**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah melalui Rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dari tahun ke tahun tetap memprioritaskan pengentasan kemiskinan sebagai salah satu prioritas utama demi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Tidak sedikit anggaran yang dikeluarkan bahkan mencapai triliunan rupiah dipergunakan untuk melaksanakan program-program pengentasan kemiskinan.

Cita-cita luhur bangsa Indonesia diamanahkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, semestinya ada perubahan paradigma pembangunan nasional dari *land-based development* menjadi *ocean-based development* lalu berkembang menjadi *air based development*. Maksudnya pembangunan di darat harus disinergikan dan diintegrasikan secara proporsional dengan pembangunan sosial ekonomi di laut, demikian juga dengan pembangunan di angkasa. Apabila semua elemen yang ada di Indonesia secara proporsional dan sinergitas pembangunan di bidang kelautan, maka akan membuahkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (*sustained economic growth*) dalam mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan menuju Indonesia yang maju, makmur dan sejahtera.

1

Kemiskinan merupakan masalah yang bersifat kompleks dan multidi-mensional, baik dilihat dari aspek kultural maupun aspek struktural. Kemiskinan struktural karena ketidakmampuan sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja. Sedangkan Kemiskinan kultural mengacu pada sikap hidup seseorang atau kelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya seperti malas, tidak disiplin, boros. (Suharto, 2005). Kemiskinan nelayan dikategorikan sebagai kemiskinan struktural, dimana faktor penyebabnya terdiri atas: (1) Masalah yang berkaitan dengan kepemilikan alat tangkap atau lebih tegasnya perahu bermotor; (2) Akses terhadap modal khususnya menyangkut persyaratan kredit; (3) Persya-ratan pertukaran hasil tangkapan yang tidak berpihak pada buruh nelayan;
(4) Sarana penyimpanan ikan; (5) hak pengusahaan kawasan tangkap; dan
(6) Perusakan sistem organisasi masyarakat nelayan.

Ada empat masalah pokok yang menjadi penyebab dari kemiskinan, yaitu kurangnya kesempatan (*lack of opportunity*), rendahnya kemampuan (*low of capabilities*), kurangnya jaminan (*low level-security*) dan keterbatasan hak-hak sosial, ekonomi dan politik sehingga menyebabkan kerentanan (*vulnera-bility*), keterpurukan (*voicelessness*), dan ketidakberdayaan (*powerlessness*) dalam segala bidang (Imron, 2003). Kemiskinan selalu merujuk pada sebuah kondisi yang serba kekurangan. Kondisi serba kekurangan dapat diukur secara objektif, dirasakan secara subyektif atau secara relatif didasarkan pada perbandingan dengan orang lain serta dari sisi sosial-ekonomi.

Masalah kemiskinan sampai sekarang masih menempati posisi yang perlu mendapat perhatian khusus di Indonesia. Salah satu kelompok yang bisa dikatakan miskin adalah keluarga nelayan, khususnya nelayan tradisional. (Retno, 1993). Nelayan tradisional adalah nelayan yang memanfaatkan sumber daya perikanan dengan peralatan tangkap tradisional, modal usaha yang kecil dan organisasi penangkapan yang sederhana (Kusnadi, 2003). Beberapa penelitian mengungkapkan hal yang sama, bahwa kehidupan nelayan umum-nya lekat dengan kemiskinan dan ketidakpastian (Kusnadi, 2004).

Dahulu nelayan adalah sosok terpandang yang memiliki identitas sebagai pekerja yang tangguh dan dihormati karena keberhasilannya. Saat ini nelayan identik dengan sekelompok masyarakat miskin, tinggal di wilayah kumuh pinggiran pantai dan sulit menjadi masyarakat sejahtera. Nelayan merupakan kelompok sosial yang terpinggirkan secara sosial, ekonomi maupun politik. Nelayan belum berdaya secara ekonomi dan politik. Organisasi ekonomi nelayan belum solid, padahal nelayan masih terkungkung pada ikatan-ikatan tradisional dengan para tengkulak. Sehingga nelayan tradisional tetap berada dalam lingkaran kemiskinan.

Dalam mengevaluasi sejarah perkembangan nelayan Indonesia, Masyhuri (1999) mengatakan bahwa dalam jangka panjang nelayan Indonesia merupakan suatu kelompok masyarakat yang turun-temurun. Selanjutnya (2000) mencoba membuat 2 (dua) kemungkinan jawaban, yaitu nelayan muncul akibat kegiatan warisan yang turun-temurun. Alternatif lain adalah nelayan tumbuh didasarkan pertimbangan ekonomi semata. Artinya, rumah tangga nelayan bertambah karena adanya tuntutan secara ekonomis dan permintaan akan hasil ikan meningkat dari tahun ke tahun. Asri (2000) juga mengemukakan bahwa pada kalangan nelayan tradisional yang bercirikan berusaha dengan perahu tanpa motor, sekitar 70 (tujuh puluh) dari total jumlah nelayan merupakan nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan ikan yang sudah turun-temurun. Artinya nelayan tradisional muncul sebagai kelanjutan dari usaha orang tua yang juga memiliki kegiatan utama sebagai nelayan.

Nelayan terikat dengan dualisme sesuai dengan perkembangan iptek selama ini. Peneliti mendefenisikan sektor tradisional adalah sektor yang belum tersentuh iptek. Nelayan tradisional diartikan sebagai orang yang bergerak disektor kelautan dengan menggunakan perahu layar tanpa motor sedangkan mereka yang menggunakan mesin atau perahu motor merupakan nelayan modern.

Nelayan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok berdasarkan kepemilikan alat tangkapannya, yaitu nelayan buruh, nelayan juragan dan nelayan perorangan. Ketiga kelompok tersebut, umumnya nelayan juragan tidak miskin. Kemiskinan nelayan cenderung dialami oleh nelayan perorangan dan buruh nelayan karena kedua jenis kelompok itu jumlahnya mayoritas.

Nelayan masih mengalami keterbatasan teknologi penangkapan, ini sangat memprihatinkan. Dengan alat tangkap yang sederhana, wilayah operasi pun menjadi terbatas, hanya di sekitar perairan pantai. Bahkan ketergantungan terhadap musim sangat tinggi sehingga tidak setiap saat nelayan bisa turun melaut, terutama pada musim ombak yang bisa berlangsung lebih dari satu bulan. Akibatnya, hasil tangkapan terbatas dan pada musim tertentu tidak ada tangkapan yang bisa diperoleh. Kondisi ini merugikan nelayan karena secara riil rata-rata pendapatan per bulan menjadi lebih kecil, dan pendapatan yang diperoleh pada saat musim ikan akan habis dikonsumsi pada saat paceklik.

Kemampuan untuk meningkatkan peralatan sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi seorang nelayan. Sesuai dengan kondisi ekonominya, peralatan yang mampu dibeli adalah peralatan yang sederhana atau tidak mampu membeli peralatan tangkap sama sekali sehingga menempatkan kedudukannya tetap sebagai buruh nelayan. Untuk mengembangkan variasi alat tangkap yang dimiliki bukan hal yang mudah dilakukan. Akibatnya, kemampuan untuk melakukan atau meningkatkan hasil tangkapan menjadi sangat terbatas. Kondisi ini mengaki-batkan nelayan mengalami kesulitan untuk dapat melepaskan diri dari kemiskinan karena kemiskinan yang dialami oleh para nelayan tersebut telah menjadi lingkaran hitam.

Produksi hasil laut yang diperoleh nelayan akan memiliki nilai lebih apabila tidak hanya untuk dimakan, tetapi juga untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup sehari-hari. Sehingga masalah pemasaran merupakan aspek penting dalam kehidupan nelayan. Permasalahannya adalah akses terhadap pasar sering tidak dimiliki oleh para nelayan, terutama yang tinggal di pulau-pulau kecil. Sementara kondisi ikan yang mudah busuk merupakan masalah besar yang dihadapi para nelayan.

Masalah produksi merupakan hal utama yang dihadapi nelayan, selain masalah pemasaran. Untuk mengatasinya, nelayan melakukan peningkatan pendapatan dengan cara mengandalkan tengkulak dalam memasarkan hasil tangkapannya dan meminjam uang kepada pemilik modal untuk pengadaan alat tangkapan. Ternyata upaya yang dilakukan nelayan dalam meningkatkan kesejah-teraannya telah menjebak mereka pada ketergantungan dengan tengkulak sehingga posisi mereka lemah.

Keterkaitan yang erat antara nelayan dengan lingkungan alamnya, menjadi salah satu faktor penyebab kemiskinan yang disandangnya. Adanya variasi cuaca berdampak pada pola musim ikan dan akan mempengaruhi hasil tangkapan nelayan. Sehingga perolehan keuntungan hasil tangkapan menjadi sulit dipastikan. Terkadang saat musim ikan, tiba-tiba harga anjlok maka pendapatan yang diperoleh tetap mengalami ketidakpastian. Akibatnya hasil yang sedikit tidak mampu mencukupi kebutuhan keluarga.

Didukung faktor-faktor lain seperti rendahnya tingkat pendidikan, turut berpengaruh terhadap alternatif pencarian usaha lain selain berburu hasil tangkapan di laut. Data beberapa hasil penelitian yang mengulas mengenai kehidupan nelayan, didapatkan bahwa rata-rata keluarga nelayan miskin tidak pernah mengenal bangku sekolah. Kalaupun mengenalnya, biasanya hanya sampai di bangku sekolah dasar dan mereka harus bekerja melaut setelah menyelesaikan pendidikannya. Meskipun dalam hitung menghitung harga jual ikan mereka sangat pasif, tetapi belum tentu fasih dalam kemampuan baca tulis (Suyanto, 2003). Dalam pikiran mereka yang terpenting adalah bekerja dengan menangkap ikan untuk biaya makan setiap hari.

Letak Indonesia sangat strategis, diapit oleh Samudera Pasifik dan Samudera Hindia serta Benua Asia dan Australia. Seharusnya Indonesia yang mendapat keuntungan paling besar dari posisi kelautan global tersebut. Kenyataannya pemanfaatan sumber daya perikanan masuk dalam kategori rendah. Dapat dilihat pada kegiatan pemanfaatan sumber daya kelautan yang dilakukan secara kurang profesional dan ekstraktif. Akibatnya produksi perikanan nasional lebih dari 80 persen disumbangkan oleh perikanan rakyat, yaitu nelayan dengan perahu tanpa motor dan petani ikan dengan sistem budi daya tradisional.

Kebutuhan terhadap sumber daya dan jasa kelautan terus meningkat, maka kekayaan laut harus menjadi keunggulan kompetitif yang dapat mengan-tarkan Indonesia sebagai bangsa yang maju, makmur dan mandiri. Kenyataannya, nelayan yang mendiami pesisir lebih dari 22 persen dari seluruh penduduk Indonesia justru berada dibawah garis kemiskinan dan selama ini menjadi golongan yang paling terpinggirkan karena kebijakan dalam pembangunan yang lebih mengarah kepada daratan.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2012, penduduk miskin di Indonesia mencapai 34,96 persen juta jiwa dan 63,47 persen diantaranya adalah masyarakat yang hidup di kawasan pesisir dan pedesaan. Disisi lain pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya kelautan dan pesisir selalu beriringan dengan kerusakan lingkungan dan habitat seperti terumbu karang, hutan mangrove dan hampir semua ekosistem pesisir Indonesia terancam kelestariannya. Hal tersebut menimbulkan sebuah ironis bagi kita karena sebuah negeri dengan kekayaan laut yang begitu melimpah tidak memberikan kesejahteraan bagi nelayan. (Sumber: BPS Provinsi Sulawesi Selatan, 2013).

Akselerasi peningkatan ekonomi nelayan lemah, akibat kurangnya akses pada informasi, teknologi, dan modal yang diberikan. Setiap keuntungan nilai tambah produksi hanya dinikmati oleh pemain-pemain besar yang terjun di sektor perikanan karena didukung oleh *invisible* *hand* dan *moral hazard* birokrasi serta kurangnya dukungan infrastruktur, iptek, Sumber Daya Manusia (SDM), Sumber Daya Keuangan (SDK), hukum, dan kelembagaan terhadap bidang kelautan.

Akibat *mis-management* (salah urus) pada pembangunan nasional sehingga kinerja pemerintah dibidang perikanan masih jauh dari harapan. Terbukti dari sebagian nelayan masih merupakan penduduk miskin, perolehan devisa yang relatif kecil, sumbangan terhadap Produk Domestik Bruto Nasional (PDBN) yang masih relatif kecil, dan stok ikan di beberapa kawasan perairan sudah mengalami kondisi tangkapan yang lebih (*overfishing*). Kelemahan atau kesalahurusan dalam pengelolaan perikanan dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu: (1) Bersifat teknis; (2) Berkaitan dengan kebijakan; (3) Berkaitan dengan aspek hukum dan kelembagaan; dan (4) Kondisi ekonomi politik (kebijakan ekonomi makro) yang kurang kondusif bagi pembangunan perikanan. (Dahuri, 2000).

Pengentasan kemiskinan yang dilakukan dengan menjadikan masya-rakat nelayan sebagai objek merupakan jalinan yang saling kait mengkait dalam membentuk suatu perangkap kemiskinan. Misalnya dalam bentuk pemberian bantuan yaitu alat tangkap yang tidak mengacu pada kebutuhan nelayan karena bantuan tersebut dibayar oleh nelayan, dan merupakan paket yang sudah ditentukan dari atas, dan cenderung seragam antar berbagai daerah. Sehingga sistem bantuan yang sifatnya *top down* ini, mengakibatkan alat bantuan menjadi tidak efektif. Seharusnya jenis bantuan itu tidak semata-mata ditentukan dari atas, melainkan didasarkan atas dialog dengan masyarakat setempat. Dengan cara demikian, nelayan diposisikan sebagai subyek dalam pemba-ngunan perikanan sehingga jenis bantuan yang diberikan akan betul-betul sesuai dengan yang dibutuhkan oleh nelayan.

Pemerintah daerah memiliki peranan penting dalam program pengentasan kemiskinan, memilih warga layak mendapatkan bantuan dan penguatan partisipasi masyarakat untuk menciptakan situasi yang kondusif di wilayahnya. Sebagai garda terdepan pemerintah Republik Indonesia dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, maka pemerintah daerah perlu pula memastikan ketersediaan serta keterjangkauan kebutuhan dasar di daerahnya agar masyarakat tidak terbebani dengan biaya ekonomi yang tidak wajar, termasuk ancaman kelangkaan dan kenaikan harga (inflasi) bahan pokok. Pemahaman yang mendalam dari pemerintah daerah terhadap wilayahnya akan memperkuat stabilitas maupun ketahanan ekonomi sehingga kelompok masya-rakat yang rentan akan terhindar dari ancaman gejolak eksternal yang akan menyebabkan mempengaruhi daya beli dan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengendalian inflasi daerah bukanlah sesuatu yang baru. Pemerintah pusat dan Bank Indonesia bekerjasama dengan beberapa pemerintah provinsi dan Kabupaten/ Kota telah membentuk tim pengendalian inflasi daerah yang bertugas menjaga stabilitas harga dan pengelolaan inflasi di daerah. Melalui peningkatan koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan di daerah tersebut maka ketersediaan serta keterjangkauan (*accessibility*) bahan kebutuhan pokok di daerah akan lebih terjamin dan ancaman peningkatan angka kemiskinan dapat dihindari. Partisipasi aktif pemerintah daerah tersebut pada akhirnya akan menjamin keberhasilan pembangunan di daerahnya, namun secara sentrifugal akan mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan keadilan sosial-ekonomi.

Kepedulian yang tinggi dari kepala daerah terhadap berbagai permasalahan masyarakat di daerah terlihat dari janji-janji selama kampanye pilkada, yang pada umumnya banyak menjanjikan program pendidikan dan kesehatan yang murah dan berkualitas, reformasi birokrasi, peningkatan iklim investasi, pengembangan ekonomi daerah (termasuk usaha kecil menengah, pedagang, pengrajin, petani, nelayan), penciptaan lapangan kerja, pengelolaan sumber daya alam untuk rakyat, hingga peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan. Namun permasalahan krusial berikutnya adalah memastikan realisasi dan transformasi dari janji-janji politik tersebut ke dalam kebijakan pembangunan dan anggaran belanja daerah.

Strategi dan program pengentasan kemiskinan pada nelayan yang dilakukan pemerintah tertuang dalam Keputusan Presiden nomor 10 tahun 2011, tanggal 15 April 2011 tentang tim koordinasi peningkatan dan perluasan Program Pro-rakyat atau disebut Program Klaster ke-4, meliputi: (1) Program rumah sangat murah; (2) Program kendaraan angkutan umum murah; (3) Program air bersih untuk rakyat; (4) Program listrik murah dan hemat; (5) Program peningkatan kehidupan nelayan; dan (6) Program peningkatan kehidupan masyarakat pinggir perkotaan. Program ke-5 yaitu peningkatan kehidupan nelayan dipimpin oleh Menteri Kelautan dan Perikanan dengan anggota Menteri Dalam Negeri, Menteri Perhubungan, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Koperasi dan Usaha Kredit Menengah, Menteri Kesehatan, Menteri Perumahan Rakyat, Wakil Kepala Bappenas, Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Kepala Badan Pusat Statistik.

Program pemerintah atas peningkatan kehidupan nelayan terdiri atas: (1) Pembuatan rumah sangat murah; (2) Pekerjaan alternative dan tambahan bagi keluarga nelayan; (3) Skema usaha menengah kecil dan kredit usaha rakyat; (4) Pembangunan SPBU solar; (5) Pembangunan *cold storage*; (6) Angkutan umum murah; (7) Fasilitas sekolah dan puskesmas; dan (8) Fasilitas bank rakyat. Program yang sangat baik dan diharapkan akan mempercepat pengentasan kemiskinan pada nelayan tradisional. Perlu kita menganalisis bahwa program tersebut adalah program yang tidak menyentuh secara langsung kepada nelayan tradisional.

Apabila program pemerintah merupakan pilihan, maka peneliti yakin nelayan kecil dan miskin akan lebih memilih kapal yang besar dengan alat tangkap yang modern dengan alur sungai dan muara yang mudah dilewati kapal mereka, bahan bakar minyak mudah dan murah, koperasi yang mampu memenuhi kebutuhan, kredit mudah dengan bunga yang murah dari aturan perundang-undangan yang tidak memberatkan nelayan, daripada pembangunan fasilitas rumah, air bersih, dan pembangunan *cold storage*. Apabila mereka sudah dapat menangkap ikan lebih banyak dengan harga yang mahal, maka mereka akan lebih mudah membeli rumah, membeli sandang dan memenuhi standar hidup yang layak. Selama mereka tidak bisa beroperasi karena musim angin badai/paceklik dan produksi ikan yang rendah, maka rumah murah yang terbangun, air bersih yang tersedia dan jalan yang beraspal tidak akan mampu mengangkat derajat kesejahteraan mereka.

Implementasi peningkatan kehidupan nelayan tradisional pada dasarnya merupakan implementasi kebijakan dari Keputusan Presiden nomor 10 tahun 2011. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Grindle (1980) mengemu-kakan bahwa:

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; dan (2) Perspektif adminis-tratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal 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 terwujudkan.

Apabila kita masuk kepada permasalahan dasar yang dialami nelayan, maka kita bicara: *pertama*, pemenuhan kebutuhan bahan bakar minyak untuk nelayan dengan menitikberatkan pada upaya-upaya mempertahankan bahan bakar minyak subsidi, regulasi pertamina yang tidak menyulitkan nelayan, pemba-ngunan instalasi pengisian bahan bakar minyak nelayan oleh pemerintah. *Kedua*, revitalisasi kapal dan alat tangkap dengan program bantuan kapal perikanan yang lebih besar dan alat tangkap yang lebih modern yang langsung dapat dioperasikan oleh nelayan-nelayan miskin. *Ketiga*, fasilitasi pembiayaan usaha-usaha perikanan dengan menitikberatkan pada upaya mendorong meningkatan penyaluran kredit usaha rakyat sektor perikanan pada seluruh perbankan penyalur kredit usaha rakyat dan membuat skim kredit khusus nelayan dengan agunan kapal atau tanpa agunan sama sekali. *Keempat*, optimalisasi pemasaran dan pengolahan ikan pada sentra-sentra perikanan untuk meningkatkan harga ikan hasil tangkapan nelayan serta membentuk bulog ikan. *Kelima*, perlindungan nelayan dalam hal keamanan di laut dengan memberikan alat pelampung dan pemasangan radio komunikasi pada setiap perahu nelayan. Sehingga dapat dideteksi ketika terjadi kecelakaan di laut.

Secara teoritis, kebijakan pengentasan kemiskinan masyarakat nelayan tradisional yang tertuang dalam Keputusan Presiden nomor 10 tahun 2011 dapat dirasakan efektif jika pemetaan kebijakan meliputi komponen-komponen: konsep, prosedur, proses, hasil dan manfaat sudah berjalan dengan baik. Matriks hubungan elemen penanggulangan dan sebab-akibat kebijakan memberikan gambaran signifikan pencapaian sasaran setiap kebijakan, seperti komponen-komponen: (1) Konsep: dasar pemikiran lahirnya kebijakan dengan mencermati visi, misi, tujuan, sasaran dan target setiap program pengentasan kemiskinan nelayan; (2) Prosedur: ketentuan, peraturan, syarat, struktur, administrasi, manajement, budgeting atau pedoman yang deterapkan untuk menjalankan program; (3) Proses: mekanisme berjalannya prosedur, kemandirian, ketaatan, penyimpangan atau kendala yang dihadapi pada program pengentasan; (4) Hasil: hasil yang dicapai oleh kegiatan dari kebijakan, kesesuaian atau ketidak sesuaian dengan harapan; dan (5) Manfaat: manfaat yang dirasakan, dampak langsung maupun tidak langsung.

Berbagai kebijakan dan program nasional telah dilakukan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia, yaitu Bantuan langsung masyarakat, Program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri, dan Kredit usaha rakyat. Termasuk Undang-Undang Perikanan Nomor 31 Tahun 2004, yaitu Bab X Pasal 60-64 mengamanatkan pemerintah untuk memberdayakan nelayan kecil dan pembudidayaan ikan kecil melalui pengembangan skim kredit lunak, pengembangan SDM dan pengembangan kelompok nelayan. Amanat pember-dayaan ini harus diarahkan untuk memperbaiki posisi sosial, ekonomi dan politik nelayan.

Setelah penulis memaparkan beberapa kebijakan yang dibuat pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan masyarakat nelayan tradisional untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan, maka aktualisasi pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di kota Palopo dalam tataran implementasinya melalui program-program pembangunan yang diperuntukkan bagi masyarakat nelayan tradisional masih menghadapi situasi yang problematik. Kebijakan pemerintah dalam bentuk regulasi belum dapat di implementasikan secara maksimal karena kendala yang dihadapi, antara lain kurangnya koordinasi atas pelaksanaan kebijakan yang ada, rendahnya interkoneksitas antara strategi dan implementasi kebijakan serta aspek keberlanjutan yang belum menjadi perhatian. Sehingga peneliti tertarik melakukan penelitian ini.

Melalui penelitian yang di lakukan di Kelurahan Sabbamparu, Kelurahan Penggoli dan Kelurahan Pontap merupakan salah satu wilayah pesisir yang berada di Kecamatan Wara Utara Kota Palopo Provinsi Sulawesi Selatan menunjukan bahwa mata pencaharian penduduknya adalah nelayan tradisional. Kehidupan mereka belum berada pada taraf hidup masyarakat yang sejahtera. Jumlah penduduk nelayan tradisional yang berkategori misikin di Kecamatan Wara Utara Kota Palopo tahun 2012 yaitu 793 orang. Kelurahan Sabbamparu sebanyak 120 orang, Kelurahan Penggoli sebanyak 346 orang dan Kelurahan Pontap sebanyak 327 orang. Sedangkan yang berkategori penduduk miskin dengan mata pencaharian adalah nelayan di Kecamatan Wara Utara sebanyak 130 orang, dengan kelompok nelayan sebanyak 11 kelompok. (data Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Palopo, 5 Maret 2013). Sehingga diperlukan kebijakan yang pro-nelayan agar jumlah nelayan miskin di Kota Palopo dapat berkurang, termasuk dalam fokus bahasan ini yaitu implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional.

Diperlukan kebijakan yang pro-nelayan yaitu sebuah kebijakan sosial yang akan mensejahterakan masyrakat dan kehidupan nelayan tradisional. Di dalamnya termasuk fokus bahasan analisis implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

Kemudian hasil survei (menunjukkan bahwa dalam tataran imple-mentasi kebijakan pengentasan kemisikinan nelayan tradisional di Kota Palopo masih menghadapi situasi problematik. Karena masih terdapat fenomena-fenomena dalam bentuk regulasi yang belum dapat diimplementasikan secara maksimal, antara lain: (1) Kurangnya koordinasi atas pelaksanaan kebijakan,
(2) Rendahnya interkoneksitas antara strategi dan impelemntasi kebijakan, serta (3) Tidak terjadi keberlanjutan program setiap tahun. Dengan demikian, peneliti tertarik membuktikan realitas empirik implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo melalui penelitian secara mendalam.

