai Rp. 670.000,-/bulan/orang. Data tersebut cukup mencengangkan bila dihadapkan pada kondisi kehidupan saat ini. Artinya, jika nelayan tersebut memiliki anak minimal satu orang dan telah bersekolah SD, maka dipastikan kehidupan keluarga nelayan tersebut berada di bawah garis kemiskinan.

Kondisi kehidupan masyarakat nelayan tersebut terjadi karena masyarakat nelayan hanya terpaku pada satu usaha saja, yaitu menangkap ikan. Keengganan untuk membuka akses di luar mata pencaharian sebagai nelayan sangat sulit dilakukan, karena keterampilan mereka sebatas menangkap ikan. Tidak ada pilihan pekerjaan lain yang terbuka selain menjadi nelayan. Selain itu berdasarkan kenyataan di lapangan tingkat pendapatan yang rendah menjadikan para nelayan hanya terfokus untuk berupaya keras memenuhi kebutuhan dasar. Daya beli mereka sangat rendah. Rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan nelayan juga mempersempit cakrawala mereka terhadap lapangan pekerjaan lainnya sehingga “secara kuat” timbul persepsi, bahwa mereka telah “ditakdirkan” untuk menjadi nelayan. Oleh karena itu, dalam pandangan Basuni (1991), kualitas sumber daya manusia nelayan yang rendah telah mempersulit pengembangan diri dalam aktivitas ekonomi nelayan. Temuan penelitian ini mendukung penelitian Abdu Hafidz, dkk (2007) di wilayah pantai bagian selatan Gorontalo dimana terjadi *over capacity* perikanan tangkap yang dapat

mempercepat dan memperburuk kondisi kesejahteraan nelayan tradisional, stok sumberdaya ikan menjadi terkuras habis, adanya penurunan hasil tangkapan, nelayan skala kecil berhenti dan tidak melakukan aktivitas penangkapan ikan.

Usaha penangkapan ikan pada awalnya dilakukan secara perorangan. Tetapi dengan adanya implementasi kebijakan TMB usaha mereka telah diarahkan dalam bentuk kelompok. Pembentukan kelompok ini dimaksudkan untuk: 1) memastikan siapa yang menjadi ketua kelompok dan berapa jumlah anggota kelompoknya disertai nama dan alamat yang jelas; 2) dengan terbentuknya kelompok nelayan diperoleh kepastian akan bantuan yang diberikan dengan tata cara yang sudah ditetapkan, antara lain tata cara mencicil peralatan atau pinjaman yang diberikan; 3) ketua-ketua kelompok sepakat menjadi penanggungjawab kegiatan dan proses pembayaran cicilan. Secara realitas untuk mengharapkan terjadinya kerja sama kelompok di antara anggota kelompok nelayan memang sedikit mengalami hambatan. Hal ini tidak bisa disalahkan kepada para nelayan semata, oleh karena itu mereka perlu dibina dan diarahkan oleh implementator kebijakan dan penyuluh lapangan atau pendamping kelompok, agar terbentuk pola pikir dan perilaku nelayan yang mandiri dan mampu mengatasi masalahnya sendiri kini dan mendatang. Sering terjadi perbedaan pendapat antara implementator kebijakan dan penyuluh lapangan atau pendamping kelompok dengan para nelayan tradisional. Terjadinya perbedaan tersebut, antara lain disebabkan implementator yang kurang memahami karakter masyarakat nelayan. Penyampaian pesan sebaiknya menggunakan bahasa daerah setempat, sebab kalau tidak demikian akan terjadi distorsi dalam komunikasi transmisi kebijakan (Syafrie, 2007). Penggunaan bahasa daerah dalam berkomunikasi akan terwujud apabila ada rasa saling membutuhkan, sehingga terbangun nilai-nilai persahabatan yang kental dan tanggungjawab serta rasa memiliki terhadap program yang dijalankan. Silalahi (2011), menyatakan bahwa salah satu yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah membangun nilai-nilai kepercayaan (*trust*) dan tanggungjawab (*responsibility*).

Kepercayaan nelayan tersebut harus pula dibarengi oleh kesungguhan pemerintah untuk menyiapkan sarana dan prasarana perikanan yang memadai, sehingga aktivitas usaha nelayan berjalan dinamis dan berdampak luas bagi masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu, menurut Satria (2009), dalam membangun masyarakat pesisir dan pantai, harus memperhatikan penataan ruang, pembangunan infrastruktur, pemberdayaan secara ekonomi (penyediaan kredit rumah), sosial budaya (pendidikan), maupun sosial-politik (pengakuan hak perikanan tradisional dan penguatan organisasi nelayan).