1. **Rumusan Masalah**
2. Bagaimanakah program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradi-sional di Kota Palopo?
3. Bagaimanakah tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo?
4. Faktor determinan apa yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo?
5. **Tujuan Penelitian**
6. Mendeskripsikan dan menganalisis program kebijakan pengentasan kemis-kinan nelayan tradisional di Kota Palopo.
7. Mendeskripsikan dan menganalisis tahapan implementasi kebijakan pengen-tasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.
8. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor determinan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

**D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat mengem-bangkan khasanah ilmu administrasi publik umumnya dan ilmu kebijakan publik khususnya.
2. Secara praktis, hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah daerah Palopo dalam merumuskan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

**BAB II**

**KAJIAN TEORI**

1. **Teori dan Proses Kebijakan Publik**

Munculnya studi kebijakan publik dalam administrasi negara adalah sebagian besar dikarenakan oleh banyak para teknisi administrasi yang menduduki jabatan politik dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik. Dengan demikian berbagai upaya untuk mengimplementasikan isi kebijakan publik adalah merupakan suatu hal yang dapat dianalisis dalam wilayah kajian administrasi publik.

Terdapat dua pola pemikiran dalam administrasi publik, yaitu pola pertama memandang administrasi publik sebagai suatu kegiatan yang dilakukan pemerintah (lembaga eksekutif). Contoh yang dikemukakan oleh Wiloughby (1927) bahwa fungsi administrasi ialah fungsi pelaksanaan nyata yang bersifat pengendalian dan pemerintahan. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa administrasi publik hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan telah ditafsirkan oleh lembaga pengadilan. Pendapat sarjana lain dengan pola pikir yang sama menyatakan administrasi publik sebagai satu bidang studi yang berkaitan dengan sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik.

Pola kedua,memandang administrasi publik lebih luas dari sekadar pembahasan mengenai aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif belaka. Administrasi publik mencakup seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang bermuara kepada fungsi pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*).

Ciri khas yang dimiliki oleh administrasi publik adalah kekecualian, dan keganjilan. Walaupun tujuan setiap organisasi termasuk administrasi publik adalah efektivitas dan efisiensi namun efektivitas dan efisiensi dalam administrasi publik bersifat khas. Tidak hanya berdasarkan pada ukuran yang sifatnya rasional murni tetapi memakai pola ukuran irasional dan bahkan kontra rasional. Menurut Simon (2005) bahwa rasionalitas di bidang administrasi publik adalah *bounded rationality*.Administrasi publik memandang sesuatu tidak hanya dari sudut ekonomis melulu, melainkan dari sudut manajemen, psikologi, sosiologi, dan utamanya sudut pandang politik. Tidak ada suatu lembaga yang lebih peka terhadap politik selain administrasi publik. Sedangkan ciri khusus administrasi publik adalah manajemen puncaknya dinahkodai oleh politik.

Perkembangan studi kebijakan publik yang berkaitan dengan perkembangan administrasi negara sebagai disiplin ilmu telah sampai pada analisis yang mencoba menjelaskan keterkaitan berbagai faktor yang menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik. Penegasan kebijakan publik sebagai bagian tak terpisahkan dari sisi perkembangan paradigma administrasi negara juga dibahas dalam paradigma administrasi negara baru (Frederickson, 1994). Fokus dari administrasi Negara baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah yang lebih baik. Kemudian mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsif dan mengundang partisipasi serta dapat memberiikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat.

Karakteristik administrasi negara baru menurut Frederickson menolak bahwa para administrator dan teori-teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai. Nilai-nilai yang dianut dalam berbagai paradigma adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain. Masalahnya kemudian, penyesuaian politik dan administrasi yang bagaimana harus dilakukan untuk mendorong tercapainya nilai-nilai tersebut. Hal ini relevan dengan asumsi Frederickson (1994: 21) yaitu:

 “*If bureaucratic responsiveness, worker and citizen participation in decision making, social equity, citizen choice and administrative responsibility for program effectiveness are the constellation of values to be maximized in modern publik administration, what are the structural and managerial means by which these values can be achieved”*.

Terkait dengan pernyataan menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu disiplin yang berada dalam wilayah analisis administrasi negara maka studi kebijakan publik pada prinsipnya juga dapat dikenal sebagai studi yang berbasis multi disiplin.

Pengertian yang lebih kontekstual dikemukakan oleh Anderson (1990: 19) bahwa *publik policies are those policies developed by governmental bodies and officials.* Pengertian kebijakan negara dimaksud adalah sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan.

Berbagai defenisi dan pengertian kebijakan publik telah dijelaskan di atas, memberiikan implikasi bahwa: *pertama*, kebijakan negara selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan. *Kedua,* berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah. *Ketiga*, merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. *Keempat*, bersifat positif dalam artian merupakan beberapa bentuk tindakan yang dilakukan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu. Demikian juga dapat bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. *Kelima*, berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat otokratif.

Hakikat suatu kebijakan negara sebagai tindakan yang mengarah pada suatu tujuan akan dapat dipahami dengan baik dengan merinci ke dalam 5 (lima) kategori, menurut Hogwood dan Gunn, (1986) sebagai berikut: (a) *Policy demands* (tuntutan kebijakan) dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya desakan ataupun tuntutan itu bervariasi dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat. (b) *Policy decision* (keputusan kebijakan)merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dengan maksud untuk memberiikan keabsahan, kewenangan atau memberiikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara. (c) *Policy statement* (pernyataan kebijakan)merupakan pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya seringkali bertentangan satu dengan lainnya. Diperlukan adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan dimaksud menjadi sinkron karena masyarakatlah yang terkena dampaknya. (d) *Policy output* (keluaran kebijakan)merupakan wujud kebijakan negara yang paling tepat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.
(e) *Policy outcomes (*hasil kebijakan yang termanfaatkan*),* setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat *policy outcomes* yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan ataupun tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.

Mustopadidjaja (2003) menawarkan suatu working definitionyang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Kebijakan publik memiliki tujuan, sasaran yang berorientasi pada perilaku. Kebijakan publik mengacu kepada apa yang pemerintah secara nyata lakukan bukan sekadar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Lebih jauh Mustopadidjaja (2003) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sasaran yang terarah atau bermaksud tindakannya diikuti oleh aktor atau sejumlah aktor dalam upaya mengatasi masalah. Defenisi ini berfokus pada apa yang dilakukan, sebagai perbedaan dari apa yang diinginkan, dan juga untuk membedakan kebijakan dari keputusan. Kebijakan publik dibuat oleh institusi pemerintah dan pejabatnya melalui proses politik. Hal ini dibedakan dari berbagai macam kebijakan karena merupakan hasil dari tindakan yang memiliki kewenangan yang sah dalam sistem politik.

Menurut Bill Jenkins dalam Hill (1993: 34) kebijakan publik sebagai suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Selanjutnya Bill Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

“*a set of interrelated decisions taken by a political aktor or group of aktors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these aktors to achieve”.*

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkaitan dengan administrasi negara ketika publik aktor mengkoordinasi seluruh kegiatan yang berhubungan dengan tugas memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan administrasi negara.

Menurut Nigro dan Nigro dalam Islamy (2002:1) administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara melalui proses politik. Administrasi negara membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Sehingga kebijakan dalam pandangan Lasswell & Kaplan dalam Abidin (2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

1. **Teori Kebijakan Publik**

Menurut Keban (2004: 55) bahwa: *public policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Selanjutnya dapat dijelaskan: (1) Kebijakan sebagai suatu konsep filosofis, merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, (2) Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesim-pulan atau rekomendasi, (3) Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan (4) Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Dari pendapat tersebut dapat ditegaskan bahwa setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran dari kebijakan, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijalankan dan diimplementasikan untuk mencapai tujuan suatu kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Wahab (2003) bahwa untuk melahirkan sebuah produk kebijakan harus pula memahami berbagai konsepsi kebijakan.

*Pertama,* kebijakan harus dibedakan dari keputusan.Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan, yaitu: (a) ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar daripada keputusan; (b) pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan; dan (c) kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlang-sung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.

*Kedua,* Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat pertimbangan.

*Ketiga,* Menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah melalui perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokan antara perilaku yang seharusnya dengan harapan para pembuat keputusan.

*Keempat,* Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*)*.* Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan di mana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah terungkap di publik.

*Kelima*, Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasikan sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasikan*.* Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*)jelas tidak akan dapat menggam-barkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

*Keenam*, Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit ataupun implisit.Umumnya dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak sebagian.

*Ketuju*, Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis bukan statis, artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan akan memunculkan umpan balik.

*Kedelapan,* Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.

*Kesembilan,* Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif*.* Antara sektor publik dengan sektor swasta perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses atau setidaknya disahkan atau diratifikasi oleh lembaga-lembaga pemerintah maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.

*Kesepuluh*, Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif*.* Berarti pengertian dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan dan hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya. Sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Dari kriteria konsepsional tersebut, dapat ditegaskan bahwa *public policy* secara esensial harus mampu mencermati subtansi dari sebuah produk kebijakan yang akan dirumuskan dalam bentuk program. Selanjutnya dapat diimplementasikan dan seterusnya bagaimana kebijakan tersebut dapat dievaluasi untuk memperoleh umpan balik mengarah kepada perbaikan kebijakan selanjutnya.

Menurut Tangkilisan (2003) dalam perspektif kepentingan dan kebijakan publik, peran pemerintah sangat dibutuhkan dengan beberapa alasan, yaitu: (1) Pemerintah dan kebijakan yang dijalankannya dibutuhkan untuk menjamin terjadinya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif;
(2) Peraturan pemerintah dan tindakan lainnya dibutuhkan apabila persaingan dalam pasar menjadi tidak efisien; (3) Pengaturan dan pertukaran berdasarkan perjanjian yang dibutuhkan dalam operasi pasar tidak dapat terjadi tanpa adanya proteksi dan pemaksaan dari suatu struktur resmi yang diadakan oleh pemerintah; (4) Adanya masalah eksternalitas yang menuju pada kegagalan pasar dan menghendaki pemecahan melalui pemerintah, baik melalui penyediaan anggaran, subsidi maupun pajak; (5) Nilai-nilai sosial menghendaki adanya penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan.

Menurut peneliti, kebijakan yang dibuat pemerintah tidak semuanya dapat mewujudkan kehendak publik. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Kebijakan publik pada akhirnya berkenaan dengan apa yang harus dilakukan untuk kepentingan publik, walaupun tidak jarang sebuah produk kebijakan tidak seirama dengan kepentingan publik, maka dari itu perlu analisis kebijakan publik itu.

Membahas teori kebijakan publik, ada beberapa pakar ilmu kebijakan yang dapat ditampilkan pendapatnya diantaranya adalah Mustopadidjaja (2003) mengemukakan bahwa; kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem kelembagaan dalam membuat kebijakan publik, melalui 4 (empat) elemen, yaitu: (1) Masalah kebijakan publik; (2) Pembuatan kebijakan publik; (3) Kebijakan publik; dan (4) Dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*). Selanjutnya Mustopadidjaja mengatakan bahwa sebagai sistem kebijakan publik dikenal ada 3 (tiga) unsur-unsur, yaitu: input, proses dan *output* yang diproses secara politis.

Kemudian Peterson (2003) menyatakan; kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi (mengatasi) masalah. Laswel dan Kaplan dalam Dye (1998) lebih menekankan bahwa kebijakan publik merupakan suatu pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat yang dijalankan pemerintah. Sedangkan E. Latham dalam Agustino (2007) menegaskan bahwa kebijakan publik adalah keadaan seimbang yang tercapai dalam perjuangan antar kelompok kepentingan pada waktu tertentu dan mencerminkan keseimbangan setelah kelompok kepentingan berhasil mengarahkan kebijakan publik kepada yang mengun-tungkan mereka. Sedangkan Anderson (1990) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Suatu kebijkan publik itu ditetapkan oleh lembaga-lembaga dan aparat pemerintah.

Edward III (1980) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

*What government say and do or not do…it is goals or purpose of government programs… the important ingredients of program… the implementation of intention and rules.*

Pendapat ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan. Parker (1976) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perban-dingan dan telaah kritis yang meliputi berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam konteks suatu disiplin berpikir tertentu, misalnya; ekonomi, sains atau politik.

Konsep yang lebih luas juga dikemukakan oleh Eyestone dalam Winarno (2007) bahwa kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep ini memiliki kelemahan karena mengandung pengertian yang demikian luasnya dan sangat tidak kongkret karena tidak memuat secara spesifik bagaimana hubungan yang dimaksud. Hampir senada dengan pendapat Dimock and Dimock dalam Islamy (2007) bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok masyarakat atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Teori kebijakan publik yang lebih simpel dan konkret dikemukakan oleh Dye (1998) bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukannya *(publik policy is whatever governments choose to do or not to do*). Teori kebijakan publik ini mengandung makna: (a) Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau lembaga pemerintah, bukan organisasi swasta; dan (b) Kebijakan publik menyangkut pilihan-pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan atau lembaga pemerintah. Batasan konsep kebijakan publik yang dikemukan oleh Dye dirasakan agak tepat, akan tetapi batasan konsep kebijakan publik ini tidak cukup mengakui bahwa mungkin terdapat adanya perbedaan-perbedaan yang signifikan antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dengan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Birkland (2001) bahwa kebijakan publik pada umumnya merupakan apakah pemerintah melakukan tindakan yang merujuk kepada pilihan apakah dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hal ini dapat disarankan sebagai suatu definisi yang dapat dilihat secara nyata tetapi hal tersebut secara kompleks dapat dibandingkan dengan definisi secara simpel. Berkenaan dengan itu, maka dapat ditegaskan bahwa sutau kebijakan ialah apa yang harus dilakukan pemerintah yang merupakan suatu kebijakan yang paling intens atau yang dapat dilaksanakan sebagaimana hukum, aturan, perkem-bangan, keputusan ataukah hal-hal yang dapat dikombinasikan.

Berdasarkan batasan teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ilmuan di atas, maka peneliti menegaskan bahwa kebijakan publik memiliki dimensi yang luas sehingga menjadi sangat dinamis dan dapat diadakan pengembangan lebih lanjut melalui penelitian. Makna dan hakikat *public policy* adalah suatu keputusan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah atau pihak yang berwenang dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat (*public interest*), dimana kepentingan rakyat itu merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat.

Nugroho (2006) mengemukakan secara jelas mengenai makna, bentuk, dan tujuan dari kebijakan publik. (1) *Makna* kebijakan publik adalah:
(a) Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh administratur negara atau administratur publik; (b) Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik; dan (c) Dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya. (2) *Bentuk* kebijakan publik di Indonesia meliputi: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
(c) Peraturan pemerintah; (d) Keputusan presiden; dan e) Peraturan daerah.
(3) *Tujuan* kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya (*resources*), yaitu: (a) Kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara; dan (b) Kebijakan publik yang bertujuan menyerap sumber daya negara.

Berdasarkan penjelasan mengenai makna, bentuk, dan tujuan kebijakan publik di atas, jelas menunjukan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik dibuat oleh otoritas politik negara, yaitu mereka yang menerima mandat dari masyarakat (publik), umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bekerja atau bertindak atas nama rakyat. Kemudian, kebijakan publik dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh aparat birokrasi pemerintah.

Kebijakan publik dilaksanakan dalam serangkaian petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi dan standar pelayanan publik yang menjabarkan persyaratan-persyaratan, jenis dan bentuk pelayanan, serta siapa saja yang berhak mendapatkan pelayanan tersebut. Agar kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif maka diperlukan: (a) Perangkat hukum seperti peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui kebijakan apa yang telah diputuskan; (b) Kebijakan yang jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; dan (c) Kontrol publik, yakni mekanisme yang memung-kinkan publik mengetahui apakah pelaksanaan kebijakan mengalami penyimpangan atau tidak. (Wikipedia, 2008).

Kebijakan publik memiliki fokus dan ciri-ciri khusus. Konteks negara modern, fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak (Wikipedia, 2008). Sedangkan menurut Nugroho (2006) bahwa yang menjadi tugas pokok atau misi kebijakan publik adalah pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat .

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik menurut Wahab (2003) yaitu: (a) Kebijakan publik adalah tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan yang serba kebetulan, artinya bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang direncanakan; (b) Kebijakan publik pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan publik tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang-bidang tertentu melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan; (c) Kebijakan publik bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dibidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur pola hubungan pemerintah dan daerah pada kerangka otonomi daerah, industri dan perdagangan, mengendalikan inflasi; dan (d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif dan mungkin pula berbentuk negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memberiikan pengaruh tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, kebijakan publik meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam berbagai masalah dimana campur tangan pemerintah justru sangat diperlukan.

Setelah memahami berbagai teori, makna, dan tujuan kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli di atas, jelas memberii gambaran bahwa makna atau substansi dari kebijakan publik adalah perpaduan dan kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan golongan-golongan dalam masyarakat. Ada kesamaan pandangan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik dengan berbagai pengertiannya sesungguhnya tetap mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu untuk membawa kebaikan terutama bagi masyarakat yang lemah. Kebijakan publik dapat bertujuan untuk membawa kebaikan bagi seluruh warga negara tetapi dapat juga ditujukan untuk sebagian saja. Jadi pada prinsipnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Dalam konteks ini, kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan fokus dan lokus dari obyek penelitian.

Selanjutnya menurut Jones dalam Tangkilisan (2003: 3) kebijakan terdiri dari komponen-komponen: (a) *Goal* atau tujuan yang diinginkan;
(b) *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan; (c) *Programs* atau program*,* yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan; (d) *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program; dan (e) *Efek,* yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Batasan teori kebijakan yang lebih konkret dikemukakan Keban (2004) yaitu: (1) Sebagai suatu konsep filosofis; kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; (2) Sebagai suatu produk; kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; (3) Sebagai suatu proses; kebijakan dipandang sebagai cara dimana dengan cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan (4) Sebagai suatu kerangka kerja; kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Atas dasar uraian dan defenisi di atas, maka dapat ditemukan beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut: (a) Kebijakan selalu mempunyai orientasi atau tujuan tertentu; (b) Kebijakan berisi pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; (c) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang akan dilakukan;
(d) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu); dan (e) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif). Kebijakan publik pada akhirnya berkenaan dengan apa yang harus dilakukan untuk kepentingan publik, walaupun tidak jarang sebuah produk kebijakan tidak seirama dengan kepentingan publik, maka dari itu perlu analisis kebijakan publik itu.

**2. Proses Kebijakan Publik**

Proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (2000) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, yang meliputi:
(a) Penyusunan agenda, (b) Formulasi kebijakan, (c) Adopsi kebijakan,
(d) Implementasi kebijakan, dan (e) Penilaian kebijakan. Sementara aktivitas intelektual meliputi: perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan.

**Gambar 2.1: Proses kebijakan publik menurut Dunn (2000)**

**Proses Kebijakan Publik**

**Gambar 2.1: Proses kebijakan publik menurut Dunn (2000)**

**Proses Kebijakan Publik**

 Dari gambar di atas dapat dijelaskan tahapan aktivitas intelektual dalam proses kebijakan, yakni: (1) Perumusan masalah, memberiikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah; (2) *Forecasting* (peramalan), memberiikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterap-kannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan; (3) Reko-mendasi kebijakan, memberiikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberiikan manfaat bersih paling tinggi; (4) Monitoring kebijakan; memberiikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya; dan (5) Evaluasi kebijakan; memberiikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Peran sang analis kebijakan adalah memastikan bahwa kebijakan yang hendak diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik dan bukan asal menguntungkan pengambil kebijakan. Sehingga menurut Patton dan Wawicki (1986) bahwa seorang analis kebijakan perlu memiliki kecakapan-kecakapan dan kompetensi profesional dalam melakukan aktivitas sebagai seorang analisis. Paling tidak 14 (empat belas) indikator yang perlu diperhatikan yaitu: (1) Memiliki kecepatan mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral; (2) Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin, jikapun tidak maka mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang dikuasainya; (3) Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil; (4) Mampu menghindari pendekatan *toolbox* (atau *textbook*) untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia; (5) Mampu mengatasi ketidakpastian; (6) Mampu mengemukakan dengan angka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif); (7) Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas; (8) Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan; (9) Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya; (10) Mampu menahan diri hanya untuk memberiikan analisis kebijakan, bukan keputusan; (11) Mampu tidak saja mengatakan ya atau tidak pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberiikan definisi dan analisa dari usulan tersebut; (12) Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional dan sama sekali komplet; (13) Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik; dan (14) Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Dunn (2000) mendefinisikan analisa kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Analisa kebijakan adalah sebuah bentuk kajian terapan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dari isu-isu sosial untuk dapat dikedepankan sebuah solusi yang lebih baik. Analisis kebijakan adalah proses intelektual yang mengawali perumusan kebijakan yang biasanya bersifat politis. Namun demikian, bukan berarti analisa kebijakan tidak memasukkan variabel politik di dalamnya.

Kebijakan publik dalam aktivitas analisisnya dipastikan dipengaruhi oleh banyak faktor yang menyertainya. Muaranya pada berbagai dimensi baik dimensi sosial, budaya, politik, ekonomi, dan lain-lain yang bersentuhan langsung dengan kepentingan publik dimana kebijakan itu akan diformulasi, diimple-mentasi dan dievaluasi untuk umpan balik apakah perlu tidaknya revisi kebijakan dilakukan. Kebijakan publik dalam proses analisisnya, senantiasa mengedepankan proses akademik yang bisa dipertanggungjawabkan oleh yang melakukan analisis, sebab hasil analisis kebijakan akan mempengaruhi proses kebijakan pemerintahan. Itulah dampak dari adanya analisis kebijakan yang memang diperuntukkan bagi pengambilan keputusan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat atau publik.

Proses kebijakan dilakukan untuk menciptakan dan secara kritis menilai, serta mampu mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkartan aktivitas yang tidak linier. Tahapan-tahapan kebijakan sudah seharusnya dipahami oleh para analis kebijakan publik, agar pada aktivitasnya setiap apa yang dikemukakannya memang benar-benar berdasarkan hasil analisisnya yang dilegitimasi oleh stepnya kebijakan yang ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan.

**Gambar 2.2: Tahapan kebijakan publik menurut Ripley dalam Kadji (2008:13)**

Dari gambar di atas dapat dijelaskan, bahwa dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yaitu: (1) Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah karena suatu gejala oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah; (2) Membuat batasan masalah; dan (3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan manganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada sistem insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, lalu proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru dimasa yang akan datang agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

Soebarsono (2005) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) Formulasi masalah (*problem formulation*), Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah? (2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif- alternatef untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan? (3) Penentuan kebijakan (*adoption formulation*), Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan? (4) Implementasi (*implementation*), Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan? dan (5) Evaluasi (*evaluation*), Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Masih menurut Soebarsono (2005: 14) bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut: (1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah; (2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah; (3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan; (4) Implementasi kebijakan (*policy implemen-tation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil; dan (5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dari pandangan diatas, dapat ditekankan bahwa proses pembuatan kebijakan seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan tahapan-tahapan analisis kebijakan publik secara utuh dan komprehensif, dan paling tidak bermuara pada tingkat yang paling ideal bahwa kebijakan publik itu berkenaan dengan dua isu penting, yaitu: (1) Apakah kebijakan publik yang dirumuskan itu melalui prosesur yang rasional atau tidak, dan (2) Apakah kebijakan publik itu mampu mengakomo-dasikan tuntutan demokratisasi, transparansi dan akuntabel serta fleksibilitas untuk diimplementasikan ke masyarakat publik.

Menurut Widodo (2007) bahwa proses kebijakan publik meliputi:
(1) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*) dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (demands) atas tindakan peme-rintah; (2) Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktivitas memfokus-kan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publi tertentu; (3) Perumusan kebijakan (*policy formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislative; (4) Pengesahan kebijakan (*legitimating of policy*) melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres; (5) Imple-mentasi kebijakan (*policy implementation*) dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi; dan (6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik). Proses kebijakan sebagaimana dike-mukakan merupakan aktivitas yang berkaitan dengan bagaimana: (1) Masalah dirumuskan; (2) Agenda kebijakan ditentukan; (3) Kebijakan dirumuskan;
(4) Keputusan kebijakan diambil; (5) Kebijakan dilaksanakan; dan (6) Kebijakan dievaluasi.

Setiap tahapan proses kebijakan menurut Widodo (2007), terdapat pertanyaan kunci yang perlu dijawab untuk kepentingan analisis proses kebijakan publik adalah: (1) *Problem identification* yaitu apa yang dimaksud dengan masalah kebijakan, apa yang menyebabkan masalah menjadi kebijakan;
(2) *Formulation* yaitu bagaimana alternatif kebijakan dikembangkan, siapa yang berpartisipasi dalam perumusan (*formulation*) kebijakan; (3) *Adoption* yaitu bagaimana alternatif kebijakan diadopsi dan diundangkan, persyaratan apa yang harus dipenuhi, siapa saja yang mengadopsi kebijakan, proses apa yang dilakukan, apa saja muatan kebijakan yang telah diadopsi; (4) *Implementation* yaitu siapa yang terlibat dalam pelaksanaan, apa yang dilakukan agar suatu kebijakan publik dapat menimbulkan efek, apa dampaknya terhadap muatan kebijakan publik; dan (5) *Evaluation* yaitu bagaimana efektivitas atau dampak suatu kebijakan diukur, siapa yang melakukan kebijakan, apa konsekuensi yang ditimbulkan oleh evaluasi kebijakan, apa ada tuntutan (demands) untuk mengubah atau mencabut kebijakan.

Santosa (2008) mengemukakan empat pendekatan yang perlu digunakan dalam proses analisis kebijakan: *pertama*, pendekatan kebijakan sebagai suatu proses hasil. Analisis proses hasil amat diwarnai oleh bidang-bidang biologi dan teknik. Hal yang dicari adalah satu kerangka rasional yang dapat dipergunakan untuk menilai proses-proses kebijakan. Dalam beberapa hal, ia telah memotivasi para perancang ekonomi klasik, khususnya ketika mereka merumuskan model mekanisme pasar. Teori-teori rasional berusaha untuk membangun hubungan linier dan logis antara berbagai tuntutan yang harus diliput sistem kebijakan, dan konsekuensi pola umpan balik, dan tanggapan pendukung. Implikasi penting dari model analisis demikian adalah mempersamakan kebijakan dengan hasil. Dipandang sebagai suatu hasil, kebijakan dapat dipandang sebagai produk proses yang telah ditentukan sebelumnya. Secara keseluruhan merupakan variabel dependen. Artinya, isi, ruang lingkup dan dampaknya dipertajam oleh masukan tuntutan dan tingkat pencapaiannya. Pendekatan inipun tidak lepas dari kelemahan. Hal yang seringkali diabaikan adalah bahwa kebijakan ternyata tidak selamanya merupakan konsekuensi logis. Banyak keputusan diambil tanpa penilaian alternatif, dan bahkan amat sering tanpa keputusan yang sistematik yang diangkat dari inti permasalahan itu sendiri.

*Kedua*, pendekatan studi kasus. Pendekatan ini melibatkan dirinya pada pengujian masalah-masalah kebijakan, seperti manajemen sumber air, hak-hak rakyat, kebijakan luar negeri, dan sebagainya. Tujuannya adalah untuk menyajikan satu ilustrasi terperinci mengenai sesuatu perumusan kebijakan-kebijakan. Pendekatan ini menjauhi generalisasi yang memandang proses kebijakan sebagai satu keseluruhan. Sebaliknya, pendekatan ini lebih memusatkan diri pada observasi dalam konteks yang amat spesifik.

*Ketiga*, strategi inkrementalisme terpisah. Seperti halnya dengan Dye, Pfifner & Presthus (1940) juga mengakui bahwa pendekatan inkrementalis semula dikembangkan oleh Charles E. Lindblom. Menurut pemikiran inkre-mentalis, proses kebijakan paling mudah apabila kita pandang sebagai perangkat keputusan yang tidak dikaitkan satu sama lain. Setiap masalah yang harus dihadapi oleh pembuat keputusan harus diasingkan dari keputusan-keputusan yang lain. Pada dasarnya, Lindblom menginginkan agar kebijakan dibuat dalam pengertian yang lebih kuantitatif, teknologis, dan administratif daripada sebagai prinsip dari penentuan nilai yang berbeda. Perhatian dicurahkan secara individual, tanpa memperhatikan problem dan kebijakan yang terdahulu. Sekiranya terjadi perubahan, maka perubahan itu harus dilihat sebagai proses evolusioner gradual, bukan sebagai inovasi radikal.

*Keempat,* kebijakan sebagai variabel independen. Belakangan ini para ahli yang mempersoalkan nilai kerangka konseptual yang semata-mata memper-lakukan kebijakan sebagai hasil atau variabel dependen dalam kebijakan publik. Masalah yang begitu kompleks yang harus diperhatikan dalam menerapkan pendekatan kebijakan sebagai independent variabel. Keberadaannya harus mengamati tipologi proses kebijakan yang berlaku dalam satu sistem politik dan administrasi. Pada sisi lain, pernyataan ini hendak menjelaskan bahwa tidak ada satu kebijakanpun yang dapat memuaskan semua bentuk tuntutan. Pendekatan sekadar alat untuk menganalisis kebijakan. Jika keberadaannya tidak kita kaitkan dengan kategori proses kebijakan, maka dapat menjadi alat penyeimbang diantara berbagai macam pendekatan yang dipergunakan.

Berdasarkan pada uraian para pakar di atas, maka peneliti menyim-pulkan bahwa proses kebijakan publik paling tidak memenuhi kriteria berikut:
(1) Berkompetensi bertindak cepat terhadap *problem solving* dengan meman-faatkan analisis multi-disiplin*;* (2) Berkompetensi merumuskan analisis kebijakan yang rasional dan komplet berdasarkan realitas empirik; (3) Berkompetensi terhadap komitmen etika profesi yang berlandaskan empati dan independen.

1. **Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya tetapi jika tahapan pada implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnyapun dipastikan pada tahapan evaluasi kebijakan akan menghasilkan panilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Tachjan (2008: 15) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi masalah jika tidak berhasil dilaksanakan. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan imple-mentasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilak-sanakan.

Berkenaan dengan domain implementasi kebijakan tersebut, Edwards III (1980: 1) menegaskan bahwa:

 “*The study of policy implementation is crusial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy-making between the establishment of a policy – such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequnces of the policy for the people whom it affects. If a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which itu was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented. But even a brilliant policy poorly implemented may fail to achieve the goals of its designers”.*

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masayarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.Implemetasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagai-mana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan*.* Untuk lebih mengimp-lementasikan kebijakan publik Nugroho (2006: 158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realistis, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara Wahab (2003) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang undang. Namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya. Keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur/ mengatur proses implementasinya. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan-lah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Tidak salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Begitu pentingnya tentang implementasi sebuah kebijakan, maka persya-ratan utama yang harus diperhatikan adalah mereka yang harus mengimple-mentasikan suatu keputusan mesti tahu apa yang mereka harus kerjakan. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Jika kebijakan harus diimple-mentasikan secara tepat, ukuran implementasi mesti tidak hanya diterima akan tetapi mesti juga jelas. Jika tidak, maka para implementor akan kacau dengan apa yang seharusnya mereka lakukan, dan mereka akan memiliki diskresi (kewe-nangan) untuk mendorong tinjauannya dalam implementasi kebijakan, meman-dang bahwa mungkin berbeda dengan pandangan seorang top manajemen.

Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai atau diimple-mentasikan apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Efektivitas dari implementasi kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh perilaku pelaksananya *(policy stakeholders*) serta lingkungan (*environment*), karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah dan lingkungan kebijakan *(policy environment*) yang merupakan konteks khusus dimana kejadian-kejadian disekeliling isu kebijakan terjadi. sehingga proses kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi obyektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari prakteknya.

Wibawa (1994) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Mereka merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat standar dan sasaran. Menurutnya, sebagai suatu kebijakan tentulah mempunyai standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan.

Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok, pemerintah maupun swasta yang diarah-kan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan publik yang diimplementasikan dengan baik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan publik sekaligus mendorong terciptanya partisipasi publik dalam pembangunan secara luas. Dalam aspek implementasi kebijakan merupakan upaya untuk memahami: (1) Apa yang patut dan layak dilakukan serta apa tidak perlu dilakukan oleh pemerintah dan implementor dalam tahapan implementasi kebijakan; (2) Apa penyebab atau yang mempengaruhinya; dan (3) Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Sehubungan dengan implementasi kebijakan, Dunn (2000) menegas-kan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Kebijakan pada umumnya dirumuskan dengan strategi tersendiri yang menyangkut dengan pengambilan keputusan bagi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau negara dalam menjalankan misi pemerintah. Kebijakan biasanya dilakukan dengan bentuk kegiatan formal. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

Menurut Tachjan (2008) untuk mencapai hasil yang diinginkan dari sebuah implementasi kebijakan sangat tergantung pada keberhasilan mengiden-tifikasikan jejaring kerjasama antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik itu, karena pada akhirnya aktor itulah yang akan melaksanakan apapun kebijakan publik yang dibuat. Sejak tahapan formulasi kebijakan publik sudah harus diketahui secara pasti siapa yang berkepentingan, bagaimana interaksi antar aktor terbentuk, serta strategi apa yang digunakan untuk mencapai kepentingan itu. Pandangan ini lebih menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya terletak pada kemampuan dari implementor atau pelaksana kebijakan, akan tetapi bagaimana para pembuat/penentu atau aktor kebijakan tersebut dapat bertanggungjawab sampai pada keberhasilan pelaksanaan implementasi setiap kebijakan yang dibuatnya.

Tercapai tidaknya misi dari sebuah produk kebijakan dalam proses implementasinya tidak dapat dipisahkan atau terlepas dari sebuah sistem. Tentang sistem itu sendiri menurut Winardi (1997) sebagai suatu kumpulan keseluruhan elemen-elemen, yang saling berinteraksi dan menuju kearah pencapaian tujuan atau sasaran tertentu. Sebuah sistem dipastikan dikelilingi oleh lingkungannya. Produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan pasti akan didukung dan dipengaruhi lingkungan sekitarnya sebagai sebuah sistem (sosial, ekonomi, politik, dan budaya). Suatu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksanya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh implementor kebijakan. Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan implementasi kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh.

Implementasi kebijakan menjadi penting sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan kerjasama antar semua pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam kerangka mencapai optimalisasi dari implementasi kebijakan itu sendiri. Wahab (2003) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan meru-pakan suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan hanya merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan dengan baik.

Menurut Tachjan (2008) dalam menunjang keberhasilan imple-mentasi kebijakan publik, maka yang perlu diperhatikan adalah kepercayaan (*trust*) dan tanggung jawab (*responsibility*). Kepercayaan menjadi penting untuk membangun penerimaan masyarakat terhadap suatu kebijakan publik, sehingga masyarakat mau mendukung pelaksanaan kebijakan publik tersebut. Sementara itu, tanggung jawab merupakan jaminan bagi konsistensi pelaksanaan kebijakan publik. Kepercayaan merupakan modal utama yang sangat penting, tapi tidak mengabaikan unsur tanggung jawab dalam implementasi kebijakan publik. Implementasi merupakan perpaduan antara tanggung jawab dan kepercayaan untuk merealisasikan visi yang terkandung dalam kebijakan publik. Maka setiap kebijakan itu harus menumbuhkan rasa kepercayaan dari masyarakat kepada aktor dan implementor kebijakan publik. Sebaliknya kepercayaan itu akan lebih menumbuh-kembangkan budaya rasa tanggung jawab dalam diri para aktor dan implementor kebijakan yang semuanya bermuara pada efektivitas pencapaian hakekat dari setiap kebijakan publik yang diimplementasikan. Sehingga sangat rasional apa yang ditegaskan oleh Tachjan (2008: 27) bahwa implementasi kebijakan publik menjembatani visi dan realitas, serta jelas orientasinya dan gagasan implementasinya. Widodo (2007).

1. **Tahap interpretasi *(interpretation)***

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (*strategic policy*) akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial (*managerial policy*) dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan tenis operasional (*operational policy*). Kebijakan umum atau kebijakan strategis diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (perda) yang dibuat bersama-sama antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif pemerintah daerah. Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan Kepala Daerah (gubernur, bupati atau walikota) dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk keputusan kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

Aktivitas interpretasi kebijakan tadi tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui dan mema-hami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan tadi. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi. Tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi.

1. **Tahap pengorganisasian *(to organizing)***

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi), siapa yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya; penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan mempertanggung-jawabkan); pene-tapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

1. Pelaksana kebijakan (*policy implementor*)

Pelaksana kebijakan (*policy implementors*) sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilasanakan namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis di lingkungan pemerintah daerah; (2) Sektor swasta (*private sectors*);
(3) Lembaga swadaya masyarakat; dan (4) Komponen masyarakat. Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

1. Standar prosedur operasi (*standard operating prosedure*)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *Standard Operating Prosedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dalam pelak-sanaan kebijakan tersebut. Selain itu, SOP dapat digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Setiap kebijakan yang dibuat perlu dibuat prosedur tetap (protap) atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan atau standar pelayanan minimal.

1. SDK dan peralatan

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan SOP, langkah berikutnya perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tentunya sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari anggaran pendapatan belanja negara, anggaran pendapatan belanja daerah, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

Macam, jenis dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Meskipun demikian, yang lebih penting untuk diketahui dan ditegaskan adalah untuk melaksanakan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

1. Penerapan manajemen pelaksanaan kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegial, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai koordinator. Bila ditunjuk salah satu diantara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang terkait erat dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai leading sektor bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

1. Penetapan jadwal kegiatan

Agar kinerja pelaksana kebijakan menjadi baik setidaknya dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan harus diikuti dan dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan tetapi dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Setiap pelaksanaan kebijakan perlu diitegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

1. **Tahap aplikasi *(aplication)***

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses imple-mentasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

Berkenaan dengan hal di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik harus mengacu kepada indikator berikut:
(a) Berkompetensi memahami kepatutan implementasi kebijakan; (b) Berkom-petensi merangkai kegiatan sesuai standar kelayakan; dan (c) Berkompetensi berkinerja tinggi mencapai *outcome.*

1. **Faktor yang Berpengaruh Dalam Implementasi Kebijakan**

Menurut Gow dan Mors dalam Keban (2004: 78) dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan termasuk dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan, antara lain: (1) Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) Kelemahan institusi; (3) Ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) Kekurangan dalam bantuan teknis; (5) Kurangnya desentra-lisasi dan partisipasi; (6) Pengaturan waktu (*timing*); (7) Sistem informasi yang kurang mendukung; (8) Perbedaan agenda tujuan antara actor; (9) Dukungan yang berkesinambungan. Semua hambatan ini dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam dan dari luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti SDM; dana; struktur organisasi; informasi; sarana dan fasilitas yang dimiliki; serta aturan; sistem dan prosedur yang harus digunakan. Hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah; kelompok sasaran; kecenderungan ekonomi; politik; dan kondisi sosial budaya.

Weimer dan Vining (1999) setelah mempelajari berbagai literatur tentang implementasi kebijakan mengikuti berbagai faktor mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan yaitu *pertama,* logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah diterapkan. *Kedua,* hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu assembling yang produktif. *Ketiga,* ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

1. **Kebijakan Program Pengentasan Kemiskinan**

Kemiskinan di negeri ini sudah berlangsung lintas generalisasi dan seakan tidak bisa dihentikan. Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Sulit ditemukan bahwa kemis-kinan hanya disebabkan oleh faktor tunggal. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain, seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau ketrampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena pemu-tusan hubungan kerja, tidak adanya jaminan sosial (pensiun, kesehatan, kematian), atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas.

Secara konseptual menurut Suharto (2007) kemiskinan dapat disebabkan oleh empat faktor, yaitu: (1) Faktor individual, terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan fsikologis si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya; (2) Faktor sosial, kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin. Misalnya, diskriminasi berdasarkan usia, jender, etnis yang menyebabkan seseorang menjadi miskin. Termasuk dalam faktor ini adalah kondisi sosial dan ekonomi keluarga si miskin yang biasanya menyebabkan kemiskinan antar generasi; (3) Faktor kultural, kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjukkan pada konsep kemiskinan kultural atau budaya kemiskinan yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas. Sikap-sikap negatif seperti malas, fatalisme atau menyerah pada nasib, tidak memiliki jiwa wirausaha, dan kurang menghormati etos kerja, misalnya, sering ditemukan pada orang-orang miskin; dan (4) Faktor struktural, menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak accesible sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin. Contoh, sistem ekonomi neoliberalisme yang diterapkan di Indonesia telah menyebabkan para petani, nelayan, dan pekerja sektor informal terjerat oleh, dan sulit keluar dari kemiskinan. Sebaliknya stimulus ekonomi, pajak dan iklim investasi lebih menguntungkan orang kaya dan pemodal asing untuk terus menumpuk kekayaannya.

Piven & Cloward dalam Suharto (2007: 15) mengemukakan bahwa secara konsepsional kemiskinan berhubungan dengan: (1) Kekurangan materi, kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari seperti makanan, pakaian, dan perumahan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kesulitan yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar; (2) Kekurangan penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna memadai disini sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda dari satu negara ke negara lainnya bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu negara; dan (3) Kesulitan memenuhi kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial (*social exclusion*), ketergantungan, dan ketidak-mampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksesibilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial, seperti lembaga pendidikan, kesehatan dan informasi.

Sumodiningrat (1999) mendeskripsikan berbagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, yaitu: (1) Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pedidikan; dan
(2) Kemiskinan relatif adalah penghitungan kemisikinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif kerena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial

Sharp dalam Kuncoro (2004) mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi meliputi: (1) Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdayayang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah; (2) Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumber-daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan; dan (3) Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.



**Gambar 2.3: Lingkaran setan kemiskinan Versi Nurkse dalam Koncoro (2004:132)**

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan *(vicious circle of poverty)* yang dikemukakan Nurkse dalam Kuncoro (1997) antara lain:(1) Adanya keterbelakangan, ketidaksempumaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas; (2) Rendahnya produk-tivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima; (3) Rendah-nya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi; dan
(4) Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.

Negara berkembang sampai kini masih saja memiliki ciri-ciri terutama sulitnya mengelola pasar dalam negerinya menjadi pasar persaingan yang lebih sempurna. Ketika mereka tidak dapat mengelola pembangunan ekonomi, maka kecenderungan kekurangan kapital dapat terjadi, diikuti dengan rendahnya produktivitas, turunnya pendapatan riil, rendahnya tabungan, dan investasi meng-alami penurunan sehingga melingkar ulang menuju keadaan kurangnya modal. Setiap usaha memerangi kemiskinan harusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan ini.

Faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam berusaha mengelola sumber daya yang dimiliki seperti keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain. Faktor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi dan tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberiikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin. Ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan. Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat, apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

Indonesia merupakan bangsa yang sangat heterogen didalam segala aspek kehidupannya sehingga suatu strategis penanggulangan kemiskinan mungkin layak/sesuai untuk diterapkan pada satu daerah atau pada satu kategori keluarga miskin tertentu, namun mungkin akan kurang efektif bagi yang lainnya. Proses desentralisasi di Indonesia didesain sedemikian rupa agar pembuatan kebijakan lebih dekat kepada tingkat dimana informasi dengan berbagai macam kebutuhan dan kapasitasnya tersedia.

Penyusunan perencanaan, pemilihan prioritas dan perumusan strategi pelak-sanaan penanggulangan kemiskinan harus benar-benar disesuaikan dengan kebu-tuhan dan kepentingan daerahnya, serta berbagai kelompok kaum berdasarkan strata sosial ekonominya. Ini merupakan tantangan berat bagi para perencana dan pembuat kebijakan dan aspirasi daerah serta untuk memfasilitasi penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah.

Suatu proses perencanaan dikatakan strategis jika dapat dilaksanakan diantara berbagai faktor utama yang mendasari pertumbuhan (pro-kawin miskin), yakni modal, teknologi, kelembagaan dan SDM. Selanjutnya, rangkaian proses dan mekanisme pelaksanaannya harus mudah dikontrol untuk menghindari manipulasi pelaksanaan dan manipulasi kebijakannya. Dalam hal ini, berbagai model perencanaan strategis yang berbeda-beda dapat digunakan. Meskipun setiap model perencanaan memiliki derajat rincian dan cara pelaksanaan yang berbeda-beda, namun model-model tersebut tetap memiliki dasar-dasar tahapan yang sama (Boediono & Tabor, 2001).

*Tahap pertama*, menganalisis kondisi saat ini: (1) Mengkaji sebab-sebab dan konsekuensi dari kemiskinan serta hubungan antara kemiskinan dengan pela-yanan-pelayanan yang disediakan, baik melalui kebijakan-kebijakan publik, prog-ram-program ataupun lembaga-lembaga; (2) Mengkaji tujuan, strategi dan kinerja yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan dalam masing-masing tahap tersebut; dan (3) Mengkaji kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan dari pendekatan yang digunakan untuk mengurangi kemiskinan.

*Tahap kedua*, melakukan analisis kondisi lingkungan: (1) Mengkaji kebu-tuhan-kebutuhan kaum miskin saat ini dan di masa yang akan dating; dan
(2) Mengevaluasi hambatan-hambatan dan kesempatan untuk mengetahui perkem-bangan/ kemajuannya.

*Tahap ketiga*, menentukan masa depan yang diharapkan: (1) Memfor-mulasikan visi untuk mencapai hasil yang diinginkan berdasarkan analisis terhadap kondisi masa kini dan kondisi lingkungan yang diharapkan masa depan; (2) Mengkaji baik buruknya setiap pilihan. Apabila alternatif pilihan untuk mencapai tujuan tersebut ada, langkah lebih lanjut adalah menyusun secara spesifik kebijakan, program dan pilihan kelembagaan yang sesuai, agar tercapai hasil sesuai dengan yang diharapkan; dan (3) Sejalan dengan visi dan pilihan kebijakan yang direkomendasikan, secara spesifik ditetapkan kebijakan, program-program, prioritas-prioritas dan target-target serta batasan-batasan jangka waktu untuk mencapainya.

*Tahap keempat*, melakukan analisis kesenjangan: (1) Melakukan kajian komparatif antara kondisi masa kini dan kondisi yang diharapkan di masa yang akan datang dan mengidentifikasi kesenjangan-kesenjangan yang mungkin timbul; (2) Merinci kesenjangan-kesenjangan yang ada, dengan memberii perhatian khusus kepada perbedaan antara kebijakan-kebijakan, program-program dan lembaga-lembaga yang ada saat ini dan diharapkan di masa yang akan dating; (3) Mengidentifikasi input-input yang terkait dengan proses perencanaan (sumber daya, kemampuan, hukum/peraturan, kebijakan pelaksanaan, perubahan prosedur, dan sebagainya) yang secara signifikan dibutuhkan untuk mencapai perubahan yang diinginkan; dan (4) Mengidentifikasi kemungkinan adanya sumber daya dan keterbatasan-keterbatasan yang dapat merintangi perubahan strategis.

*Tahap kelima*, menyusun rencana strategis: (1) Mengidentifikasi strategi-strategi yang dipilih dan ditetapkan sebagai upaya untuk menghindari kesenjangan; (2) Interaksi positif diantara para pengambilan kebijakan dan pembuat keputusan untuk memilih strategi yang baik/paling sesuai; (3) Meneliti/ merinci rencana-rencana operasional untuk mengimplementasikan pembaruan strategis secara optimal, dengan menetapkan hal-hal siapa yang akan melakukan apa, kapan hal tersebut akan dilakukan, bagaimana hal tersebut akan diselesaikan, dengan sumber daya apa; dan (4) Mengidentifikasi kriteria untuk memonitor dan mengevaluasi kemajuan.

*Tahap keenam*, mengoperasionalisasikan dan mengimplementasikan proses perubahan strategis: (1) Proses pembaruan strategis dilakukan melalui rencana-rencana komunikasi; (2) Memastikan bahwa rencana-rencana tersebut di pahami secara baik oleh setiap pihak yang terlibat di dalam proses perubahan; dan (3) Memperbaiki pendekatan yang di lakukan di dalam proses perubahan strategis berdasarkan masukan yang diperoleh dari pengalaman.

*Tahap ketujuh*, monitoring dan evaluasi: (1) Para pengambil kebijakan dan para pelaksana bersama-sama memonitor perkembangan dan mengevaluasi hasilnya secara berkala untuk mengetahui tingkat kemajuannya; (2) Pengiden-tifikasi deviasi/ penyimpanan antara rencana dan pelaksanaan serta mengevaluasi hasilnya; dan (3) Melakukan penyesuaian-penyesuaian dan memodifikasi rencana-rencana sesuai dengan yang dibutuhkan.

Berkaitan dengan perencanaan strategis, ada satu hal penting yang harus selalu diingat bahwa pemilihan dan penetapan suatu strategi, mungkin saja tepat atau sesuai. Akan tetapi, hal tersebut hanya merupakan sebagian kecil faktor yang penting saja kecuali jika strategi tersebut dapat secara konkrit membawa kepada suatu perubahan yang jelas-jelas terlihat dan dapat dirasakan. Dengan kata lain, walaupun suatu rencana strategi dirumuskan dengan sangat baik dan didukung baik operasional maupun secara politik oleh para pengambil kebijakan, tidak memiliki nilai manfaat apapun, kecuali jika strategi tersebut berhasil diimplementasikan.