Dalam perspektif implementasi kebijakan, unsur-unsur yang terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan harus saling terintegrasi dengan baik. Unsur-unsur tersebut meliputi: program/kebijakan itu sendiri harus jelas; siapa pelaksananya termasuk dukungan dananya, perencanaan waktu yang jelas dan terukur, keterlibatan pihak lain yang berkompeten seperti Perguruan Tinggi atau lembaga lain yang berkompeten; dan kelompok sasaran yang dituju. Keberhasilan implementasi kebijakan TMB merupakan keberhasilan semua pihak, baik pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) maupun masyarakat nelayan penangkap ikan tradisional.

Keadaan yang perlu dicermati dengan baik, yaitu: 1) kendala utama dalam penanganan produksi perikanan adalah pada masalah pemasaran; 2) pemerintah belum melakukan cara lain untuk mengembangkan kegiatan lain, misalnya melakukan pelatihan pada istri-istri nelayan yang ditinggalkan di rumah. Pelatihan itu antara lain, pelatihan melakukan pengeringan ikan dalam waktu singkat dengan kualitas yang baik, juga pembuatan terasi ikan; 3) pemerintah perlu mengasuransikan fasilitas peralatan yang diberikan melalui kelompok-kelompok nelayan sehingga bila terjadi kecelakaan laut atau bahkan jika sampai nelayan tersebut meninggal dunia, maka keluarga nelayan memperoleh santunan dari pihak asuransi.

Hal yang selalu menjadi kendala dalam implementasi kebijakan adalah masalah sumber daya. Sumber daya merupakan perpaduan dari berbagai sumber daya yang diperlukan seperti Sumber Daya Manusia, dan berbagai fasilitas

yang mendukung terlaksananya tahapan-tahapan yang telah dirumuskan dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, beberapa hal yang perlu dicermati kaitannya dengan berbagai fasilitas yang dibutuhkan adalah: 1) sarana yang dibangun pemerintah seperti TPI, Tangki BBM, fasilitas penjemuran, jalan yang menghubungkan antara sentra-sentra yang ada; 2) prasarana yang disiapkan seperti alat pancing yang ada tidak sesuai dengan kebutuhan para nelayan; 3) perlu pendampingan agar para nelayan dapat mengelola hasil tangkapan yang bernilai jual ekonomi.

Dalam implementasi kebijakan, keterlibatan tokoh-tokoh yang berpengaruh dalam masyarakat perlu diperhitungkan. Tokoh-tokoh masyarakat tersebut seperti tokoh agama, tokoh adat, tokoh politik, maupun tokoh-tokoh pemuda atau Lembaga Swadaya Masyarakat. Pentingnya pelibatan para tokoh tersebut, karena mereka memiliki posisi strategis di masyarakat yang banyak memahami karakteristik serta kecenderungan masyarakat nelayan. Disamping itu implementasi kebijakan TMB perlu mendapat dukungan pemerintah setempat mulai dari camat, kepala desa, hingga kepala dusun/pedukuhan.

Mengakomodir kepentingan masyarakat secara keseluruhan dari tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota tentunya sulit diwujudkan disebabkan oleh beberapa faktor seperti: (1) pola partisipasi masyarakat yang belum terorganisir dengan baik; (2) komunikasi vertikal dan horizontal belum terjalin satu dengan lainnya; (3) Penekanan hanya pada *output* Musrenbang sehingga tujuan dan manfaat Musrenbang seolah terabaikan. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan, kepatuhan dan tanggung jawab kelompok sasaran merupakan hal yang penting diperhatikan bagi keberhasilan suatu kebijakan. Kadang-kadang kelompok sasaran pada saat sosialisasi program bersifat pasif, tidak memahami apa maksud dan tujuan program yang akan diimplementasikan. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah memberi peran pada kelompok sasaran sesuai dengan kompetensi dan kemampuan/keterampilan yang dimiliki. Keadaan ini bisa dimaklumi karena sebagian besar mereka berpendidikan SD sehingga wajar jika kemampuan menyerap pesan yang disampaikan implementator kebijakan tidak secara keseluruhan bisa

dipahami. Disamping itu mereka tidak terbiasa atau terlatih untuk berani menerima hal-hal baru yang belum diketahui, apalagi orang yang menyampaikannya adalah orang baru dan tidak familiar dengan kehidupan mereka. Disinilah peran implementator untuk meyakinkan tentang apa kerugian dan keuntungan dari implementasi kebijakan TMB.