Pada proses perencanaan strategis, kebutuhan untuk mengembangkan pikiran strategis yang kreatif melibatkan secara langsung para pembuat keputusan didalam formulasi strategi-strategi dan menghindari perumusan yang tidak berdasarkan merupakan pelajaran yang juga perlu diperhatikan sebagai upaya untuk memperbaharui strategi-strategi disektor publik dalam rangka penang-gulangan kemiskinan. Strategi penanggulangan kemiskinan harus dimulai dengan upaya untuk memahami secara lebih baik tentang kaum miskin dan realitas sosial ekonomi mereka. Hal ini penting untuk diperhatikan sebab berdasarkan penga-laman yang selama ini ada, ditemukan fakta bahwa walaupun bertahun-tahun usaha dilakukan untuk memberiantas kemiskinan, pada hasilnya kurang optimal. Hal ini dikarenakan kebijakan yang dibuat tidak dilandasi dengan pemahaman yang tepat tentang siapa kaum miskin itu, mengapa mereka miskin dan apa saja yang dibutuhkan untuk membantu mereka agar dengan kemampuannya sendiri tepat meninggalkan kemiskinan.

Proses perencanaan strategis akan lebih efektif untuk diimplemen-tasikan jika didukung oleh kelembagaan yang memiliki kemampuan dan kinerja yang baik. Namun demikian, harus diakui bahwa kelembagaan di Indonesia untuk mendukung dan meningkatkan pembaruan strategis memiliki beberapa hambatan yang cukup tinggi. Berdasarkan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, setidaknya 4 (empat) faktor terbesar yang sangat mengganggu/merintangi proses perubahan strategi pro kaum miskin.

*Pertama,* meluasnya konflik sosial, dibeberapa daerah/kepulauan, juga antarberbagai kelompok politik yang saling berlomba untuk memperebutkan kekuasaan. Hal tersebut berdampak terhadap meningkatnya ketidak pastian sosial dan terkikisnya kepercayaan masyarakat yang sebenarnya sangat diperlukan untuk membangun prakarsa bersama.

*Kedua,* demokratisasi, di dalam prakteknya mengantarkan kepada kompetisi politis. Hal ini dapat menyebabkan pembuatan keputusan menjadi lebih memper-hatikan kepentingan partai dan seringkali mengabaikan kepentingan sosial yang lebih besar.

*Ketiga,* kemampuan sektor publik untuk menggunakan kebijakan fiscal dalam memberiikan pelayanan-pelayanan terhadap kaum miskin yang memiliki beberapa hambatan dari arah beberapa kebijakan perpajakan dan besarnya utang yang membengkak. Walaupun terjadi pendistribusian kembali kekayaan dan pelayanan-pelayanan dari kaum tidak miskin kepada kaum miskin memung-kinkan, tetapi secara politis sulit jika kepentingan ekonomi dari penduduk kota strata menengah (misalnya pengurangan subsidi bahan bakar minyak) berlawanan arah dengan kepentingan penanggulangan kemiskinan.

*Keempat,* pemutusan sentralisasi yang diiringi dengan perkembangan desentralisasi menyebabkan banyak pembuat keputusan yang harus diyakini bahwa perubahan harus dilakukan.

Relevansinya dengan upaya penanggulangan kemiskinan, memang diakui bahwa secara nasional telah dilaksanakan melalui program jaring pengaman sosial atau *social safety net*  dan program kompensasi yang dipadu dengan program penanggulangan kemiskinan atau *poverty allevation*. Pada prinsipnya, program jaring pengaman sosial bertujuan untuk membantu penduduk miskin agar tidak menjadi semakin miskin dan terpuruk, serta agar dapat hidup layak Sebagai inovasi sosial, jaring pengaman sosial sudah mulai diterapkan pada awal 1880-an ketika pemerintah Otto Von Bismark di Jerman dan David Loyd George di Inggris melembagakan sistem perlindungan dan jaminan sosial (*social security*).Program ini diikuti oleh Amerika Serikat yang mulai diluncurkan pada 1935, Eropa Timur yang diluncurkan pada 1980-an (Yustika, 1998). Adapun jaring pengaman sosial masuk ke Indonesia termasuk ke dalam paket program strategi penyesuaian struktural atau structure adjusment programme yang disodorkan oleh lembaga internasional seperti *International Monetary Fund dan the World Bank* berba-rengan dengan pinjaman yang akan dikucurkan (Yustika, 1998).

Program Kompensasi *(Compensatory Programme)* bersifat jangka pendek dan bertujuan untuk menolong penduduk yang secara langsung terkena dampak kebijakan penyesuaian struktural ekonomi (*economic structural adjusment*). Kebijakan yang berlangsung secara bersamaan ini juga menimbulkan ekses bagi para pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (Haryono, 1998). Adapun pro­gram penanggulangan kemiskinan merupakan program intervensi pemba-ngunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan masyarakat.

Upaya lain untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah. Partisipasi aktif masyarakat juga menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dalam yang dibangun dari prinsip silih asih, silih asuh dan silih asah. Kepedulian pemerintah dalam penanggu­langan kemiskinan dapat dilihat melalui Program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (Gerdu Taskin) yang dicanangkan pemer­intah sejak 1998. Gerdu Taskin merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang terpadu dan menyeluruh yang dilakukan pemerin­tah, kalangan swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi rnasyarakat, masyarakat luas, serta keluarga miskin itu sendiri. Sebagai upaya konkrit kearah itulah maka sejak tahun 1998/1999 diimplementasikan kebijakan program pengentasan kemiskinan perkotaan sejak 2007 diubah dengan kebijakan program pengentasan kemiskinan perkotaan - program nasional pemberdayaan masyarakat yang secara substantif menggugah partisipasi aktif masyarakat dalam ikutserta dalam gerakan penanggulangan kemiskinan.

Sehubungan dengan peran pemerintah dalam setiap program pembangunan yang bersentuhan dengan kepentingan publik itu, ditegaskan bahwa program pemberdayaan masyarakat dirancang oleh pemerintah untuk memecah-kan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan, dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan yang dianjurkan menurut kebijak-sanaan pemberdayaan masyarakat tak lain adalah kebijaksanaan memberii ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan-kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan tidak untuk justru menekan dan mendesak mereka ke pinggir-pinggir atau ke posisi-posisi ketergantungan.

Supriatna (2000) mengemukakan tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin yaitu : (1) Bantuan disalurkan ke tempat dimana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa; (2) Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia; dan (3) Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang dirancang bagi masyarakat tertentu.

Kemiskinan merupakan permasalahan klasik yang selalu muncul dalam kehidupan masyarakat. Masalah distribusi pendapatan, kemiskinan dan pengangguran adalah masalah yang paling mudah disulut dan merebak pada permasalahan yang lain, karena itu harus diwaspadai agar tidak menimbulkan gejolak sosial lainnya dalam kehidupan kemasyaratan. Kemiskinan sebagai masalah nasional, tidak dapat hanya diselesaikan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan pembangunan, tetapi juga harus menjadi tanggungjawab bersama bagi semua pelaku pembangunan termasuk masyarakart itu sendiri. Kunci pemecahan masalah kemiskinan adalah memberii kesempatan kepada penduduk miskin untuk ikut serta dalam proses produksi dan kepemilikan aset produksi.

Berkenaan dengan hal di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik harus mengacu kepada indikator berikut: (1) Ber-kompetensi memahami program kebijakan pengentasan kemiskinan; dan
(2) Berkompetensi untuk melaksanakan program kebijakan pengentasan kemiskinan.

1. **Pengentasan Kemiskinan dan Kesejahteraan Masyarakat**

Kebijakan sosialmerupakan bentuk dari kebijakan publik pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yaitu mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak termasuk masalah nelayan beserta kemiskinannya. Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Suharto, 2007). Secara garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yaitu perundang-undangan, program pelayanan sosial dan sistem perpajakan (Midgley, 2005). Dimana kebijakan sosial yang diterbitkan harus benar-benar menyentuh masyarakat miskin termasuk dalam fokus penelitian ini adalah kehidupan komunitas nelayan tradisional di Kota Palopo.

Menurut Bessant, watts, Dalton dan Smith (1997: 4) dalam Suharto (2007: 10), *in short, social policy refers to what governments do we they attempt to improve the quality of people’s live by providing a range of income support, community services and support program.* Artinya, secara singkat, kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program-program tunjangan sosial lainnya.

Berbagai program, proyek dan kegiatan telah dilakukan untuk mengentaskan nelayan dari kemiskinan. Namun jumlah nelayan kecil secara magnitute tetap bertambah. Desa-desa pesisir semakin hari semakin luas areanya dan banyak jumlahnya. Meskipun pemerintah telah berupaya dalam pengentasan kemiskinan tetapi upaya-upaya tersebut belum membawa hasil yang memuaskan.

Motorisasi armada nelayan skala kecil adalah program yang dikembangkan pada awal tahun 1980-an untuk meningkatkan produktivitas. Program motorisasi dilaksanakan di daerah padat nelayan, juga sebagai respons atas dikeluarkannya Keppres No. 39 tahun 1980 tentang penghapusan pukau harimau. Program ini semacam kompensasi untuk meningkatkan produksi udang nasional. Namun ternyata motorisasi armada ini banyak gagal karena tidak tepat sasaran yaitu bias melawan nelayan kecil, dimanipulasi oleh aparat dan elit demi untuk kepentingan mereka dan bukannya untuk kepentingan nelayan. Akan tetapi program motorisasi ini juga membawa dampak positif, dilihat dari bertambahnya jumlah perahu bermotor di banyak daerah di Indonesia. Saat ini bila ada program pemerintah untuk mengadakan armada kapal/ perahu nelayan, atau bila ada rencana investasi oleh nelayan, selalu pengadaan motor penggerak perahu menjadi permintaan nelayan.

Program lain yang dikembangkan untuk mengentaskan kemiskinan adalah pengembangan nilai tambah melalui penerapan sistem rantai dingin (*cold chain system)*. Sistem rantai dingin adalah penerapan cara-cara penanganan ikan dengan menggunakan es untuk menghindari kemunduran mutu ikan. Dikatakan sistem rantai dingin karena esensinya menggunakan es di sepanjang rantai pemasaran dan transportasi ikan, sejak ditangkap atau diangkat dari laut hingga ikan tiba di pasar eceran atau di tangan konsumen. Sistem rantai dingin dikembangkan di seluruh daerah di Indonesia pada awal tahun 1980-an. Namun masalah yang dihadapi adalah sosialisasi sistem ini yang tidak begitu baik sehingga kurang mendapat tempat dihati masyarakat. Contohnya hingga saat ini di daerah tertentu di Maluku dan Nusa Tenggara Timur, ada pendapat bahwa ikan yang menggunakan es adalah ikan yang rendah kualitasnya. Bagi masyarakat di kedua daerah ini, meskipun ikan sudah sangat turun mutunya namun tetap dikonsumsi bila tidak memakai es. Sebaliknya meskipun masih baik mutunya namun apabila menggunakan es maka ikan tersebut tidak akan dibeli oleh masyarakat.

Alasan lain kurang berhasilnya sistem rantai dingin adalah fasilitas dan prasarana pabrik es yang tidak tersedia secara baik. Umumnya pabrik es dibangun oleh swasta, kecuali di pelabuhan perikanan milik pemerintah dimana pabrik es tersedia. Namun apa yang disediakan oleh pemerintah masih sedikit dan terkonsentrasi di daerah tertentu saja, bila dibandingkan dengan kebutuhan yang begitu besar dan tersebar merata di seluruh Indonesia.

Program besar lain yang dilakukan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan adalah pembangunan prasarana perikanan, khususnya pelabuhan perikanan berbagai tipe dan ukuran di seluruh Indonesia. Dengan bantuan luar negeri, selama beberapa tahun terakhir, pelabuhan perikanan, mulai dari kelas yang sangat kecil yaitu pangkalan pendaratan ikan hingga kelas yang terbesar yaitu pelabuhan perikanan samudera, dibangun di desa-desa nelayan dan sentra-sentra produksi perikanan. Namun banyak pelabuhan yang masih belum dimanfaatkan secara optimal dibawah kapasitas atau tidak berfungsi sama sekali. Perlahan-lahan, banyak pelabuhan dan fasilitas daratnya mulai rusak dan usang di makan usia. Akhirnya memang masih banyak pelabuhan yang berfungsi, namun lebih banyak yang tidak berfungsi atau rusak sebelum dimanfaatkan. Selain ketiga program di atas, dan banyak program pembangunan lainnya yang secara tidak langsung berkaitan dengan pengentasan kemiskinan. Salah satu program yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Habibie adalah Protekan 2003 yaitu Gerakan Peningkatan Eskpor Perikanan hingga menjelang tahun 2003 mencapai nilai ekspor milyar dolar. Gerakan ini namun mati pada usia yang sangat muda, sejalan dengan berhentinya era pemerintahan Presiden Habibie.

Pada sisi kelembagaan dikembangkan juga pola-pola usaha perikanan yang mampu meningkatkan pendapatan nelayan. Untuk itu dikembangkan koperasi perikanan, koperasi unit Desa Mina, kelompok usaha bersama perikanan, kelompok nelayan, kelompok wanita nelayan, dan organisasi profesi nelayan. Demikian juga pola usaha yang secara marak dikembangkan diseluruh Indonesia adalah perikanan inti rakyat, suatu sistem usaha dimana nelayan sebagai plasma bermitra dengan perusahaan sebagai inti. Namun upaya-upaya dari sisi kelembagaan ini belum juga memberiikan hasil yang jelas menguntungkan nelayan. Meskipun banyak kelembagaan nelayan terbentuk, namun hanya sedikit bisa bertahan. Dengan bergantinya waktu, banyak juga lembaga-lembaga nelayan yang perlahan-lahan mati dan tidak berfungsi. Demikian juga kemitraan nelayan dan perusahaan besar tidak berlanjut karena ketidakadilan dalam pembagian hasil, resiko dan biaya. Malahan sebaliknya, pola hubungan kemitraan antara nelayan dan swasta menjadi sesuatu yang dinilai negatif oleh nelayan dan konsep yang bagus ini ditolak oleh nelayan.

Keseluruhan program dan pendekatan yang dilakukan untuk meningkatkan pendapatan nelayan dan mengentaskan mereka dari kemiskinan seperti yang diuraikan diatas, seperti membuang garam ke laut. Tiada bekas dan dampak yang berarti. Kalau demikian maka sebetulnya ada sesuatu yang salah dari program-program tersebut. Atau apa yang dilakukan tidak sesuai dengan kebutuhan. Jadi ada kebutuhan lain yang sebetulnya merupakan kunci pokok permasalahan. Bila hal tersebut bisa dipecahkan dan ada program-program pembangunan ke arah itu, barangkali saja pendapatan nelayan sebagai komponen utama masyarakat pesisir dapat ditingkatkan dan insidens kemiskinan bisa diminimalkan.

Pada akhirnya kebijakan sosialmenurut hemat peneliti meliputi:
(1) Kompetensi meningkatkan kualitas hidup masyarakat; dan (2) Kompetensi memelihara dan bersinergi dengan lingkungan masyarakat secara komplementer .

1. **Hasil Penelitian Terdahulu**

Dalam rangka mempelajari posisi analisis yang dipilih dalam penelitian ini, maka dipandang perlu membandingkan dengan penelitian terdahulu yang relevan, dan dianggap sangat urgen karena 3 alasan utama, antara lain:
(1) Agar terhindar dari kemungkinan terjadi reifikasi (pengulangan) dan reduplikasi (peniruan) terhadap karya ilmiah penelitian yang lain. (2) Agar menemukan posisi dan perspektif penelitian (*state of the art*) yang terpilih dari berbagai alternatif perspektif penelitian yang lain tentang pokok permasalahan yang sama dalam hal analisis implenetasisi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo. dan (3) Agar memungkinkan menemukan hasil penelitian yang relevan dengan penelitian terdahulu yang sangat berguna dalam mengkaji pokok permasalahan secara tuntas dan komprehensif.

Dalam memenuhi harapan di atas, maka peneliti memilih 3 hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, antara lain:

1. Setiawan, (2008), *Keragaman 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 keragaman pembangunan perikanan tangkap skala kecil adalah peningkatan kapasitas SDM, introduksi teknologi tepat guna, peningkatan akses pasar, dan akses modal.
2. Thamrin Lanori, 2008, *Model Perimbangan antara Kontribusi Penda-patan dan Anggaran Pembangunan untuk Perbaikan Kualitas Lingkungan Pesisir serta Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.* menunjukkan bahwa: (a) Semakin rendah tingkat pendidikan, semakin sulit masyarakat pesisir mencari pekerjaan sampingan untuk menambah pendapatan; (b) Pelayanan kesehatan keluarga masyarakat nelayan pesisir masih sangat rendah; (c) Perlu peningkatan pendapatan masyarakat nelayan pesisir sekaligus menekan besarnya nilai pengeluaran melalui kebijakan untuk meningkatkan anggaran belanja daerah; dan (d) Hasil simulasi model menunjukkan rata-rata pendapatan masyarakat nelayan pesisir meningkat secara agregat dalam jangka panjang di atas Rp. 500.000, bila pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar 10% dari total Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) untuk pembangunan dan perbaikan lingkungan masyarakat nelayan pesisir.
3. Nurdin Jusuf, 2005, *Analisis Kebijakan Pengembangan Perikanan Tang-kap Dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Selatan Gorontalo.* menunjukkan bahwa: (a)Kebijakan pengembangan perikanan tangkap dapat memberidayakan ekonomi masyarakat pesisir. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi terhadap outputPendapatan Domestik Rasio Bruto (PDRB) dan pendapatan wilayah secara absolut; dan (b)Kebijakan pengembangan perikanan tangkap dapat menjamin ketersediaan sumber daya ikan, yakni dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat 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 hal penting yang membedakan 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, sedangkan pada penelitian ini, subjek penelitian adalah pelaksanaan kebijakan dari Keputusan Presiden nomor 10 tahun 2011, tanggal 15 April 2011, Tentang Tim Koordinasi Peningkatan dan Perluasan Program Pro-Rakyat atau Disebut Program Klaster ke-4, yang tertuang dalam strategi dan program pengentasan kemiskinan pada nelayan; *ketiga*, penelitian terdahulu mengungkap bahwa masyarakat nelayan pesisir perlu diberdayakan secara maksimal seperti bantuan dalam aspek permodalan dan pendampingan, sementara dalam penelitian ini penulis ingin mengungkap implementasi kebijakan peningkatan kehidupan nelayan tradisional di Kecamatan Wara Utara Kota Palopo.

Kebijakan Publik

Implementasi Kebijakan dalam Perspektif Penelitian

Penelitian yang Akan Dilakukan

1. Tahapan kebijak. Pengen-tasan kemiskinan nelayan,
2. Faktor determinan kebijak. Pengentasan kemiskinan,
3. Dampak Implikasi kebijak. Pengentasan kemiskinan,

**Nurkaidah**

1. Pemberdayaan ekonomi masy. pesisir,
2. Jaminan ketersediaan sumber daya ikan.

**Nurdin Jusuf**

Tujuan yg akan dicapai

Penyelesaian Masalah Implm Kebijakan Secara efektif & efesien

1. Kebijakan publik,
2. Relasi kelembagaan,
3. Kkemampuan berbasis individu.

**Setiawan**

Penelitian Terdahulu

yang Relevan

1. Tingkat pendidikan,
2. pelayanan kesehatan,
3. Upaya peningkatan pendapatan nelayan.

**Thamrin Lanori**

**Gambar 2.4. Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan**

1. **Kerangka Konseptual**

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, yang pembahasannya berfokus kepada: program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo; tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo; dan faktor determinan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

Hal-hal yang menjadi perhatian dalam analisis implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, terdiri dari 3 (tiga) fokus masalah penelitian, dengan 12 (dua belas) indikator, sebagai berikut:

1. Program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, dengan 3 (tiga) indikator, sebagai berikut: (1) Aspek filosofis;
(2) Aspek sosiologis; dan (3) Aspek yuridis.

**Gambar 2.5: Karangka Konseptual**

Peningkatan Pendapatan Masyarakat Nelayan

Teori Pengentasan Kemiskinan Nelayan

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Nelayan

Tahapan Implementasi Kebijakan

Pengentasan Kemiskinan Nelayan:

1. Sosialisasi kebijakan;
2. Supervisi terhadap nelayan;
3. Fasilitas pemasaran hasil produksi.

Faktor Determinan yang Berpe-ngaruh Terhadap Kebijakan

1. Koordinasi antar SKPD,
2. Pembangunan SPBU,
3. Pembangunan *Cold Storage,*
4. UKM,
5. KUR.
6. Aspek filosofis,
7. Aspek sosiologis,
8. Aspek yuridis.

Program Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan:

1. Tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, dengan 4 (enam) indikator, sebagai berikut: (1) Sosialisasi kebijakan; (2) Supervisi terhadap nelayan; dan (3) Fasilitas pemasaran hasil produksi.
2. Faktor determinan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, dengan 3 (tiga) indikator, sebagai berikut: (1) Koordinasi antar SKPD; (2) Pembangunan SPBU; (3) Pembangunan *cold storange;* (4) Pendidikan nelayan; (5) UKM; dan (6) KUR.

**BAB III**

**METODE PENELITIAN**

1. **Lokasi dan Waktu Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilaksanakan pada tiga kelurahan Kota Palopo Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu Kelurahan Penggoli, Kelurahan Pontap dan Kelurahan Sabbamparu Kecamatan Wara Utara. Pemilihan lokasi penelitian ini karena ketiga kelurahan tersebut, memiliki tingkat pendapatan yang berbeda-berbeda sehingga dapat menjadi representasi masyarakat nelayan tradisional di Kecamatan Wara Utara Kota Palopo.

Berdasarkan deskripsi Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan Tradisional Di Kota Palopo, maka pra penelitian dilaksanakan sekitar 3 (tiga) bulan secara tidak berturut-turut, yaitu antara bulan Agustus 2013 s/d April 2014, dan penelitian dilaksanakan sekitar 4 (empat) bulan secara tidak berturut-turut, yaitu antara bulan Agustus s/d November 2014, kemudian penulisan proposal sekitar 3 (tiga) bulan yaitu antara bulan Desember 2014 s/d Februari 2015, dan penulisan disertasi sampai penyerahan laporan hasil penelitian dalam kurung waktu sekitar 6 (enam) bulan, yaitu Maret s/d Agustus 2015.

1. **Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini ditulis berdasarkan hasil penelitian pustaka dan penelitian lapangan dengan menggunakan jenis penelitian fenomenologis dan dianalisis dengan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif. Hal ini dimaksudkan agar hasil penelitian akan memberikan gambaran dengan mendeskripsikan secara sistematis dan menganalisis tentang implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo. Fokus kajian adalah Program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional, tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional, dan faktor determinan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

84

1. **Sumber Data dan Informan**
2. **Sumber Data Primer**

Data primer adalah sumber data utama yang dikumpulkan secara langsung dari informan melalui wawancara dan pengamatan merupakan informasi yang terkait dengan fokus yang dikaji.

Berdasarkan gejala yang diamati, teknik pengumpulan data dan spesifikasi fokus yang ditetapkan, maka informan penelitian ditentukan dengan cara memilih informan yang benar-benar mengetahui masalah yang diteliti, terutama aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Dengan demikian informan penelitian ini meliputi (a) Walikota Palopo, (b) Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo, (c) Kepala Dinas Koperasi UKM Kota Palopo, (d) Kepala Dinas Kesehatan Kota Palopo, (e) Kepala Dinas Perencanaan Nasional Kota Palopo, (f) Kepala Dinas Pusat Statistik Kota Palopo, dan (g) Nelayan tradisional.

1. **Sumber Data Sekunder**

Data sekunder berupa dokumentasi dari lokasi penelitian yang relevan dengan fokus penelitian.

1. **Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian**

Bertitik tolak pada masalah penelitian, maka penelitian ini diarahkan pada 3 (tiga) fokus masalah dengan 12 (duaa belas) indikator masalah, dan 16 (enam belas) prediktor masalah penelitian, yaitu:

1. Program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, dengan 3 (tiga) indikator, sebagai berikut: (a) Pendekatan filosofis adalah menganalisis tingkat kebenaran makna program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: adanya manfaat program pengentasan kemiskinan terhadap nelayan tradisional; (b) Pendekatan sosiologis yakni menganalisis tingkat kesesuaian kehidupan masyarakat dengan program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: terjadinya respon nelayan tradisional terhadap program pengentasan kemiskinan; dan
(c) Pendekatan yuridis yaitu menganalisis tingkat kesesuaian program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: Pemanfaatan regulasi yang masih berlaku terhadap program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.
2. Tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, adalah proses kerja implementor kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo. Ada 3 (tiga) indikator yang dimanfaatkan untuk menilai fokus masalah di atas, yaitu: (a) Sosialisasi kebijakan, yaitu pemaparan kebijakan pengentasan kemiskinan kepada nelayan tradisional agar dapat mengetahui dan memahami dalam bentuk formal dan non-formal. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: Terjadinya sosialisasi oleh supervisor ke nelayan tentang program peningkatan pendapataan nelayan tradisional; (b) Supervisi terhadap nelayan, yakni melakukan bimbingan terhadap nelayan tradisional tentang waktu yang tepat; lokasi yang potensial; dan teknik penjaringan kekayaan laut secara modern, serta bimbingan tentang pekerjaan alternatif selain melaut. Indikator ini dinilai melalui 2 (dua) prediktor: (i) Terjadi perubahan pola pikir nelayan tentang melaut dari cara tradisional ke cara modern, dan (ii) Adanya pengetahuan tentang pekerjaan alternatif selain melaut; dan (c) Fasilitas pemasaran hasil produksi, adalah penyediaan prasarana dan sarana yang potensial untuk pemasaran hasil produksi nelayan. Dalam indikator ini diukur berdasarkan 3 (tiga) prediktor: (i) Adanya fasilitas transportasi yang terjangkau untuk pengangkutan hasil produksi nelayan ke tempat pemasaran; (ii) Adanya tempat (pasar, pelelangan) untuk pemasaran yang layak; (iii) Adanya konsumen (pengumpul) yang siap membeli hasil produksi nelayan dengan harga yang sewajarnya.
3. Faktor determinan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo, adalah segala aspek yang berpengaruh secara langsung kepada nelayan dalam bentuk dukungan dan hambatan terhadap implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Pada permasalahan ini dinilai berdasarkan pada 4 (empat) indikator, yakni: (a) Koordinasi antar SKPD yang berwenang, yakni pelaksanaan koordinasi antar instansi yang memiliki wewenang (Pemda; Dishub; Dinas PU; Diskop dan UKM; Diskes; Dispera; Dispenas; dan Dispusta) dalam implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Inkator ini diukur berdasarkan prediktor:
(i) Tepat sasaran kepada nelayan tradisional yang layak diberi sosialisasi;
(ii) Supervisi; (iii) Diklat; dan (iv) Bantuan KUR; (b) Pembangunan SPBU Solar, yaitu fasilitas memperoleh bahan bakar mesin penggerak perahu nelayan untuk melakukan penjaringan kekayaan laut. Pada indikator ini dinilai berdasarkan 2 (dua) prediktor: (i) Mudah diperoleh; dan (ii) Terjangkau (murah) harganya; (c) Pembangunan *Cold Storage* (mesin pendingin) adalah fasilitas penyim-panan untuk mengawetkan hasil produksi nelayan. Indikator ini dinilai sesuai dengan prediktor: Terjadi kondisi tetap segar hasil produksi nelayan sampai rata-rata terjual. (d) Pendidikan Nelayan, merupakan kualifikasi pendidikan formal dan non-formal nelayan yang berhubungan dengan operasionalisasi melaut untuk menjaring kekayaan laut secara maksimal. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: Telah diadakan diklat kepada nelayan; (e) Usaha Kecil dan Menengah, adalah Usaha alternatif nelayan untuk menambah penghasil keluarga nelayan. Indikator ini dinilai berdasarkan prediktor: Ada usaha alternatif yang dijalankan nelayan selain melaut; dan (f) Kredit Usaha Rakyat, yaitu bantuan pendanaan yang terjangkau oleh nelayan dari eksekutif kepada nelayan untuk mendukung fasilitas melaut dan atau usaha alternatif nelayan. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: Ada bantuan murah atau gratis yang diterima nelayan untuk mendukung usaha melaut atau usaha alternatif nelayan.
4. **Instrumen Penelitian**

Instrumen penjaringan data penelitian dibuat oleh peneliti, dengan memperhatikan alur instrumentasi penelitian berikut ini:

Masalah

Fokus masalah

Fenomena

Indikator

Fenomena

Pedoman observasi/ wawancara

Pokok-pokok pertanyaan

Data (informasi)

Data (informasi)

**Gambar 3.7: Alur Instrumentasi Penelitian**

Data (informasi)

Data (informasi)

Data (informasi)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan: (1) Masalah dirumuskan berdasarkan fenomena-fenomena yang diamati untuk selanjutnya menjadi pertanyaan penelitian. (2) Fokus masalah, deskripsi fokus sesuai masalah yang diangkat, sekaligus sebagai batasan yang diteliti untuk menjadi pedoman dalam penyusunan instrument atau pedoman wawancara dalam rangka pelaksanaan penelitian. (3) Indikator sebagai penjabaran fokus masalah menjadi lebih khusus dan spesifik yang dapat diukur dan diamati dalam penelitian.
(4) Fenomena, setiap permasalahan penelitian sebelum dirumuskan lebih jelas dan tegas, berdasarkan fenomena empirik yang terjadi dan diangkat dari keadaan nyata di lapangan penelitian. (5) Pedoman observasi/ wawancara, dokumen tertulis yang memuat dan sebagai pedoman arah penelitian yang dilakukan oleh peneliti untuk memperoleh data dan informasi yang akurat dari sumber data/ informan yang dapat dianalisis datanya. (6) Pokok-pokok pertanyaan ini pada prinsipnya sebagai garis besar dalam proses perumusan masalah penelitian, untuk diangkat menjadi pokok permasalahan penelitian. (7) Data informasi, dokumen tertulis maupun tidak tertulis yang dapat dijadikan bahan rujukan dan pedoman peneliti dalam melakukan observasi, penelitian lapangan, untuk selanjutnya diolah menjadi bahan dan komporasi data penelitian.

Secara teknis penyusunan instrument penjaringan data penelitian dimuat dalam matriks yang mendeskripsikan tentang: (1) Masalah penelitian; (2) Fo-kus masalah; (3) Indikator focus; (4) Sumber data: obyek penelitian, informan, dokumen; dan (5) Nomor-nomor item instrumen/ pokok perma-salahan.

1. **Teknik Pengumpulan dan Pengabsahan Data**

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan, maka penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Wawancara langsung (*interview*) yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh informasi yang telah mendalam tentang obyek dan fokus yang diteliti. Pedoman wawancara ini merupakan penentu bagi peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka sehingga memberi kebebasan yang seluas-luasnya bagi informan untuk menyam-paikan argumentasinya.
2. Observasi adalah sebagai teknik pengumpulan data untuk menjaring data pada saat kejadian berlangsung. Oleh karena itu, peneliti mengamati aktifitas yang terkait dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan berupaya menangkap makna dari aktivitas dan prilaku informan.
3. Dokumen, digunakan untuk menjaring informasi yang tersaji dalam bentuk dokumen, seperti kebijakan tertulis atau aturan yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional yaitu Keputusan Presiden, Surat Keputusan Walikota dan petunjuk Teknis dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo.

Dokumen berupa surat keputusan dan petunjuk teknis pelaksanaannya dipelajari oleh peneliti. Sehingga pada saat penelitian dilakukan menjadi acuan atau patokan ideal normatif dalam implementasi kebijakan. Apabila ada hal-hal yang tidak sesuai dengan fakta di lapangan, diadakan pengecekan terhadap aturan atau ketentuan yang ada dalam surat keputusan atau petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian dapat diungkapkan fakta empirik tentang implementasi kebijakan pengen-tasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

Pengabsahan data dilakukan dengan cara: (1) Perpanjangan pengamatan. Pengamatan terhadap masalah dan fenomena yang berkembang di lapangan dilakukan secara berkelanjutan sampai pada titik jenuh dan dilanjutkan pada tahapan pengambilan data yang akurat atas masalah yang relevan dengan fokus penelitian; (2) Peningkatan ketekunan peneliti dalam pengamatan dan wawancara. Dalam tataran ini, peneliti dalam mendalami fenomena dan masalah yang difokuskan dalam penelitian ini melakukan pengamatan secara; tekun serta melakukan wawancara mendalam terhadap informan penelitian; (3) Triangulasi sumber dan metode. Melakukan pengecekan yang teliti terhadap berbagai sumber informasi serta relevansi metode yang digunakan dalam memperoleh data yang akurat sesuai dengan fokus masalah penelitian; (4) *Focus Group Discusion*. Tehnik ini sebagai upaya peneliti dalam mendalami setiap masalah sebagai fokus penelitian dengan menghadirkan para informan kunci yang memahami permasalahan di lapangan. Sehingga peneliti dapat menarik dan mengambil kesimpulan sementara, menginterpretasi menuju pada kesimpulan akhir penelitian;
(5) Analisis kasus negatif. Melakukan verifikasi dan analisis terhadap kasus-kasus yang bernuansa negatif yang muncul bersamaan dilakukan penelitian. Sehingga menjadi acuan peneliti dalam mendesain hal-hal yang bersifat positif dan bermakna terhadap masalah yang dirumuskan dalam fokus penelitian; dan (6) Kecukupan referensi. Dalam melakukan penelitian didukung oleh referensi yang *up to date* dan sesuai dengan kajian atas masalah dan fokus penelitian, agar penelitian terarah sampai pada akhir kegiatan penelitian.

1. **Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif kualitatif dengan menggunakan model interaktif fenomenologis dengan melihat proses yang terkait dengan implementasi kebijakan pengen-tasan kemiskinan. Menurut Miles dan Huberman (2009), dalam model interaktif yang bersifat fenomenologis terdapat tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Analisis dilakukan dengan memadukan dengan cara interaktif terhadap ketiga komponen utama. Teknik analisis ini dilakukan melalui tahapan-tahapan: (1) Pengumpulan data (*Data collection*) yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi, sebagai bahan trianggulasi data untuk mencapai validitas dan reliabilitas data penelitian; (2) Reduksi data (*data reduction*) yaitu data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum, mamilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya; (3) Penyajian data(*data display*) yaitu menyajikan data dengan teks yang bersifat naratis sehingga mudah dipahami; dan (4) Penarikan kesimpulan atau verifikasi yaitu memilah-milah data yang ada dan jika perlu membuang data yang dianggap tidak terlalu penting.

Gambar 3.8: Bagan Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman (2009)

Kegiatan pengumpulan data (*Data collection*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah suatu kegiatan yang saling terkait antara sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar. Keterkaitan antara ketiga hal tersebut tergambar dalam bagan model analisis interaktif Miles dan Huberman (2009) berikut :

**BAB IV**

**LOKASI PENELITIAN**

1. **Geografi lokasi Penelitian**

Secara Geografis, Kota Palopo terletak antara 20 53'15” - 30 04'08” Lintang Selatan dan 1200 03'10” - 1200 14'34” Bujur Timur. Kota Palopo sebagai sebuah daerah otonom hasil pemekaran dari kesatuan Tanah Luwu yang saat ini menjadi empat bahagian, dimana disebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Walenrang Kabupaten Luwu, di sebelah Timur dengan Teluk Bone, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Bua Kabupaten Luwu, dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Tondon Nanggala Kabupaten Tanah Toraja.

1. **Luas Wilayah**

Luas wilayah administrasi Kota Palopo sekitar 247,52 kilometer persegi atau sama dengan 0,39persen dari luas wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan potensi luas wilayah seperti itu, oleh Pemerintah Kota Palopo telah membagi wilayah Kota Palopo menjadi 9 Kecamatan dan 48 Kelurahan pada tahun 2005. Wilayah Kota Palopo sebagian besar merupakan dataran rendah dengan keberadaannya diwilayah pesisir pantai. Sekitar 62,85 persen dari total luas daerah Kota Palopo, menunjukkan bahwa yang merupakan daerah dengan ketinggian 0 - 500 MDPL, sekitar 24,76 persen terletak pada ketinggian 501 - 1000 MDPL, dan selebihnya sekitar 12,39 persen yang terletak diatas ketinggian lebih dari 1000 MDPL. Kota tanpa sejarah adalah kota mati. Justru itu, rekonstruksi artefak-artefak dari masa lalu sangat berguna untuk mengetahui asal-usul suatu kota, pertumbuhan, dan perubahannya, termasuk potensi pengalaman dan cita pikiran masa lalu yang merepresentasikan jiwa zaman dalam mendesain kota (mikrokosmos). Selayang pandang Kota Palopo yang terletak di Provinsi Sulawesi Selatan tersebut. Sebelum menjadi daerah otonom, kota ini merupakan ibukota Kabupaten Luwu. Kabupaten Luwu sendiri dulunya adalah daerah kerajaan. Luwu merupakan kerajaan tertua di Sulawesi, yang wilayah kekuasaannya bukan hanya di Sulawesi Selatan, tetapi juga di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Kota Palopo, dahulu disebut Kota Administratip (Kotip) Palopo yang merupakan Ibu Kota Kabupaten Luwu yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor Tahun 42 Tahun 1986. Seiring dengan perkembangan zaman, tatkala gaung reformasi bergulir dan melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP 129 Tahun 2000, telah membuka peluang bagi Kota Administratif di Seluruh Indonesia yang telah memenuhi sejumlah persyaratan untuk dapat ditingkatkan statusnya menjadi sebuah daerah otonom. Ide peningkatan status Kotip Palopo menjadi daerah otonom, bergulir melalui aspirasi masyarakat yang menginginkan peningkatan status kala itu, yang ditandai dengan lahirnya beberapa dukungan peningkatan status Kotip Palopo menjadi Daerah Otonom Kota Palopo dari beberapa unsur kelembagaan penguat seperti Surat Bupati Luwu No. 135/09/TAPEM Tanggal 9 Januari 2001 tentang Usul Peningkatan Status Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Keputusan DPRD Kabupaten Luwu No. 55 Tahun 2000 Tanggal 7 September 2000 tentang Persetujuan Pemekaran/Peningkatan Status Kotip Palopo menjadi Kota Otonomi; Surat Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan No. 135/922/Otoda tanggal 30 Maret 2001 Tentang Usul Pembentukan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Keputusan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan No. 41/III/2001 tanggal 29 Maret 2001 Tentang Persetujuan Pembentukan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Hasil Seminar Kota Administratip Palopo Menjadi Kota Palopo; Surat dan dukungan Organisasi Masyarakat, Oraganisasi Politik, Organisasi Pemuda, Organisasi Wanita dan Organisasi Profesi; dibarengi oleh Aksi Bersama LSM Kabupaten Luwu memperjuangkan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo, lalu kemudian dilanjutkan oleh Forum Peduli Kota.

94

**Tabel 4.1: Nama, Luas Wilayah Per-Kecamatan dan Jumlah Kelurahan**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Nama Kecamatan** | **Jumlah Kelurahan** | **Luas Wilayah** |
| **Administrasi** | **Terbangun** |
| **(Ha)** | **(persen) total** | **(Ha)** | **(persen) total** |
| 1 | Wara Selatan | 4 | 106,6 | 4,31 | 53,30 | 4,41 |
| 2 | Sendana | 4 | 370,9 | 14,98 | 148,36 | 12,28 |
| 3 | Wara | 6 | 114,9 | 4,64 | 80,43 | 6,66 |
| 4 | Wara Timur | 7 | 120,8 | 4,88 | 84,56 | 7,00 |
| 5 | Mungkajang | 4 | 538,0 | 21,74 | 215,20 | 17,81 |
| 6 | Wara Utara | 6 | 105,8 | 4,27 | 63,48 | 5,26 |
| 7 | Bara | 5 | 233,5 | 9,43 | 140,10 | 11,60 |
| 8 | Telluwanua | 7 | 343,4 | 13,87 | 206,04 | 17,06 |
| 9 | Wara Barat | 5 | 541,3 | 21,87 | 216,52 | 17,92 |
|  | **Jumlah** | **48** | **2475,2** | **100** | **1207,99** | **100** |

Sumber: Palopo Dalam Angka Tahun 2013.

1. **Kondisi Hidrologi**

Keadaan Hidrologi di Kota Palopo umumnya di Pengaruhi oleh sumber air yang berasal dari Sungai Bambalu, Sungai Battang dan Sungai Latuppa dan anak sungai serta mata air dengan debit bervariasi. Disatu sisi keberadaan sungai-sungai tersebut sangat potensi dikembangkan bagi kepentingan pariwisata, misalnya wisata rafting.

Kondisi hidrologi Kota Palopo secara umum adalah sebagai berikut :

1. Air Tanah pada umumnya terdapat pada kedalaman 40 - 100 meter.
2. Air Permukaan pada umumnya berupa sungai dan genangan-genangan.

Potensi sumber daya air di Kota Palopo selain dipengaruhi oleh klimatologi wilayah, juga dipengaruhi oleh beberapa aliran sungai yang melintas pada beberapa kawasan .

Kota Palopo terdapat 6 (enam) wilayah Daerah Aliran Sungai **(**DAS) yaitu DAS Purangi, DAS Bua, DAS Songkamati, DAS Pacangkuda, DAS Boting dan DAS Salubattang. Keenam DAS tersebut dapat disajikan pada table 4.2.

**Tabel 4.2: Daerah Aliran Sungai di Wilayah Kota Palopo**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **NO.** | **Nama Daerah Aliran Sungai** | **Luas (Ha)** |
| 1 | DAS Purangi | 1.037 |
| 2 | DAS Bua | 1.168,04 |
| 3 | DAS Songka Mati | 136,20 |
| 4 | DAS Pacangkuda | 6.412,80 |
| 5 | DAS Boting | 3.087,25 |
| 6 | DAS Salubattang | 13.760,59 |

Sumber: Dokumen RTRW Tahun 2012-2032

Potensi sumber daya air di wilayah Kota Palopo yang telah termanfaatkan oleh penduduk dalam kehidupan kesehariannya untuk berbagai keperluan bersumber dari air Tanah dangkal (air permukaan dan air Tanah dangkal/permukaan dapat berupa air sungai, sumur, rawa-rawa, bendungan, mata air dan lain sebagainya, sedangkan potensi air Tanah dalam dengan pemanfaatan air melalui pengeboran.

1. **Kondisi Topografi**

Kondisi topografi Kota Palopo berada pada ketinggian 0 – 1.500 meter dari permukaan laut, dengan bentuk permukaan datar hingga berbukit dan pegunungan.Tingkat kemiringan lereng wilayah cukup bervariasi yaitu:
0 – 2 persen, 2 – 15 persen, 15 – 40 persen dan kemiringan diatas 40 persen. Kondisi topografi (ketinggian dan kemiringan lereng) tersebut dipengaruhi oleh letak geografis kota yang merupakan daerah pesisir pada bagian Timur, sedangkan pada bagian barat merupakan daerah berbukit.

Sebagian besar wilayah Kota Palopo merupakan dataran rendah, sesuai dengan keberadaannya sebagai daerah yang terletak di pesisir pantai. sekitar 62,85 persen dari luas Kota Palopo merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian 0–500 meter dari permukaan laut, 24,00 persen terletak pada ketinggian 501– 1000 meter dan sekitar 14,00 persen yang terletak diatas ketinggian lebih dari 1000 meter.

Keadaan permukaan Tanah bergunung dan berbukit terutama pada sebelah Barat yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Toraja Utara.Daerah dengan kondisi topografi relatif rendah dan berbukit pada bagian Utara, sedangkan pada bagian timur merupakan daerah pantai yang membujur dari Utara ke Selatan dengan panjang pantainya kurang lebih 25 Km. Bagian Selatan berbukit terutama bagian Barat, sedangkan bagian lainnya merupakan dataran rendah yang datar dan bergelombang.

Ada tiga kecamatan yang sebagian besar daerahnya merupakan daerah pegunungan yaitu Kecamatan Sendana, Kecamatan Mungkajang dan Kecamatan Wara Barat, sedangkan enam kecamatan lainnya sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah. Selanjutnya dari segi luas nampak bahwa kecamatan terluas adalah Kecamatan Wara Barat dengan luas 54,13 kilometer persegi dan yang tersempit adalah Kecamatan Wara Utara dengan luas 10,58 kilometer persegi.

1. **Sejarah Kota Palopo**

Kota Palopo, dahulu disebut Kota Administratip (Kotip) Palopo, merupakan Ibu Kota Kabupaten Luwu yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah ( PP ) Nomor Tahun 42 Tahun 1986

Seiring dengan perkembangan zaman, tatkala gaung reformasi bergulir dan melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP 129 Tahun 2000, telah membuka peluang bagi Kota Administratif di Seluruh Indonesia yang telah memenuhi sejumlah persyaratan untuk dapat ditingkatkan statusnya menjadi sebuah daerah otonom.

Ide peningkatan status Kotip Palopo menjadi daerah otonom , bergulir melalui aspirasi masyarakat yang menginginkan peningkatan status kala itu, yang ditandai dengan lahirnya beberapa dukungan peningkatan status Kotip Palopo menjadi Daerah Otonom Kota Palopo dari beberapa unsur kelembagaan penguat seperti Surat Bupati Luwu No. 135/09/TAPEM Tanggal 9 Januari 2001, Tentang Usul Peningkatan Status Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Keputusan DPRD Kabupaten Luwu No. 55 Tahun 2000 Tanggal 7 September 2000, tentang Persetujuan Pemekaran/ Peningkatan Status Kotip Palopo menjadi Kota Otonomi; Surat Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan No. 135/922/OTODA tanggal 30 Maret 2001 Tentang Usul Pembentukan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Keputusan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan No. 41/III/2001 tanggal 29 Maret 2001 Tentang Persetujuan Pembentukan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo; Hasil Seminar Kota Administratip Palopo Menjadi Kota Palopo; Surat dan dukungan Organisasi Masyarakat, Oraganisasi Politik, Organisasi Pemuda, Organisasi Wanita dan Organisasi Profesi; Pula di barengi oleh Aksi Bersama LSM Kabupaten Luwu memperjuangkan Kotip Palopo menjadi Kota Palopo, lalu kemudian dilanjutkan oleh Forum Peduli Kota.

Akhirnya setelah Pemerintah Pusat melalui Depdagri meninjau kelengkapan administrasi serta melihat sisi potensi, kondisi wilayah dan letak geografis Kotip Palopo yang berada pada Jalur Trans Sulawesi dan sebagai pusat pelayanan jasa perdagangan terhadap beberapa kabupaten sekitar, meliputi Kabupaten Luwu, Luwu Utara, Tanah Toraja dan Kabupaten Wajo serta didukung sebagai pusat pengembangan pendidikan di kawasan utara Sulawesi Selatan, dengan kelengkapan sarana pendidikan yang tinggi, sarana telekomunikasi dan sarana transportasi pelabuhan laut, Kotip Palopo kemudian ditingkatkan statusnya menjadi Daerah Otonom Kota Palopo .

Tanggal 2 Juli 2002, merupakan salah satu tonggak sejarah perjuangan pembangunan Kota Palopo, dengan di tanda tanganinya prasasti pengakuan atas daerah otonom Kota Palopo oleh Bapak Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia , berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Palopo dan Kabupaten Mamasa Provinsii Sulawesi Selatan , yang akhirnya menjadi sebuah Daerah Otonom, dengan bentuk dan model pemerintahan serta letak wilayah geografis tersendiri, berpisah dari induknya yakni Kabupaten Luwu.

Diawal terbentuknya sebagai daerah otonom, Kota Palopo hanya memiliki 4 Wilayah Kecamatan yang meliputi 19 Kelurahan dan 9 Desa. Namun seiring dengan perkembangan dinamika Kota Palopo dalam segala bidang sehingga untuk mendekatkan pelayanan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat , maka pada tahun 2006 wilayah kecamatan di Kota Palopo kemudian dimekarkan menjadi 9 Kecamatan dan 48 Kelurahan.

Kota Palopo dinakhodai pertama kali oleh Bapak Drs. H.P.A. Tenriadjeng, M.Si, yang di beri amanah sebagai penjabat Walikota (Caretaker) kala itu, mengawali pembangunan Kota Palopo selama kurun waktu satu tahun , hingga kemudian dipilih sebagai Walikota defenitif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palopo, untuk memimpin Kota Palopo Periode 2003-2008, yang sekaligus mencatatkan dirinya selaku Walikota pertama di Kota Palopo.

#### Nilai Budaya Kota Palopo

Kota Palopo satu dari empat kawasan menyatakan ingin berdiri sendiri menjadi Kota Raya, lepas dari Parovinsi Sulawesi Selatan. Tiga lainnya yang bertetangga serumpun adalah Kabupaten Luwu, Luwu Utara, dan Luwu Timur. Keinginan memisahkan diri didasari kenyataan luas wilayah dan jauhnya jarak daerah ini dengan ibu kota Sulawesi Selatan, yaitu Makassar.

Sebagai gambaran, luas wilayah keempat daerah di Luwu mencapai satu pertiga bagian dari Sulawesi Selatan. Jarak tempuh ke Kota Palopo dari Makassar sekitar 450 KM. atau sekitar tujuh jam dengan memakai kendaraan angkutan umum.

Praktis, segala bentuk urusan ke provinsi termasuk urusan birokrasi menjadi lambat. Akibatnya, potensi besar yang dimiliki daerah ini pun berkembang setengah-setengah alias tidak maksimal. Padahal, sekitar 40 persen pendapatan Sulawesi Selatan berasal dari daerah Luwu. Alasan lain adalah keyakinan masyarakat dan pemerintah di daerah ini akan potensi alam dan sumber daya manusia yang dimiliki.

Tanah di Kota Palopo, di samping kabupaten lain di Luwu adalah Tanah yang sangat subur. Segala jenis Tanaman pertanian dan perkebunan di daerah ini tumbuh subur. Ini belum lagi hasil lautnya, seperti ikan dan rumput laut. Rumput laut di Palopo merupakan yang terbaik di Indonesia. Imbangannya adalah rumput laut dari Cile, kata Wali Kota Palopo H.P.A. Tenriadjeng menjelaskan.