Kemampuan untuk meyakinkan kelompok sasaran merupakan tantangan implementator dalam membangun kerja sama dengan kelompok nelayan di daerah pesisir dan pantai yang masih tradisional. Tantangan yang dihadapi itu antara lain: bagaimana memahami karakteristik masyarakat nelayan yang lebih senang memiliki kepuasan hidup apa adanya dibandingkan dengan perilaku yang berorientasi padapeningkatan pendapatan. Karakteristik atau *way of life* para nelayan seperti itu merupakan sesuatu hal biasa dan tidak dianggap sebagai masalah. *Way of life* seperti itu sangat sukar dirubah, karena meskipun menurut pandangan orang lain nelayan hidup dalam kemiskinan, tapi bagi nelayan itu bukan kemiskinan, bahkan mereka merasa bahagia dengan keadaan kehidupan seperti itu atau dengan kata lain mereka tidak merasa malu dengan budaya demikian (Hamid, 2007). Kondisi itu terjadi karena akses dengan dunia lain belum terbuka luas. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan, pendekatan dialogis menjadi alternatif menjembatani *way of life* nelayan tersebut.

Aktivitas nelayan dalam penangkapan ikan pada kenyataannya tidak lepas dari sering terjadinya konflik antar nelayan. Konflik tersebut biasanya terkait dengan batas wilayah penangkapan ikan antara nelayan tradisional dan nelayan modern. Pembicaraan batas wilayah penangkapan ikan harus dimediasi oleh pemerintah setempat, bahkan sebaiknya dibuatkan dalam bentuk regulasi untuk pengaturannya. Antara nelayan tradisional dan nelayan modern dipertemukan dengan pendekatan dialogis secara terbuka yang membahas tentang batas-batas penangkapan ikan atau kegiatan perikanan lainnya.

Konflik nelayan ditemui hampir di seluruh wilayah pesisir dan pantai di Indonesia bahkan dunia sekalipun. Konflik nelayan menurut Satria (2003) dapat diklasifikasi menjadi tujuh macam konflik, yaitu: 1) konflik kelas; 2) konflik kepe-

milikan sumber daya; 3) konflik pengelolaan sumber daya; 4) konflik cara produksi atau alat tangkap; 5) konflik lingkungan; 6) konflik usaha; dan 7) konflik primordial. Konflik-konflik tersebut perlu diantisipasi sedini mungkin agar nelayan tetap leluasa dalam menjalankan aktivitasnya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dan stabilitas daerah tetap terjaga. Ketenangan dan kenyamanan nelayan dalam menjalankan aktivitas perikanan, baik perikanan tangkap, perikanan budidaya, rumput laut dan lain-lain perlu diciptakan suatu pendekatan yang mampu menciptakan suasana keakraban diantara para nelayan, yaitu pendekatan dialogis. Hal ini diperlukan, karena perbedaan pandangan diantara para nelayan dalam aktivitas perikanan dari hari ke hari semakin dinamis. Persaingan diantara para nelayan tidak dapat dihindari, apakah itu persaingan menyangkut perbedaan pendapatan/hasil tangkapan, kepemilikan peralatan, area penangkapan, dan sebagainya.

Pendekatan dialogis seperti ini adalah berkaitan dengan dialog kebudayaan. Menurut Kusumohamidjojo (2011), dialog kebudayaan tidak sekedar ditumbuhkembangkan pada tingkat dialog belaka, melainkan harus diwujudkan dalam rumusan konsensual. Mengacu pada pemikiran ini, maka pendekatan dialogis dimaksud adalah suatu pendekatan yang memadukan konsep atau pemikiran pemerintah daerah/implementator kebijakan dengan konsep/pemikiran masyarakat nelayan sehingga menghasilkan “kesepakatan bersama.”