Kota Palopo adalah salah satu daerah tempat kakao terbesar di Sulawesi Selatan. Hasil perkebunan lain yang juga potensial di Palopo adalah vanili dan cengkeh. Di luar potensi alam tersebut, dari letak daerah, Palopo adalah juga kota yang potensial dan strategis karena letaknya di tengah-tengah antara Kabupaten Luwu, Luwu Utara, dan Luwu Timur. Di antara daerah Luwu lainnya, Palopo pun termasuk daerah yang sangat ramai. Bahkan di Sulawesi Selatan, Palopo adalah daerah ketiga teramai setelah Makassar dan Parepare. Ke depan dengan posisi ini, pemerintah Kota Palopo akan menjadikan kota ini sebagai pusat jasa dan niaga yang akan jadi penyangga bagi daerah sekitarnya.

Agaknya, melihat posisi dan potensi ini, sejumlah besar pendatang dari luar Palopo berdiam dan mencari hidup di daerah ini. Para pendatang ini berasal dari daerah Tanah Toraja, suku Bugis dan Makassar, serta Jawa. Umumnya mereka datang berkebun dan berdagang di Kota Palopo. Seharusnya dan kenyataannya keberadaan para pendatang, yang berbaur dengan masyarakat setempat dan ikut menghidupkan Palopo, menjadikan daerah ini kaya dengan ragam budaya dan tradisi.

Namun, dalam perkembangannya tak bisa dimungkiri keragaman ini kerap pula menimbulkan benturan satu sama lain. Setidaknya hampir setiap saat, ada saja perselisihan bahkan kesalahpahaman kecil antar-anggota masyarakat yang kemudian menyulut pertikaian mulai dari warga antar lorong hingga antardesa, bahkan antarsuku. Malahan beberapa kali pertikaian besar berakhir dengan korban jiwa, pembakaran rumah, dan pengungsian.

Agaknya alasan ini pula yang kemudian melahirkan ide pemerintah untuk mengembangkan pariwisata budaya di daerah ini. Sederhana saja dasar pemikirannya, keragaman budaya dan tradisi adalah sesuatu yang selalu menarik perhatian. Mungkin dengan menjadi kota wisata budaya, pertikaian kelompok akan mereda.

Dari sisi sejarah dan perkembangan saat ini, Palopo sebenarnya adalah kota Budaya. Kerajaan Luwu adalah satu dari tiga kerajaan besar di Sulawesi Selatan dan pusat kerajaan Luwu ada di Palopo. Bahkan, bekas isTanah raja Luwu dan beberapa bangunan tua dan bersejarah lainnya juga ada di kota ini. Ditambah keberadaan suku-suku lain yang ada di sini, sebenarnya kota ini sangat berpotensi untuk dijadikan pusat wisata budaya.

Penghasilan asli daerah (PAD) Palopo sekitar Rp 8 miliar. Selain pariwisata, pengembangan sektor pendidikan juga akan mengambil 16 persen dari total PAD. Pengembangan pendidikan, yang di antaranya membangun sekolah unggulan, sekolah model, dan membenahi delapan perguruan tinggi yang ada. Ke depan pemerintah Kota Palopo berniat menjadikan kota ini sebagai pusat pendidikan di kawasan Luwu.

## Tata Ruang Wilayah Kota Palopo

Berdasarkan perwujudan dari penataan ruang Kota Palopo maka ditetapkan kebijakan penataan ruang wilayah meliputi:

1. Pengembangan system pusat pelayanan kota yang memperkuat kegiatan perdagangan dan jasa;
2. Peningkatan aksebilitas yang dapat mendorong pemerataan pembangunan untuk mendukung peran kota sebagai Pusat kegiatan Wilayah;
3. Peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan prasarana perkotaan;
4. Peningkatan kualitas kawasan lindung dalam upaya mendukung pembangunan kota yang berkelanjutan;
5. Pengembangan kawasan budidaya dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan;
6. Penetapan kawasan strategis kota dalam rangka pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Wilayah;
7. Pemantapan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan Negara.

Rencana struktur ruang wilayah kota berdasarkan Permen PU Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota merupakan kerangka sistem pusat-pusat pelayanan kegiatan kota yang terhirarki dan satu sama lain dihubungkan oleh sistem jaringan prasarana wilayah Kota.

Rencana Struktur ruang wilayah Kota Palopo dirumuskan berdasarkan:

1. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota;
2. Kebutuhan pengembangan dan pelayanan kota dalam rangka mendukung kegiatan sosial ekonomi;
3. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup wilayah kota; dan
4. Ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rencana pola ruang pada dasarnya merupakan penetapan lokasi serta besaran ruang untuk mewadahi berbagai jenis kegiatan fungsional perkotaan .Rencana pola ruang wilayah Kota Palopo merupakan rumusan hasil analisis pola ruang kota yang telah dijabarkan pada laporan fakta dan analisis.

Secara umum berdasarkan fungsi utamanya Rencana pola ruang di Kota Palopo dibagi menjadi beberapa satuan pola ruang peruntukan yang terbagi dalam dua kelompok besar, yaitu : (1) Kawasan Lindung, dan (2) Kawasan Budidaya, yaitu:

1. Kawasan Lindung, yang mencakup:
2. Kawasan Hutan Lindung;
3. Kawasan Hutan Konservasi;
4. Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;
5. Kawasan Perlindungan Setempat (kawasan sempadan pantai, kawasan sempadan sungai, kawasan sempadan SUTT dan SUTET serta kawasan sempadan rel kereta api) ;
6. Ruang Terbuka Hijau (Ruang Terbuka Hijau Publik dan Ruang Terbuka Hijau Privat) ;
7. Kawasan Cagar Budaya;
8. Kawasan Rawan Bencana Alam (Kawasan Rawan Banjir,Kawasan Rawan Tanah Longsor, Kawasan Rawan Gelombang Pasang, Kawasan Rawan Abrasi dan Kawasan Rawan Kebakaran);
9. Kawasan Lindung lainnya (Kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, kawasan konservasi perairan dan kawasan konservasi dan perlindungan ekosistem pesisir berupa kawasan pantai berhutan bakau serta kawasan konservasi maritime berupa permukiman nelayan).
10. Kawasan Budidaya, yang mencakup:
11. Kawasan Peruntukan Perumahan dan Permukiman;
12. Kawasan Peruntukan Badan dan Jasa;
13. Kawasan Peruntukan Perkantoran;
14. Kawasan Peruntukan Industri dan Pergudangan;
15. Kawasan Peruntukan Pariwisata (Pariwisata Budaya, Pariwisata Alam dan Pariwisata Buatan;
16. Kawasan Peruntukan Ruang Terbuka Non Hijau (RTNH);
17. Kawasan Peruntukan Ruang Evakuasi Bencana;
18. Kawasan Peruntukan Ruang Bagi Sektor Informal;
19. Kawasan Peruntukan Lainnya, yang meliputi: Kawasan Hutan Produksi, Kawasan Pelayanan Pendidikan Tinggi, Kawasan Pelayan-an Pusat Kesehatan, Kawasan Peruntukan Pertemuan, Pameran dan Sosial Budaya, Olah Raga, Kawasan Peruntukan Hutan Produksi, Kawasan Peruntukan Pertanian, Perikanan, Pertambangan, Kawasan Peruntukan Pertahanan dan Keamanan Negara.
20. **Demografi Kota Palopo**

Berdasarkan data BPS Kota Palopo pada akhir Tahun 2012 jumlah penduduk Kota Palopo sebanyak 152.703 jiwa (74.870 jiwa laki-laki dan 77.833 jiwa perempuan), dengan tingkat pertumbuhan penduduk sebesar 1,20 persen per tahun.

Rata-rata kepadatan penduduk Kota Palopo sebanyak 707,069 persen jiwa/kilometer persegi, untuk Kecamatan Wara Selatan 980,11 persen jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Sendana 159,48 persen jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Wara Timur 2648,84 persen jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Mungkajang 133,92 persen jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Wara Utara 1885,20 persen jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Bara 1015,03 jiwa/kilometer persegi, Kecamatan Telluwanua 351,66 persen jiwa/kilometer persegi dan Kecamatan Wara Barat 179,31 persen jiwa/kilometer persegi. Kecamatan yang paling padat penduduknya adalah kecamatan Wara dan jarang penduduknya adalah Kecamatan Mungkajang.

Sejalan dengan kebijakan yang akan diambil pemerintah dalam membangun daerah juga memperhatikan jumlah penduduk, sebaran dan laju pertumbuhannya, untuk itu perlu dilakukan proyeksi jumlah penduduk untuk 5 tahun kedepan, dimulai dari tahun 2012 sampai dengan 2016 Dimana sebagai tahun dasar digunakan tahun 2011 proyeksi dilakukan untuk setiap kecamatan, dengan menggunakan angka laju pertumbuhan penduduk setiap kecamatan, dan untuk proyeksi penduduk Kota Palopo didapat dari jumlah total setiap kecamatan. Proyeksi dilakukan dengan menggunakan metode bunga berganda, dari proyeksi yang dilakukan terlihat pada tahun 2016, penduduk Kota Palopo berjumlah 166,398 jiwa dimana jumlah penduduk terbanyak akan berada di Kecamatan Wara dengan laju pertumbuhan sebesar 2,20 persen.

1. **Keuangan dan Perekonomian Daerah Kota Palopo**

Realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Palopo dari tahun 2010 sampai tahun 2014 rata-rata mengalami peningkatan sebesar 20 persen untuk sektor pendapatannya, sedangkan untuk sektor belanja juga mengalami peningkatan sebesar 18 persen. Dimana untuk tahun 2014 jumlah pendapatan daerah Kota Palopo sebesar Rp.604.034.271.474,- dan Belanja sebesar Rp.600.476.581.050,-

**BAB V**

**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

1. **HASIL PENELITIAN**

Masalah kemiskinan merupakan suatu kondisi yang menggambarkan keterbatasan, kekurangan dan ketidakmampuan, yang menyebabkan orang sulit untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sudah banyak cara yang dilakukan untuk menaggulangi kemiskinan yang ada di Indonesia khususnya di Palopo dalam hal ini nelayan tradisional di kota Palopo, namum untuk menanggulangi kemiskinan tidak semudah membalikan telapak tangan seperti yang dikatakan oleh Walikota Palopo (H.P.A. Tenriadjeng). Angka kemiskinan di kota Palopo turun pada 2012 namun naik lagi pada 2013, naiknya angka kemiskinan tersebut disebabkan oleh banyak penduduk pendatang dari luar kota Palopo. Hal serupa juga dikemukakan oleh Wakil Walikota Palopo “Saat ini angka kemiskinan di kota Palopo hampir menyentuh 14 persen dari 179.616 jiwa”. Saat menggelar rapat evaluasi program pengentasan kemiskinan di Kantor Walikota Palopo,tanggal 23 September 2014. Pada triwulan I/2014, terjadi peningkatan angka kemiskinan di Palopo mencapai 1 persen dari persentase 12,48 persen angka kemiskinan 2013 menjadi 13,53 persen pada tahun 2014. Peningkatan angka kemiskinan di atas 1 persen ini dipicu tingginya urban dan kenaikan harga pangan di pasaran beberapa bulan terakhir.

Sedangkan menurut Sekretaris Bappeda Palopo Hasan mengatakan, peningkatan angka kemiskinan 1 persen di Palopo lantaran tingginya warga pendatang (urban) ke Palopo yang bekerja sebagai buruh, tukang becak, dan lain-lain. “Khusus urban,angka kemiskinan di Palopo mendominasi 10 persen, sisanya sekitar 3 persen warga Palopo yang bermukim di daerah pesisir khususnya nelayan tradisional.

109

Dalam hal ini kondisi kemiskinan nelayan tradisional di kota Palopo dalam penelitian ini dikarenakan:

1. Masih menggunakan perahu dayung sampan untuk melakukan aktifitas penangkapan di laut.
2. Memiliki banyak tanggungan keluarga namun sumber pendapatan keluarga hanya mengandalkan kepala keluarga.
3. Dilihat dari kondisi rumah, maka rumah nelayan yang dikategorikan miskin yaitu rumah yang masih beratapkan daun nipah dengan dinding semi permanen dari kayu dan biasanya sudah tua karena rumah warisan dari orang tua.
4. Dilihat dari kapal yang dimiliki, maka nelayan yang dikategorikan miskin secara lokal yaitu nelayan yang mesin kapalnya sudah tua dan bentuk kapalnya tidak bersih akibat jarang dirawat seperti di cat karena perawatan kapal membutuhkan waktu kurang lebih satu minggu untuk tidak menurunkan kapal tersebut ke laut, sehingga nelayan yang miskin jarang merawat kapalnya karena harus mencari nafkah di laut.
5. Dilihat dari kepemilikan harta benda, maka nelayan yang dikatakan miskin secara lokal yaitu nelayan yang tidak memiliki alat ekektronik maupun kendaraan bermotor.
6. Kurangnya perhatian pemerintah terhadap kondisi ekonomi nelayan tradisional.
7. Mahalnya BBM yang tidak sesuai dengan pendapatan nelayan.
8. Bantuan Lansung Pemerintah tidak tepat sasaran.
9. Sosialisasi kebijakan Pemerintah yang belum maksimal.

Disamping itu keadaan masyarakat nelayan tradisional Kota Palopo sangat memprihatinkan karena masih sebagian besar berada dibawah garis kemiskinan. Penyebab dari kemiskinan masyarakat setempat adalah masyarakat nelayan masih menggunakan alat tradisional dalam menangkap ikan, tempat memasarkan hasil tangkapannya sangat jauh sehingga memerlukan *living cost* (biaya hidup) yang cukup besar sebaliknya harga ikan relatif murah. Penggunaan berbagai cara penangkapan ikan ilegal yang menyebabkan ekosistem laut rusak sehingga hasil tangkapan nelayan berkurang, penggunaan alat tangkap yang masih tradisional sehingga hasil tangkapannya yang diperoleh sangat sedikit, kemudian adanya monopoli dalam penangkapan ikan oleh nelayan yang bermodal besar dengan kapasitas kapal dan pukat yang daya tangkapannya lebih besar sehingga mematikan nelayan kecil.

Hal ini diperkuat oleh salah satu nelayan, argumen responden yang berinisial BS mengatakan:

Kalau di daerah sini khususnya nelayan, penanggulangan kemiskinan sangat susah ditanggulangi karena peluang nelayan tradisional sangat susah bersaing dengan nelayan yang mempunyai kapal-kapal besar dan dilengkapi dengan teknologi. (wawancara 1 oktober2014).

Namun hal itu dapat diatasi dengan cara: memperbaharui dan lebih memberdayakan masyarakat dalam Program Jaring Pengamanan Sosial (PJPS), Pembentukan UKM-UKM yang memberdayakan masyarakat miskin sesuai dengan kultur dan budaya masing-masing daerah. Membangun dan memperluas sarana transportasi dan informasi supaya dapat sampai ke masyarakat miskin, turun ke masyarakat dan mendengar secara langsung apa yang menjadi kekurangan dan bagaimana solusi penanggulangan kemiskinan yang sesuai untuk masyarakat miskin.

Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan salah satu responden yang berinisial BD mengatakan:

Percuma jie saja penanggulangan kemiskinan kalo warga disini tidak saling menghargai satu sama lain, terlalu tinggi rasa curiganya satu sama lain gara-gara tidak terima jie bantuan dari Pemerintah, najelek-jelekinmi tetangganya. (wawancara 1 oktober 2014*).*

Selain itu untuk menanggulangi kemiskinan di kota Palopo, sudah berbagai cara yang dilakukan seperti memberikan bantuan langsung kepada nelayan seperti, bantuan pnpm , juga membangun fasilitas penunjang dan pemberian pelayanan yang maksimal terhadap nelayan, terlebih lagi pada tahun 2015 ini pemerintah kota Palopo melalui Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) memberikan izin usaha secara gratis guna memberikan peluang kerja pada masyarakat nelayan kota Palopo dalam rangka mengembangkan usahanya termasuk usaha untuk nelayan.

Pada awalnya seluruh nelayan Tradisional di kota Palopo masih menggunakan perahu dayung, sampan dan menjual hasil tangkapannya masing-masing ke kota Palopo dan penduduk sekitarnya. Ketika sudah terkumpul banyak hasil tangkapan yang diperoleh dari masing-masing nelayan yang hendak menjual hasil tangkapannya, maka mereka menjual dengan cara kolektif karena pada saat itu belum ada agen tempat menjual hasil tangkapannya di desa maupun di kota Palopo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan seorang nelayan berinisial YD, mengatakan bahwa:

Kadang-kadang saya bosan berjualan ikan di pasar biasanya saya istrahat dulu berjualan ikan 1 hari terus besoknya pi baru pergi ka’ kembali berjualan ikan dipasar karena harga ikan di desa maupun di pasar harganya terlalu murah. (wawancara tanggal, 3 oktober 2014).

Kemiskinan merupakan hal yang sangat sensitif terhadap perekono-mian bangsa dimana hal ini memicu ketidakadilan antara warga Negara khususnya nelayan, sebagaimana dalam mengembangkan potensi ekonomi sebuah wilayah merupakan hasil kerja besar multi sektor dan multi stakeholder serta membutuhkan pendekatan yang partisipatif dan kolaboratif.

Kemiskinan dapat dilukiskan dengan kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok (Salim, 1984: 41). Dalam kaitannya dengan hal ini, Wolrd Bank mendefinisikan keadaan miskin sebagai:

*Poverty is concern with absolute standard of living of part of society the poor in equality refers to relative living standards across the whole society*. (World Bank, 1990; 26).

Dengan kata lain, kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan yaitu Rp.2.526.- untuk memenuhi kebutuhan minimum. Kebutuhan tersebut hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak. Jika tingkat pendapatan tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum, maka orang atau rumah tangga tersebut dapat dikatakan sebagai keluarga miskin. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya atas kegiatan ekonomi, sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang memiliki potensi lebih tinggi. Masalah kemiskinan muncul karena adanya sekelompok anggota masyarakat yang secara struktural tidak mempunyai peluang dan kemampuan yang memadai untuk mencapai tingkat kehidupan yang layak. Akibatnya mereka harus mengakui keunggulan kelompok masyarakat lainnya dalam persaingan mencari nafkah dan kepemilikan aset produktif, sehingga semakin lama semakin tertinggal. Dalam prosesnya, gejala tersebut memunculkan persoalan ketimpangan distribusi pendapatan khususnya nelayan tradisional.

Berdasarkan Kebijakan pemerintah tentang Peraturan perundang-undangan tentang pengentasan kemiskinan Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pengendalian inflasi daerah bukanlah sesuatu yang baru. Pemerintah Pusat dan Bank Indonesia bekerjasama dengan beberapa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota telah membentuk Tim Pengendalian Inflasi Daerah (TPID) yang bertugas menjaga stabilitas harga dan pengelolaan inflasi di daerah. Melalui peningkatan koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan di daerah tersebut, maka ketersediaan (availability) serta keterjangkauan (accessibility) bahan kebutuhan pokok di daerah akan lebih terjamin dan ancaman peningkatan angka kemiskinan dapat dihindari. Partisipasi aktif Pemerintah Daerah tersebut pada akhirnya bukan hanya akan menjamin keberhasilan pembangunan di daerahnya, namun secara sentrifugal akan mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan keadilan sosial-ekonomi sebagaimana dalam peraturan pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan Repoblik Indonesia Nomor/PMK.07/2014 Tentang *“*Indeks fiskal dan kemiskinan Daerah dalam rangka perencanaan pendanaan urusan Pusat dan Daerah untuk penanggulangan kemiskinan Tahun anggaran 2015”.

1. **Program Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan Tradisional**

Program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional menjadi media masyarakat di kelurahan dalam melibatkan dirinya untuk kepentingan pembangunan dan kemasyarakatan, disamping itu program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional ini juga memberdayakan masyarakat dalam dimensi berdemokrasi, khususnya dalam pemilihan pimpinan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Sebab BKM itu memang dari, oleh, dan untuk masyarakat itu sendiri. Kesemuanya itu bermuara pada peningkatan kapasitas kemandirian masyarakat untuk keluar dari lingkaran kemiskinan.

Penegasan itu lebih memperjelas bahwa program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional sebagai sebuah kebijakan yang diarahkan pada tiga bidang pengembangan yang disebut dengan Tridaya, atau upaya meningkatkan keberdayaan masyarakat pada tiga bidang utama, yakni: bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial, yang pada gilirannya menuju pada keberdayaan masyarakat dalam kemandirian berusaha untuk segera keluar dari masalah kompleksitas kemiskinan.

Relevan dengan itu, Roesmidi dan Riza (2006) mengemukakan bahwa pentingnya pemberdayaan masyarakat tidak hanya ditujukan secara individual, akan tetapi juga secara kolektif sebagai bagian dari aktualisasi eksistensi manusia. Dengan demikian dalam tataran ini manusia dijadikan sebagai tolok ukur normatif, yang menempatkan konsep pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga dan masyarakat bahkan bangsa sebagai aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab.

Program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo berbentuk Tridaya, baik bidang fisik, ekonomi, maupun bidang sosial, dengan arah kegiatannya meliputi: peningkatan daya sosial, berupa: beasiswa, tunjangan penyandang cacat dan lanjut usia, dan pelatihan ketrampilan, serta peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Aktivitas masyarakat melalui kelompok usaha bersama maupun melalui organisasi badan keswadayaan masyarakat, mampu mengakselerasikan percepatan perbaikan lingkungan hidupnya, penguatan kelembagaan ekonomi dan usahanya, serta mendidik masyarakat untuk memahami arti partisipasi langsung dalam setiap tahapan pembangunan di kelurahan, dimanapun mereka tinggal. Tim Pokja Wilayah Kecamatan sangat antusias melihat motivasi dan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Olehnya itu, dengan melalui program implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional ini akan menjadi salah satu media yang sangat ampuh dalam mengimplementasikan setiap kebijakan pemerintah kota khususnya, dan pada akhirnya pemerintah akan benar-benar bertindak sebagai fasilitator.

1. **Pendekatan Filosofis**

Definisi operasional pendekatan filosofis adalah menganalisis tingkat kebenaran makna program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: adanya manfaat program pengentasan kemiskinan terhadap nelayan tradisional.

Kelautan dan perikanan mempunyai peran yang penting da strategis dalam pembangunan perekonomian nasional. Terutama dalam meningkatkan perluasan kesempatan kerja, pemerataan pendapatan dan peningkatan taraf hidup masyarakat pada umumnya, nelayan kecil, pembudayaan ikan kecil dan pihak-pihak pelaku usaha di bidang kelautan dan perikanan dengan tetap memelihara lingkungan, kelestarian dan ketersediaan sumberdaya hayati.

Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya laut saat ini telah terjadi perubahan yang sangat besar, baik yang berkaitan dengan sumber daya ikan, kelestarian lingkungan sumber daya ikan, maupun perkembangan metode pengelolaan perikanan yang efektif, efesien dan modern. Sehingga diperlukan pengelolaan perikanan secara berhati-hati dengan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kemitraan, keterpaduan, efesiensi dan kelestarian yang berkelanjutan.

Namun apakah kenyataannya seperti itu, rasanya sulit untuk sekedar menjawab iya atas pertanyaan tersebut. Kenyataannya, nelayan yang mendiami pesisir lebih dari 22 persen dari seluruh penduduk Indonesia justru berada di bawah garis kemiskinan dan selama ini menjadi golongan yang paling terpinggirkan karena kebijakan dalam pembangunan yang lebih mengarah kepada daratan. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) kota Palopo tahun 2014, penduduk miskin di Indonesia mencapai 9.616 jiwa dan 3,47 persen di antaranya adalah masyarakat yang hidup di kawasan pesisir dan pedesaan. Di sisi lain pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumberdaya kelautan dan pesisir selalu beriringan dengan kerusakan lingkungan dan habitat seperti terumbu karang dan hutan *mangrove* (bakau), dan hampir semua eksosistim pesisir Indonesia terancam kelestariannya.

Hal tersebut menimbulkan sebuah ironi, karena bagaimana bisa, sebuah negeri dengan kekayaan laut yang begitu melimpah malah tidak memberikan kesejahteraan bagi para nelayan? Apa sebetulnya yang menjadi masalah?

Bank Dunia memperhitungkan bahwa 108,78 juta orang atau 49 persen dari total penduduk Indonesia dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Kalangan tersebut hidup hanya kurang dari 2 dollar AS atau sekitar
Rp. 19.000,– per hari. Badan Pusat Statistik (BPS), dengan perhitungan yang agak berbeda dari Bank dunia, mengumumkan angka kemiskinan di Indonesia ‘hanya’ sebesar 34,96 juta orang (15,42 persen). Angka tersebut diperoleh berdasarkan ukuran garis kemiskinan ditetapkan sebesar 1,55 dollar AS. Namun, terlepas dari perbedaan angka-angka tersebut, yang terpenting bagi kita adalah bukan memperdabatkan masalah banyaknya jumlah orang miskin di Indonesia, tapi bagaimana menemukan solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut.