SIMPULAN

Implementasi kebijakan TMB berdampak bagi nelayan penangkap ikan tradisional di Provinsi Gorontalo, khususnya Kabupaten Gorontalo

Utara. Dampak tersebut tersebut direfleksikan oleh dimensi: kepentingan kelompok sasaran; manfaat kebijakan; perubahan yang diinginkan; keputusan lokasi kebijakan; pelaksana program; dukungan sumber daya; dukungan tokoh masyarakat; dukungan pemerintah setempat; serta kepatuhan dan tanggung jawab. Dari dimensi-dimensi tersebut terungkap bahwa dimensi dukungan pemerintah setempat lebih dominan dalam merefleksikan variabel implementasi kebijakan TMB bagi nelayan penangkap ikan tradisional, sedangkan dimensi yang rendah adalah dukungan tokoh masyarakat dan pelatihan program.

Dukungan tokoh masyarakat seperti tokoh agama, tokoh adat, Lembaga Swadaya Masyarakat, termasuk dukungan politik dari anggota DPRD sangat diperlukan, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Komunitas masyarakat nelayan penangkap ikan tradisional masih perlu di-*support*, baik dari aspek pengetahuan, keterampilan dan sikap mental sehingga di masa mendatang komunitas nelayan tradisional tersebut menjadi maju dan mandiri serta kelompok-kelompok nelayan yang terbentuk melalui implementasi kebijakan TMB menjadi model bagi pengembangan masyarakat nelayan sekitarnya dengan model pendekatan dialogis.

Model pendekatan dialogis yang ingin dikembangkan meliputi: 1) pemberdayaan kelompok-kelompok nelayan yang meliputi pengetahuan dan keterampilan nelayan penangkap ikan tradisional dalam hal *maintenance* peralatan tangkap; 2) pengembangan kawasan yang meliputi lokasi, sarana, dan infrastruktur; dan 3) tim akselerator yang terdiri dari unsur lintas fungsi pemerintah daerah, tokoh masyarakat, pakar, dan wakil nelayan.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Hafidz Olii, Daniel R. Monintja, Ari Purbayanto, Victor PH. Nikijuluw. 2007. Kapasitas Perikanan Tangkap di Teluk Tomini Wilayah Perairan Gorontalo, *Jurnal Sosiohumaniora*, 9 (2)
- Bangun, Wilson. 2006. Pengaruh Karakteristik Pekerjaan terhadap Kepuasan dan

Komitmen Organisasi serta Dampaknya pada Produktivitas Karyawan. *Jurnal Sosiohumaniora*, 8 (2).

- Basuni, Firdaus. 1991. *Tidak Ada Pilihan Lain: Studi tentang Pandangan Nelayan terhadap Kerja di Pulau Lompo Kab. Pangkajene dan Kepulauan*. Ujung Pandang: PLPIIS-UNHAS.

- Dahuri. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hamid, Abu. 2007. Nilai Budaya dan Etos Kerja untuk Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 3 (1).
- Jusuf, Nurdin. 2005. Analisis Kebijakan Pengembangan Perikanan Tangkap Dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Selatan Gorontalo. *Disertasi*, tidak dipublikasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana IPB.
- Kusumohamidjojo, Budiono. 2011. Dialog Kebudayaan Menuju Ko-Eksistensi Damai Antar Peradaban. *Jurnal DISKURSUS*, 10 (1)
- Lanori, Thamrin. 2008. Model Perimbangan antara Kontribusi Pendapatan dan Anggaran Pembangunan untuk Perbaikan Kualitas Lingkungan Pesisir serta Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat. *Disertasi*, tidak dipublikasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana IPB.
- Rintuh, Cornelius & Miar. 2005. *Kelembagaan dan Ekonomi Rakyat*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Satria, Arif. 2009. Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Kelautan: Belajar dari Pengalaman Jepang, *Jurnal Analisis CSIS*, 4.
- _____. 2003. Konflik Nelayan Pasca Otonomi Daerah. *Jurnal Dinamika Masyarakat*, 2 (2).
- Setiawan, Iwan. 2008. Keragaan Pembangunan Perikanan Tangkap: Suatu Analisis Program Pemberdayaan Nelayan Kecil. *Disertasi*, tidak dipublikasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB.
- Silalahi, Ulber. 2011. Kepercayaan Publik kepada Pemerintah Daerah Pasca Orde Baru. *Jurnal JIANA*, 11 (2).
- Syafrie, W. 2007. Pengaruh Implementasi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak bidang Kesehatan (PKPS-BBMBIDKES) terhadap Kualitas Pelayanan Keluarga Miskin (Survey Eksplanatory di Kabupaten Sumedang). *Disertasi*, tidak dipublikasikan. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Universitas Padjadjaran.