Dengan potensi yang demikian besar, kesejahteraan nelayan justru sangat minim dan identik dengan kemiskinan. Sebagian besar (63,47 persen) penduduk miskin di Indonesia berada di daerah pesisir dan pedesaan. Data statistik menunjukan bahwa upah riil harian yang diterima seorang buruh tani (termasuk buruh nelayan) hanya sebesar Rp.30.449,- per hari. Jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan upah nominal harian seorang buruh bangunan biasa (tukang bukan mandor) Rp.48.301,- per hari. Hal ini perlu menjadi perhatian mengingat ada keterkaitan erat antara kemiskinan dan pengelolaan wilayah pesisir.

Tekanan terhadap sumber daya pesisir sering diperberat oleh tingginya angka kemiskinan di wilayah tersebut. Kemiskinan sering pula memicu sebuah lingkaran setan karena penduduk yang miskin sering menjadi sebab rusaknya lingkungan pesisir, namun penduduk miskin pulalah yang akan menanggung dampak dari kerusakan lingkungan. Dengan kondisi tersebut, tidak mengheran-kan jika praktik perikanan yang merusak masih sering terjadi di wilayah pesisir. Pendapatan mereka dari kegiatan pengeboman dan penangkapan ikan karang dengan *cyanide/*sianida (racun pembasmi serangga)masih jauh lebih besar dari pendapatan mereka sebagai nelayan. Besarnya perbedaan pendapatan tersebut di atas, sulit untuk mengatasi masalah kerusakan ekosistem pesisir tanpa memecahkan masalah kemiskinan yang terjadi di wilayah pesisir itu sendiri.

Di dalam proses pengentasan kemiskinan hal yang sangat penting adalah bagaimana landasan kebijakan pemerintah khususnya pemerintah kota Palopo dalam memberikan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masya-rakat, dengan ketentuan yang di sesuaikan pada norma-norma daerah. Selain itu untuk mengetahuai indikator yang berhubungan langsung dengan proses kebijakan pemerintah daerah Kota Palopo dalam kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional yang bermanfaat dari program tersebut dapat kita lihat dari beberapa pengakuan warga nelayan yang ada di kota Palopo.

Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perencanaan Nasional Kota Palopo mengatakan bahwa:

Nelayan yang miskin umumnya belum banyak tersentuh teknologi modern, kualitas sumber daya manusia rendah dan tingkat produktivitas hasil tangkapannya juga sangat rendah. Tingkat pendidikan nelayan berbanding lurus dengan teknologi yang dapat dioprasikan oleh para nelayan, dalam hal ini teknologi di bidang penangkapan dan pengawetan ikan. Ikan cepat mengalami proses pembusukan dibandingkan dengan bahan makanan lain disebabkan oleh bakteri dan perubahan kimiawi pada ikan. Oleh karena itu, diperlukan teknologi pengawetan ikan yang baik. Selama ini, nelayan hanya menggunakan cara yang tradisional untuk mengawetkan ikan. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan dan pengusahaan nelayan terhadap teknologi. (Wawan-cara, 4 Oktober 2014).

Apa yang dirasakan masyarakat terhadap pelaksanaan program pengentasan kemiskinan, khususnya di Kota Palopo sebagaimana dikemukakan di atas, merupakan harapan kita semua, agar terjadi perbaikan pola hidup masyarakat yang dapat membangun dirinya, dan masyarakatnya, sesuai dengan prinsip kehidupan dan hakekat kemanusiaan. Paling tidak bahwa apa yang dilaksanakan dalam rangka program pengentasan kemiskinan menjadi sebuah program nyata yang dapat secara langsung bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

Berkaitan dengan itu, peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo, mengatakan bahwa:

Kompleksnya permasalahan kemiskinan masyarakat nelayan terjadi disebabkan masyarakat nelayan hidup dalam suasana alam yang keras yang selalu diliputi ketidakpastian dalam menjalankan usahanya. Musim paceklik yang selalu datang tiap tahunnya dan lamanya pun tidak dapat dipastikan akan semakin membuat masyarakat nelayan terus berada dalam lingkaran setan kemiskinan setiap tahunnya. (wawancara, 08 September 2014).

Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Kemiskinan tidak bisa hanya dilihat dari sudut ekonomi saja, karena kemiskinan ternyata berkaitan dengan berbagai aspek, salah satunya aspek sosial budaya, bahwa persoalan kemiskinan sangat erat hubungannya dengan budaya. Dari sudut ini, kita dapat melihat bahwa budaya turut ambil bagian dalam membuat seseorang menjadi miskin.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palopo, maka peneliti memaparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda sebagai berikut:

Wawancara dengan informan Kelurahan Sabbamparu yang bernama Asse, menyatakan bahwa:

Pengentasan kemiskinan tidak ada perubahan (manfaatnya) apabila pemerintah tidak mengetahui apa kebutuhan kami sebagai nelayan tradisional, sedangkan bantuan pemerintah masih bersifat umum, seperti dana KUR, pembangunan SPBU khususnya untuk nelayan tidak ada, yang ada hanya bak penampungan solar. (wawancara, 4 Oktober 2014)..

Wawancara dengan informan Kelurahan Penggoli yang bernama Latajering, mengatakan bahwa:

Program pengentasan kemiskinan yang bermanfaat atau ada perubahan apabila pemerintah memberikan bantuan kepada nelayan tradisional sesuai dengan kebutuhan kami seperti memberikan bantuan pukat, perahu, mesin, ada pembangunan SPBU, diberikan bantuan dana untuk biaya oprasional dan dana KUR khusus nelayan. (Wawancara, 08 September 2014).

Wawancara dengan informan Kelurahan Pontap yang bernama Hamka menyatakan bahwa:

Program pengentasan kemiskinan tidak ada manfaatnya atau tidak ada perubahan karena pemerintah tidak memberikan bantuan secara merata, yang dapat bantuan hanya itu-itu saja, kita tidak pernah dapat bantuan, juga kalau ada pertemuan kita tidak pernah disampaikan melainkan yang dipanggil itu-itu saja. (Wawancara, 10 September 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Kelurahan Penggoli

Pemerintah sudah memberikan bantuan kepada nelayan tradisional seperti pukat, perahu, mesin, ada dua kelompok nelayan dan 11 unit bantuan, hanya saja lemahnya pengawasan pemerintah, sehingga masyarakat sewenang-wenang dalam penggunaanya. (08 September 2014).

Kelurahan Pontap

Pemerintah khususnya Dinas Kelautan sudah memberikan bantuan kepada nelayan tradisional, seperti pemberian pukat, perahu, mesin, 1 kelompok nelayan dan diberikan 6 unit bantuan, bantuan diberikan secara bertahap masuk dalam kelompok nelayan, ada nelayan yang tidak masuk kelompok. (10 September 2014).

.Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa penyebab kemiskinan di kota Palopo setidaknya terkait dengan 3 (tiga) dimensi, yaitu: (1) Dimensi Ekonomi, kurangnya sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan orang, baik secara finansial ataupun segala jenis kekayaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (2) Dimensi Sosial dan Budaya, kekurangan jaringan sosial dan struktur yang mendukung untuk mendapatkan kesempatan agar produktivitas seseorang meningkat. dan
(3) Dimensi Sosial dan Politik, rendahnya derajat akses terhadap kekuatan yang mencakup tatanan sistem sosial politik.

Di dunia bagian manapun, kita sulit menemukan adanya suatu negara tanpa orang miskin. Pengelompokkan golongan berdasarkan suatu kualifikasi miskin dan kaya memang menjadi suatu fitrah dan oleh karenanya selalu ada dalam kehidupan manusia. Namun, menjadi sebuah masalah apabila kemiskinan diartikan sedemikian rupa sehingga menimbulkan perbedaan di antara para warga masyarakat secara tegas.

Berdasarkan temuan penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa Masyarakat nelayan kurang mengikuti pedidikan dan pelatian serta kurang tersentuh teknologi modern mengakibatkan kemampuan nelayan menangkap ikan juga rendah dan masyarakat nelayan diliputi suasana ketidakpastian masa depannya, sehingga berakibat pada kualitas sumber daya nelayan yang tergolong rendah dan tingkat pendapatan yang berkriteria juga rendah. Sehingga dapat diasumsikan bahwa program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional belum mendapat manfaat yang berarti.

1. **Pendekatan Sosiologis**

Pengertian pendekatan sosiologis yakni menganalisis tingkat kesesuaian kehidupan masyarakat dengan program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Indikator ini diukur melalui prediktor: terjadinya respon nelayan tradisional terhadap program pengentasan kemiskinan.

Masyarakat nelayan merespon program pengentasan kemiskinan nela-yan tradisional berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu informan yang berinisial AM, bahwa:

Masyarakat nelayan merespon kebijakan tersebut karena masyarakat tingkat ekonominya rendah , yang menjadi persoalan selama ini adalah mereka menganggap ada beberapa program pemerintah yang dianggap tidak dapat memperbaiki kehidupan nelayan sampai saat ini, seperti stok BBM yang kurang memadai, pemberian subsidi terhadap BBM, adanya kebijakan pemerintah memoratorium kapal-kapal besar berlayar dalam menangkap ikan dalam waktu tertentu. (Wawancara, 14 Oktober 2014).

Berkenaan dengan itu terdapat berbagai bentuk respon nelayan tradisional terhadap program pengentasan kemiskinan, sebagai berikut:

1. Masyarakat nelayan kurang merespon, karena: (a) Sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kurang optimal sehingga tidak menyelesaikan permasalahan, dan (b) Sistem administrasi terlalu rumit,yang menjadikan nelayan enggan untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan.
2. Masyarakat nelayan tidak merespon, dikarenakan: (a) Masih banyak nelayan yang terisolir dari kehidupan pemerintah atau daerah sekitarnya,sehingga membatasi mereka untuk mendapatkan informasi, dan (b) Kebutuhan nelayan tidak sebanding dengan kemampuan pemerintah dalam menyiapkan alat-alat yang biasa disiapkan.
3. Masyarakat nelayan sangat merespon, karena: (a) Kemampuan bersaing ditentukan oleh kemampuan dalam mema-sarkan suatu barang dan aksesnya yang hanya biasa dilakukan oleh pemerintah, (b) Kekurangan nelayan dalam menjual hasil tangkapan mereka akan mudah dilakukan, dan (c) Kemampuan dan daya saing dari segi efektifitas dan efesiensi yang dapat dilakukan dengan penyediaan alat-alat canggih yang disiapkan oleh pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo yang berinisal BR, tentang manfaat program dan bentuk program kebijakan pemerintah mengemukakan:

Menurut saya dari program pengentasan kemiskinan terhadap nelayan dalam bentuk pemberian dana bantuan setiap bulannya sangatlah bermanfaat, selain itu kami berharap pemerintah dapat memberikan sumbangan bantuan kepada rakyat yang kurang mampu sehingga dapat mengurangi sedikit beban kami. (Wawancara, 25 Oktober 2014).

*Stereotype* (meniru-niru) seperti boros dan malas oleh berbagai pihak sering dianggap menjadi penyebab kemiskian nelayan. Memang ada sebagian nelayan yang mempunyai kebiasaan dan budaya boros dan lupa akan kondisi ketika mengalami kesusahan. Padahal kultur nelayan jika dicermati justru memiliki etos kerja yang handal. Sebagai contoh, mereka pergi subuh pulang siang, bahkan pada masa tertentu nelayan terpaksa harus beberapa hari di laut dan menjual ikan hasil tangkapannya melalui para tengkulak yang menemui mereka ditengah laut, kemudian menyempatkan waktu senggang untuk memperbaiki jaring.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

wawancara dengan informan Kelurahan Penggoli yang bernama Sultan mengatakan bahwa: program pengentasan kemiskinan seperti adanya bantuan pukat, perahu dan mesin mengakibatkan sebagian nelayan tradisional semakin malas karena hanya mengharapkan bantuan saja tidak kreatif, untuk terima apa adanya, jika ada hasil tangkapannya tidak tau menabung langsung dihabisi dengan anggapan ada bantuan dari pemerintah karena sudah merupakan kebiasaan. (Wawancara, 14 Oktober 2014).

wawancara dengan informan Kelurahan Sabbamparu yang bernama Daeng Marewa, mengatakan bahwa: program pengentasan kemiskinan ada perubahan karena kita diajari memakai pukat, memakai mesin sehingga kita sudah bisa cari ikan jauh, sehingga hasil tangkapan sudah ada perubahan yang tadinya hanya kita dapat 5 kg ikan, setelah mendapat bantuan dari pemerintah hasilnya sudah naik kadang 8-10 kg ikan. (Wawancara, 25 Oktober 2014).

Wawancara dengan informan Kelurahan Pontap yang bernama Mardin, mengatakan bahwa: program pengentasan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah belum ada perubahan karena masih ada istri nelayan yang belum merubah kebiasaannya seperti pergi pagi ketetangga menggosip, makan bersama, tinggal anaknya tidak terurus, suami pulang melaut tidak ada tersedia makanan dirumah, tidak memahami apa yang disarankan oleh pemerintah masih ada yang buta huruf. (Wawancara, 10 September 2014)

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

wawancara dengan informan Kelurahan Penggoli yang bernama Sultan mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan seperti adanya bantuan pukat, perahu dan mesin mengakibatkan sebagian nelayan tradisional semakin malas karena hanya mengharapkan bantuan saja tidak kreatif, untuk terima apa adanya, jika ada hasil tangkapannya tidak tau menabung langsung dihabisi dengan anggapan ada bantuan dari pemerintah karena sudah merupakan kebiasaan. (Wawancara, 14 Oktober 2014).

wawancara dengan Daeng Marewa, mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan ada perubahan karena kita diajari memakai pukat, memakai mesin sehingga kita sudah bisa cari ikan jauh, sehingga hasil tangkapan sudah ada perubahan yang tadinya hanya kita dapat 5 kg ikan, setelah mendapat bantuan dari pemerintah hasilnya sudah naik kadang 8-10 kg ikan. (Wawancara dengan informan Kelurahan Sabbamparu, 25 Oktober 2014).

Wawancara dengan informan Kelurahan Pontap yang bernama Mardin, mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah belum ada perubahan karena masih ada istri nelayan yang belum merubah kebiasaannya seperti pergi pagi ketetangga menggosip, makan bersama, tinggal anaknya tidak terurus, suami pulang melaut tidak ada tersedia makanan dirumah, tidak memahami apa yang disarankan oleh pemerintah masih ada yang buta huruf. (Wawancara, 10 September 2014)

Perlu adanya upaya merubah cara berpikir nelayan dan keluarganya, terutama mengenai kemampuan dalam mengelola keuangan disesuaikan dengan kondisi normal dan paceklik, selain mencari alternatif aktivitas disaat kondisi cuaca tidak menentu. Bahwa musim paceklik akan hadir dalam setiap tahunnya, oleh karenanya berbagai strategi adaptasi dilakukan masyarakat nelayan untuk bertahan hidup. Strategi adaptasi yang biasanya dilakukan adalah memobilisasi peran perempuan (kaum istri) dan anak-anaknya untuk mencari nafkah. Keterlibatan perempuan dalam mencari nafkah untuk keluarga di wilayah pesisir atau desa-desa nelayan tidak terlepas dari sistem *the division of labour by gender* (pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin) yang berlaku pada masyarakat setempat.

Kaum perempuan biasanya terlibat penuh dalam kegiatan pranata-pranata sosial ekonomi yang mereka bentuk, seperti arisan, kegiatan pengajian berdimensi kepentingan ekonomi, simpan pinjam, dan jaringan sosial yang bisa mereka manfaatkan untuk menunjang kelangsungan hidup keluarganya. Hadirnya pranata-pranata tersebut merupakan strategi adaptasi masyarakat nelayan dalam menghadapi kesulitan hidup yang dihadapinya. Strategi adaptasi diartikan sebagai pilihan tindakan yang bersifat rasional dan efektif sesuai dengan konteks lingkungan sosial, politik, ekonomi dan ekologi, dimana penduduk miskin itu hidup.

Dalam hal ini peran kaum perempuan nelayan tidak lagi berada pada ranah domestik (rumah tangga) tetapi telah memasuki ranah publik (masyarakat luas). Dalam beberapa kasus, untuk menambah penghasilan keluarga, para kaum perempuan nelayan bahkan terpaksa menitipkan anak mereka yang masih kecil untuk di rawat kepada anaknya yang lebih tua atau tetangga yang tidak bekerja, karena suaminya bukan berprofesi sebagai nelayan, misalkan guru, pedagang, petani dan lain sebagainya diluar profesi sebagai nelayan. Sedangkan strategi adaptasi yang dilakukan para nelayan (kaum suami) adalah diversifikasi pekerjaan untuk memperoleh sumber penghasilan baru, seperti menjadi buruh di pasar, bertukang dan bertani (bagi nelayan di pedesaan).

Berkaitan dengan diversifikasi pekerjaan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan, pemangku kepentingan diharapkan mampu mencarikan alternatif potensi yang berkaitan kewilayahan maupun keterampilan masyarakat nelayan. Hal ini diperlukan agar ada diversifikasi yang lebih menungtungkan, apakah melalui upaya pengembangan pariwisata setempat, pengolahan hasil tangkapan laut menjadi makanan khas, hingga upaya budidaya ikan. Selain itu perlu membangun jejaringan diantara pemangku kepentingan berdasarkan kapastitasnya. Misalnya LSM dengan memberikan pendampingan dan pelatihan, pemerintah memberikan dukungan perizinan dan fasilitas dan pengusaha memberikan bantuan modal. Dengan konsep ini, diharapkan kondisi paceklik, tidak akan terlalu besar dampaknya bagi masyarakat nelayan karena sudah terbentuk alternatif pekerjaan yang sama-sama menguntungkan.

Sedangkan hasil survey menunjukkan bahwa masyarakat nelayan tradisional, kehidupanya masih memperihatinkan. Masih banyak masyarakat nelayan yang menganggur tidak melaut, karena gejala alam yaitu setiap bulan menampakkan cahaya terang sulit memperoleh ikan atau sejenisnya. Walaupun saat seperti itu para nelayan membenahi peralatan melautnya. Hanya saja kondisi seperti ini cukup panjang, sehingga dibutuhkan pekerjaan alternatif, untuk menutupi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Disini dibutuhkan kepedulian pemerintah melakukan pendekatan sosiologis, dalam rangka merubah pola pikir masyarakat nelayan dalam mencari atau menciptakan alternatif pekerjaan selain melaut.

Menurut hasil wawancara, surpey dan dokumen menunjukkan bahwa Masyarakat nelayan tradisional kurang merespon kebijakan pengentasan kemiskinan, karena kurang tersedia stok BBM yang memadai, sehingga terjadi kelangkaan BBM. Namun manyarakat nelayan membutuhkan bantuan dana hibah (tanpa pengembalian setiap bulan), dan pemerintah tetap diharapkan melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap nelayan dalam peman-faatannya, demi meraih kesuksesan mengelola wilayah bahari sehingga mendukung kualitas hidup nelayan tradisional.

1. **Pendekatan Yuridis**

Makna pendekatan yuridis yaitu menganalisis tingkat kesesuaian program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: Pemanfaatan regulasi yang masih berlaku terhadap program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di Kota Palopo.

Adapun regulasi yang mengatur bagaimana peran nelayan terhadap semua kegitan kesehariannya maupun menempatkan nelayan tradisional sebagai subjek penting dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir dapat terukur dalam peraturan yang sudah belaku sekarang. Disamping itu dapat memberikan dampak negatif terhadap peningkatan pendapatan nelayan sebagaimana temuan peneliti terhadap regulasi yang berlaku terhadap masyarakat nelayan tradisional di kota Palopo.

Hal ini dapat di ketahui dengan hasil wawancara dengan salah satu informan berinisial KP yaitu, apakah regulasi yang berlaku masih dimanfaatkan:

UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan tak menempatkan nelayan tradisional sebagai subjek penting dalam pengelolaan dan peman-faatan sumber daya pesisir. Proses perizinan ini, tak menempatkan nelayan tradisional sebagai subyek penting dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya laut. (Wawancara, 21 Oktober 2014).

Regulasi yang masih berlaku dimanfaatkan terhadap program pengen-tasan kemiskinan nelayan tradisioanal bernama Bakri, dengan hasil wawancara:

Memang ada UU No. 31 tahun 2004 yang mengatur tentang masyarakat nelayan, namun tak menempatkan nelayan tradisional sebagai subjek penting dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir. Tak heran jika proses perizinan melaut mengalami proses yang panjang, seakan nelayan tradisional selalu dalam posisi yang tidak berarti kedudukannya di daerah ini. (Wawancara, 22 Oktober 2014).

Regulasi yang masih berlaku kurang dimanfaatkan terhadap program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional sebagaimana pernyataan informan bernama Bakkareng, hasil wawancara:

Akibatnya akan terjadi penggusuran dan peminggiran nelayan tradisional yang berhak atas sumber daya pesisir. “ IP-3 prinsipnya tidak jauh berbeda dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang bertentangan dengan prisip-prinsip pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dipertegas Mahkamah Konstitusi”. (Wawancara, 27 Oktober 2014).

Regulasi yang masih berlaku sangat bermanfaat terhadap program pengentasan kemiskinan nelayan, sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo, yaitu:

Pengelolaa manajemen kelautan dan perikanan yang melibatkan masyarakat secara aktif,terbukti bisa memperbaiki taraf hidup masya-rakat dan keberlangsungan sumber daya alam. Upaya ini layak dicontoh hingga tak meminggirkan masyarakat nelayan. (Wawancara, 26 Oktober 2014).

Pengelolaan wilayah pesisir, tidak bisa hanya membahas mengenai bagaimana cara membuat wilayah pesisir menjadi indah dan mempesona atau membahas bagaimana cara menghilangkan sampah di laut. Ada satu aspek yang perlu diketahui setiap orang yang ingin melakukan pengelolaan wilayah pesisir, aspek tersebut yakni aspek hukum. Aspek hukum diperlukan agar mengetahui kewenangan dan tanggung jawab pemerintah tentang pengelolaan wilayah pesisir, dan berperan dalam melakukan pengelolaan wilayah pesisir sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan informan Kelurahan Penggoli yang bernama Baso, mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan kurang berhasil disebabkan pemerintah tidak memberikan sangsi kepada masyarakat nelayan yang diberikan bantuan seperti perahu, pukat, mesin, apabila rusak sebelum jangka waktu yang ditentukan. (Wawancara, 21 Oktober 2014)

Wawancara dengan informan Kelurahan Pontap yang bernama Rais, mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan nelayan pemerintah sudah menetapkan sangsi kepada masyarakat nelayan atau aturan, yaitu apabila nelayan merusak bantuan yang diberikan pemerintah maka priode berikutnya tidak lagi diperhitungkan atau tidak diberikan bantuan. Wawancara, 22 Oktober 2014)

Wawancara dengan informan Kelurahan Sabbamparu yang bernama Juddawi, mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan kurang berhasil disebabkan pemerintah kurang memberikan pengawasan kepada masyarakat nelayan yang mendapat bantuan. (Wawancara, 27 Oktober 2014)

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Tidak ada perda yang memberikan sangsi kepada masyarakat nelayan apabila menghilangkan barang atau rusak, seperti pukat, perahu, mesin. (21 Oktober 2014)

Ada 4 keluarga nelayan yang sering rusak mesinnya, pukatnya, perahunya hilang, disebabkan kurang perhatian atau kurang hati-hati apalagi kalau musim hujan, datang banjir perahu hayut ke laut. (27 Oktober 2014)

Penulusuran dokumen menunjukkan bahwa pengelolaan wilayah pesisir sebenarnya sudah diatur dalam UU No. 27 tahun 2007 mengenai Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, namun kemudian ada perubahan mengenai UU No. 27 tahun 2007 yang dijelaskan dalam UU No. 1 tahun 2014 mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau.

Alasan mengenai kenapa dilakukan perubahan disebutkan dalam UU No. 1 Tahun 2014 pada bagian “menimbang” point b, yakni dijelaskna *bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan Perairan Pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga beberapa pasal perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat.* Kalimat “belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab Negara secara memadai” perlu digaris bawahi. Artinya pasal UU No.1 Tahun 2013 dibuat untuk memperjelas kewenangan dan tanggung jawab Negara didalam melakukan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil selama ini belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan Perairan Pesisir dan pulau-pulau kecil melalui mekanisme pemberian HP-3. Mekanisme HP-3 mengurangi hak penguasaan negara atas Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sehingga ketentuan mengenai HP-3 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 dinyatakan bertentangan dengan UUD NKRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Keberadaan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sangat strategis untuk mewujudkan keberlanjutan pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta meningkatkan kesejahteraan Masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun, dalam pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil belum memberikan  hasil yang optimal. Demikian juga Peraturan Daerah (Perda) Kota Polopo Nomor 03 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan tata Kerja Dinas Kelautan dan Perikanan, dan pengaturan tugas pokok dan rincian tugas jabatan pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo ditetapkan melalui Peraturan Walikota Nomor 15 tahun 2009, belum memperlihatkan hasil yang memadai terhadap kehidupan masyarakat nelayan.

Oleh karena itu, dalam rangka optimalisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, negara bertanggung jawab atas Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan. Pemberian izin kepada pihak lain tersebut tidak mengurangi wewenang negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Sedangkan hasilsurvey menunjukkan bahwa masyarakat nelayan tradisional, kehidupanya masih memperihatinkan. Masih banyak masyarakat nelayan yang menganggur tidak melaut, karena gejala alam yaitu setiap bulan menampakkan cahaya terang sulit memperoleh ikan atau sejenisnya. Walaupun saat seperti itu para nelayan membenahi peralatan melautnya. Hanya saja kondisi seperti ini cukup panjang, sehingga diperlukan pekerjaan alternatif, untuk menutupi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Sebagai hasil Pengelolaan penelusuran peneliti melalui wawancara, dokumentasi dan survey, maka disimpulkan bahwa pemanfaatan regulasi terhadap pengentasan kemiskinan masyarakat nelayan belum maksimal dijalankan oleh pemerintah Kota Palopo. Untuk itu diperlukan keseriusan pemerintah Kota Palopo memberdayakan masyarakat nelayan, agar penduduk yang masih memiliki usia produktif di daerah pesisir, memiliki kualitas hidup yang lebih baik.

1. **Tahapan Implementasi Kebijakan pengentasan Kemiskinan Nelayan**
2. **Sosialisasi Kebijakan**

Batasan penegertian sosialisasi kebijakan yaitu pemaparan kebijakan pengentasan kemiskinan kepada nelayan tradisional agar dapat mengetahui dan memahami dalam bentuk formal dan non-formal. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: terjadinya sosialisasi oleh supervisor ke nelayan tentang program peningkatan pendapataan nelayan tradisional.

Dalam tahapan implementasi kebijakan diadakan sosialisai oleh supervioner kenelayan tentang program peningkatan pendapatan nelayan yang merupakan hal terpenting untuk memberikan pengetahuan baru terhadap nelayan tradisional di kota Palopo sehingga ini bisa membantu pemerintah daerah.

Dalam hal ini, seperti hasil wawancara dengan informan yang berinisial MA, sebagai berikut:

Upaya pemerintah daerah memberikan penerangan terhadap masyarakan nelayan agar memahami program pengentasan kemiskinan belum maksimal. Tujuannya adalah masyarakat melakukan berbagai kegiatan selain melaut. Misalnya membuka keterampilan menjahit secara professional bagi keluarga masyarakat nelayan, membuka perbengkelan, bercocok tanah, beternak ayam, kambing dan sapi demi memenuhi permintaan pasar sekitar dan daerah lainnya. (Wawancara, 26 Agustus 2014).

Program peningkatan pendapatan nelayan kurang disosialisasikan, hasil wawancara dengan informan yang berinisial AB, sebagai berikut:

Kurang disosialisasikan dalam bentuk bagaimana cara menggunakan alat tangkap ikan sehingga nelayan dapat meningkatkan pendapa-tannya. (Wawancara, 21 Agustus 2014).

Hal ini sejalan dengan imformasi yang disampaikan oleh nelayan setempat yang bernama Rudding, memberikan keterangan bahwa:

Pada hakektnya pemerintah telah melakukan sosialisasi tentang Pengelolaan manajemen kelautan dan perikanan yang melibatkan masyarakat kurang dijalankan. Terbukti kebijakan pemerintah kurang memperbaiki taraf hidup masyarakat dan keberlangsungan sumber daya alam. Padahal perlu terus digalakkan sosialisasi agar masyarakat nelayan memiliki wawasan tentang teknik mengelola laut secara bijak. Misal ikan dan sejenisnya dapat ditangkap dengan jaring tanpa menggunakan bom ikan yang dapat membunuh ikan kecil yang belum layak konsumsi. Juga tidak membuang limbah sembarangan di laut, seperti solar dan bahan asing bagi makhluk yang di laut. (Wawancara, 16 Agustus 2014).

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, wawancara, dan penelusuran dokumentasi di lokasi penelitian diketahui bahwa tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan telah disosialisasikan oleh pemerintah kepada masyarakat nelayan tradisional, namun intensitas dan keseriusan pemerintah belum maksimal. Sehingga masyarakat nelayan tradisional kurang merespon kebijakan pemerintah daerah. Penyebab lain atas kurangnya respon masyarakat program pengentasan kemiskinan nelayan, karena mereka memiliki tingkat pengetahuan yang rendah.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Herman mengatakan bahwa sosialisa kebijakan pemerintah tidak menyeluruh, saya saja tidak pernah mendapat bantuan sama sekali, yang dapat bantuan hanya itu-itu saja, kita disuruh masukkan proposal dana kita tidak pernah dikasih tau, yang ada saja kenalannya dikantor yang selalu ditunjuk dan mendapat bantuan. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 26 Agustus 2014).

Wawancara dengan Muhammadong mengatakan bahwa pengentasan kemiskinan nanti dikatakan berhasil apabila semua nelayan dapat bantuan dan pemerintah harus aktif memberikan penjelasan atau cara memakai alat tangkap, sedangkan sosialisasinya hanya satu kali selama ini. (Informan Kelurahan Pontap, 21 Agustus 2014).

Wawancara dengan Firman mengatakan bahwa pemerintah sudah datang memberikan sosialisasi tentang pentingnya masyarakat nelayan tradisional bergabung dalam UKM, cara mendapatkan pinjaman dana KUR, sudah ada peningkatan pendapatan kami sehingga kami bisa pergi tanah suci. (Informan Kelurahan Penggoli, 16 Agustus 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Sosialisasi kebijakan pemerintah sudah dijalankan hanya saja masyarakat kurang memahami apa yang sudah disampaikan seperti program dinas kelautan tentang pemberian bantuan persyaratan harus masuk kelompok nelayan, membuat proposal, jika ingin mendapatkan bantuan dana KUR harus membuat kelompok UKM, para istri nelayan dianjurkan bergabung atau aktif. (26 Agustus 2014).

Dengan demikian pemerintah harus mencari formulasi dan teknik yang lebih baik, sehingga masyarakat nelayan lebih peduli dan responsif terhadap implementasi kebijakan melaut secara benar. Agar kelangsungan hayati laut tetap terjaga dan terus memberikan harapan hidup bagi masyarakat pesisir.

1. **Supervisi terhadap nelayan**

Makna supervisi terhadap nelayan yakni melakukan bimbingan terhadap nelayan tradisional tentang waktu yang tepat; lokasi yang potensial; dan teknik penjaringan kekayaan laut secara modern, serta bimbingan tentang pekerjaan alternatif selain melaut. Indikator ini dinilai melalui prediktor: terjadi perubahan pola pikir nelayan tentang melaut dari cara tradisional ke cara modern, dan adanya pengetahuan tentang pekerjaan alternatif selain melaut.

Sosialisasi supervisor tentang program peningkatan pendapatan nelayan kurang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana hasil wawancara dengan seorang nelayan bernama Rahman, sebagai berikut:

Sosialisasi tentang Pengelolaan manajemen kelautan dan perikanan yang melibatkan masyarakat tergolong kurang aktif. Kenyataannya kurang memperbaiki taraf hidup masyarakat dan keberlangsungan sumber daya alam. Oleh karena itu kami mengharapkan peningkatan kepedulian pemerintah dan tidak meminggirakan masyarakat nelayan. (Wawancara, 12 Agustus 2014).

Keterpaduan penanganan kemiskinan nelayan sangat dibutuhkan, tujuannya adalah untuk menghilangkan egosektor dari masing-masing pemangku kepentingan. Keterpaduan tersebut adalah sebagai berikut : *pertama*, keterpaduan sektor dalam tanggung jawab dan kebijakan. Keputusan penanganan kemiskinan nelayan harus diambil melalui proses koordinasi diinternal pemerintah, yang perlu digaris bawahi adalah kemiskinan nelayan tidak akan mampu ditangani oleh lembaga sektor kelautan dan perikanan, mulai dari pusat sampai kedaerah. *Kedua*, keterpaduan keahlian dan pengetahuan, untuk merumuskan berbagai kebijakan, strategi, dan program harus didukung berbagai disiplin ilmu pengetahuan dan keahlian, tujuannya adalah agar perencanaan yang disusun betul-betul sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat nelayan. *Ketiga*, keterpaduan masalah dan pemecahan masalah sangat diperlukan untuk mengetahui akar permasalahan yang sesungguhnya, sehingga kebijakan yang dibuat bersifat komprehensif, dan tidak parsial. *Keempat****,*** keterpaduan lokasi, memudahkan dalam melakukan pendampingan, penyuluhan dan pelayanan (lintas sektor), sehingga program tersebut dapat dilakukan secara efektif dan efesien.

Selanjutnya melalui konsep berbagai strategi pengentasan kemiskinan seperti: perluasan kesempatan kerja,pemberdayaan kelembagaan masyarakat, peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM, perlindungan sosial, dan penataan kemitraan global.

Bahwa musim paceklik akan hadir dalam setiap tahunnya. Oleh karenanya berbagai strategi adaptasi dilakukan pemerintah kota Palopo untuk bertahan hidup masyarakat nelayan. Strategi adaptasi yang biasanya dilakukan adalah memobilisasi peran perempuan (kaum istri) dan anak-anaknya untuk mencari nafkah. Kaum perempuan biasanya terlibat penuh dalam kegiatan pranata-pranata sosial ekonomi yang mereka bentuk, seperti arisan, kegiatan pengajian berdimensi kepentingan ekonomi, simpan pinjam, dan jaringan sosial yang bisa mereka manfaatkan untuk menunjang kelangsungan hidup keluarga.

Hadirnya pranata-pranata tersebut merupakan strategi adaptasi masyarakat nelayan dalam menghadapi kesulitan hidup yang dihadapinya. Strategi adaptasi diartikan sebagai pilihan tindakan yang bersifat rasional dan efektif sesuai dengan konteks lingkungan sosial, politik, ekonomi dan ekologi, dimana penduduk miskin itu hidup. Sedangkan strategi adaptasi yang dilakukan para nelayan (kaum suami) adalah diversifikasi pekerjaan untuk memperoleh sumber penghasilan baru. Bahkan, strategi adaptasi tersebut diselingi dengan menjual barang-barang berharga yang ada dan berhutang. Namun, kedua strategi ini pun tidak mudah didapat karena berbagai faktor telah membatasi akses mereka. Dengan segala keterbatasan yang ada, masyarakat nelayan mengembangkan sistem jaringan sosial yang merupakan pilihan strategi adaptasi yang sangat signifikan untuk dapat mengakses sumberdaya ikan yang semakin langka.

Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pemerintah yang nyata dalam mengatasi masa pacaklik ini, salah satunya jaminan sosial. Jaminan yang dibutuhkan masyarakat nelayan tidak muluk-muluk, mereka hanya memerlukan tersedianya dana kesehatan dan dana paceklik. Sementara itu, kebijakan tersebut harus disusun oleh struktur sosial budaya lokal, baik yang berhubungan dengan masalah institusi maupun dengan sistem pembagian kerja yang berlaku dalam masyarakat nelayan. Hal ini dikarenakan, pranata-pranata sosial budaya yang ada merupakan potensi pembangunan masyarakat nelayan yang bisa dieksplorasi untuk mengatasi kemiskinan dan kesulitan ekonomi lainnya.

Selanjutnya tanggapan tokoh masyarakat nelayan kota Palopo yang bernama H. Ibrahim, mengatakan bahwa:

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di sektor kelautan dan perikanan yang saat ini digalakkan oleh pemerintah, diharapkan bisa menurunkan angka kemiskinan nelayan di Kota Palopo. Melalui pengembangan kegiatan perekonomian masyarakat yang berbasis pada sumber daya lokal, baik masyarakat maupun sumber daya alamnya, para nelayan dapat mengembangkan usaha sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya. Dengan demikian, diharapkan dapat memberantas kemiskinan, menciptakan lapangan kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, khususnya di kalangan masyarakat nelayan. (Wawancara, 16 Agustus 2014).

Selain itu, pemerintah juga perlu mendorong sektor perbankan untuk membuka kantor kasnya di setiap Tempat Pemasaran Ikan (TPI) yang bisa mengatasi kesulitan para bakul untuk menutup tagihannya. Termasuk fungsi perbankan disini adalah menyediakan dana yang diperlukan nelayan untuk berlayar. Sayangnya dengan kondisi kehidupan nelayan yang pas-pasan, tampaknya sangat sulit bagi perbankan untuk menjalankan fungsi tersebut tanpa adanya agunan yang memadai dari para nelayan.

Relevansi hal di atas, relevan dengan argumentasi Kepala Bidang Penyusunan Program Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo yaitu Hunter Husen,S.Pt, M.Si. bahwa:

Pemerintah mengupayakan penyediaan dana khusus sebagai jaminan kepada perbankan untuk menyalurkan dananya kepada nelayan. Kalaupun perbankan tidak mampu memenuhi peran tersebut, pemerintah menempatkan dananya sebagai penyertaan modal kepada KUD-KUD pengelola Tempat Penjualan Ikan (TPI). Memang, nada miring tentang KUD seringkali kita dengar sehingga pemerintah pun cenderung berhati-hati bila ingin memberdayakan KUD. Namun, pendapat ini tidak bisa digeneralisasi secara membabi buta, karena masih cukup banyak pengurus KUD yang mempunyai hati nurani seperti KUD-KUD pengelola TPI. Tidak ada salahnya, mulai sekarang pemerintah mulai mencoba mengalokasikan dana retribusi dari transaksi di TPI untuk diarahkan kepada penyediaan modal bagi nelayan. Dengan demikian misalokasi anggaran diharapkan tidak akan banyak terjadi, karena dengan memberdayakan KUD berarti pula mendorong bangkitnya kekuatan ekonomi nelayan. (Wawancara, 18 Agustus 2014).

Kemiskinan merupakan masalah yang multidimensional sehingga pendekatan untuk mengentaskan kemiskinan juga harus multidimensional. Dalam hal mengatasi kemiskinan kaum nelayan, Setidaknya perlu menggagas dan mewujudkan harapan akan perkuatan sektor kelautan dari semua aspek. Mulai dari *gazetteer* pulau, pemetaan wilayah terbaru, penegasan tapal batas, perkuatan armada pertahanan lautan (penambahan jumlah kapal patroli laut sampai jumlah ideal), pengembangan dan kawal tetap pulau-pulau terluar, penertiban zona tangkapan ikan dan aktivitas kelautan lain, sampai persoalan penyelamatan lingkungan perairan. Hal ini juga termasuk penguatan sektor perikanan, perjuangan nasib nelayan lokal (dalam negeri), penegasan dan penegakan hukum perairan dan kelautan, sampai pemanfaatan berkelanjutan potensi laut yang ramah lingkungan. Begitu banyak “pekerjaan rumah” yang harus diselesaikan Indonesia untuk bisa tegar perkasa sebagai satu negara maritim terbesar dunia.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Awaluddin mengatakan bahwa supervise adalah pendampingan petugas terhadap masyarakat nelayan masih kurang hanya pada awal pemberian bantuan, ada 2 kelompok nelayan sedangkan supervisenya hanya 2 orang. (Informan Kelurahan Pontap, 12 Agustus 2014).

Wawancara dengan Masude mengatakan bahwa pendampingan terhadap nelayan sudah dilakukan oleh petugas seperti mengawasi dalam cara memakai pukat, cara memakai mesin dan cara memperbaiki apabila ada alat yang rusak. (Informan Kelurahan Penggoli, 16 Agustus 2014).

Wawancara dengan Nurking mengatakan bahwa supervise yang dilakukan oleh petugas masih kurang efektif, karena nanti apabila ada bantuan yang mau diberikan kepada masyarakat nelayan baru ada pendampingnya, setelah itu tidak pernah lagi dating mengajarkan kami cara penggunaannya bantuan alat tersebut. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 18 Agustus 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Supervise yang dilakukan oleh petugas masih kurang efektif, disebabkan tenaga supervise masih kurang, hanya ada 2 dimasing-masing kelurahan, juga pemakaian supervise tetang pemakaian alat bantuan tersebut, masyarakat nelayan lebih mengetahui daripada supervisenya, cara menjaring ikan, cara melaut dan cara memperbaiki alat tangkap. (16 Agustus 2014).

Dengan demikian mengatasi kemiskinan nelayan sebaiknya harus diawali dengan adanya data akurat statistik. Selanjutnya ditindaklanjuti mengenai apa penyebab dari kemiskinan tersebut, apakah karena jeratan utang atau faktor lain. Kemudian cara atau metode untuk menaggulanginya lebih terfokus, pada nelayan-nelayan yang berada pada subordinasi tokoh. Bagaimanpun juga bahwa penyebab kemiskinan tidaklah sama disemua wilayah, bahkan ukurannyapun bisa berbeda-beda atau tergantung kondisi setempat. Sehingga formula pengentasan kemiskinanpun tidak bisa digene-ralisir pada semua wilayah atau semua sektor. Kemiskinan yang dialami oleh nelayan tidak bisa disamamakan dengan ukuran kemiskinan buruh di perkotaan. Bahkan dalam suatu di kabupaten yang sama belum tentu bisa diratakan ukuranya pada desa-desa pesisir yang ada. Program pengentasan kemiskinan nelayan membutuhkan strategi khusus yang mampu menjawab realitas yang terjadi hari ini. Selain itu, peranan hukum juga menjadi sangat penting untuk mensejahterakan para nelayan.

Berdasarkan argumentasi informan, hasil penelusuran dokumentasi dan hasil survey menunjukkan bahwa pemerintah daerah kurang aktif mensosialisasikan pengelolaan manajemen kelautan dan perikanan terhadap masyarakat nelayan. Tetapi Pemerintah Kota Palopo melakukan pengem-bangan kegiatan perekonomian masyarakat yang berbasis pada sumber daya lokal, melalui dukungan pendirian KUD bagi para nelayan yang tinggal di pesisir kota Palopo.

1. **Fasilitas pemasaran hasil produksi**

Pengertian fasilitas pemasaran hasil produksi adalah penyediaan prasarana dan sarana yang potensial untuk pemasaran hasil produksi nelayan. Dalam indikator ini diukur berdasarkan 3 prediktor: adanya fasilitas transportasi yang terjangkau untuk pengangkutan hasil produksi nelayan ke tempat pemasaran; adanya tempat (pasar, pelelangan) untuk pemasaran yang layak; dan adanya konsumen (pengumpul) yang siap membeli hasil produksi nelayan dengan harga yang sewajarnya.

Dari hasil wawancara dengan seorang informan yang berinisial DA, mengungkapkan bahwa:

Saya merasa, apabila pemerintah menyiapkan fasilitas hasil tangkapan ikan kami, maka semua nelayan yang ada di Palopo bisa meningkat pendapatannya. Disamping itu hasil tangkapan ikan nelayan disini bisa menghidupi keluarga kami dan bisa keluar dari garis kemiskinan. (Wawancara, 11 Agustus 2014).

Dari hasil wawancara di atas, maka peneliti meyimpulkan ada beberapa hal yang tidak direspon baik terhadap tahapan sosialisasi yang di lakukan, dengan demikian tingkat efektifitas sosialisasi pemerintah masih perlu evaluasi lanjutan terhadap program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional di kota Palopo dari sosialisasi kebijakan, supervisi sampai dengan sosialisasi fasilitas pemasaran hasil produksi.

Sosialisasi fasilitas pemasaran merupakan tumpuan dasar untuk peningkatan pendapatan nelayan tradisional khususnya di kota Palopo yang memberikan kemampuan terhadap nelayan. Hal ini akan menjadi program yang berkelanjutan untuk menunjang perekonomian nelayan dengan berbagai fasili-tas penunjang. Seperti visi yang telah di rumuskan oleh SKPD Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo sebagai berikut: (1) Meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Tradisional. (2) Mengembangkan usaha perikanan budidaya secara berkelanjutan dan ramah lingkungan berbasis IPTEK.
(3) Meningkatkan ketersediaan bahan pangan, bahan baku industri pengola-an ikan, PAD dan devisa negara. (4) Menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. (5) Menciptakan iklim usaha kelautan dan perikanan yang kondusif. dan (6) Memulihkan perlindungan sumberdaya dan lingkungannya.

Melihat berbagai tahapan kebijakan, maka implementasi Program-program pengembangan penangkapan ikan oleh SKPD Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo bermaksud untuk meningkatkan produktivitas penangkapan ikan. dengan tujuan dan sasaran berikut: (1) Pembangunan tempat pelelangan ikan, (2) Pengadaan sarana dan prasarana operasional.
(3) Pembangunan pangkalan pendaratan ikan. (4) Pengadaan/ rehabilitasi sarana produksi penangkapan ikan. (5) Pembuatan peta daerah penangkapan. (6) Penyediaan sarana penangkapan ikan. (7) Penyediaan armada perikanan untuk usaha perikanan rakyat. (8) Pembangunan dan rehabilitasi pelabuhan perikanan. (9) Pengadaan sarana dan prasarana pelabuhan perikanan.
(10) Pembinaan dan pelatihan nelayan. (11) Penyediaan stock ikan.
(12) Peningkatan sarana mobilitas pelabuhan. (13) Bimbingan teknis aplikasi penangkapan ikan. (14) Pembentukan kelompok masyarakat swakarsa pengawasan sumberdaya kelautan. (15) Identifikasi dan penangkaran ikan. (16) Pengawasan dan penertiban ilegal fishing. (17) Pengembangan karantina dan pengelolaan karantina ikan. (18) Penegakan hukum dalam pendayagunaan sumberdaya laut. (19) Peningkatan keselamatan, mitigasi bencana alam laut dan prakiraan iklim laut. (20) Pengadaan sarana dan prasarana pengawasan SDI. (21) Diadakn sosialisai oleh supervioner kenelayan tentang program pening-katan pendapatan nelayan. dan (22) Program peningkatan pendapatan nelayan disosialisasikan oleh supervisor nelayan.

Sehubungan dengan itu, peneliti mempertanyakan tujuan dan sasaran Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo kepada salah seorang nelayan tradisional yang bernama Kudding, dengan menjelaskan bahwa:

Rencana Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo banyak, namun hampir tidak ada yang terealisasi. Program pemerintah Kota Palopo yang pernah dirintis hanya pengawasan dan penertiban ilegal fishing, pengadaan sarana dan prasarana, dan diadakan sosialisai oleh supervioner kenelayan tentang program peningkatan pendapatan nelayan. (Wawancara, 13 Agustus 2014).

Selain itu, peneliti berusaha memperoleh keterangan dengan mewawancarai salah seorang nelayan tradisional yang bernama Tahir tentang fasilitas yang disiapkan pemerintah Kota Palopo, dari uraian yang bersangkutan diketahui bahwa:

Pemerintah kota Palopo telah menyediakan fasilitas transportasi, (pasar, pelelanggan, konsumen (pengumpul) yang siap menjajakan hasil panen nelayan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkat pendapatannya, disamping itu hasil tangkapan ikan nelayan disini bisa menghidupi keluarga nelayan. (Wawancara, 15 Agustus 2014).

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Baharding mengatakan bahwa pemasaran hasil laut, pemerintah sudah membantu kami dengan pembangunan pelelangan ikan, pasar, akses jalan juga sangat bagus dan mudah dijangkau karena letaknya sangat strategis. (Informan Kelurahan Penggoli, 11 Agustus 2014).

Wawancar dengan Daeng Pabillang mengatakan bahwa pengentasan kemiskinan lebih bagusnya jika pemerintah menyediakan rumah sangat murah dengan cicilan yang dapat dijangkau dengan hasil tangkapan ikan, dengan adanya koprasi yang bisa menjaminkan. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 12 Agustus 2014).

Wawancara dengan Sarifuddin mengatakan bahwa fasilitas pemasaran hasil laut kami sebagai masyarakat nelayan merasakan manfaatnya karena adanya pembangunan pelelangan ikan, jalannya juga sudah bagus, mudah dijangkau oleh pembeli. (Informan Kelurahan Pontap, 13 Agustus 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

 Ada pembangunan pelelangan ikan, akses jalannya sangat bagus, mudah dijangkau oleh pembeli, kisaran jam 5.30 hasil tangkapan ikan sudah habis, fasilitas yang disiapkan oleh pemerintah, masyarakat nelayan sangat merasakan manfaatnya. (11 Agustus 2014).

 Masalah perumahan belum ada di khususkan untuk masyarakat nelayan, yang ada bersifat umum, karena pemerintah belum memasukkan dalam program kerjanya. 13 Agustus 2014).

Sesuai hasil pengamatan peneliti, wawancara, penelusuran dokumen-tasi di lokasi penelitian diperoleh keterangan bahwa pemerintah kota Palopo telah memfasilitasi penangkapan ikan nelayan tradisional dengan melakukan pengawasan dan penertiban *ilegal fishing*, pengadaan sarana dan prasarana, diadakan sosialisai program peningkatan pendapatan nelayan, fasilitas transportasi, pasar, pelelangan, konsumen (pengumpul) yang siap menjajakan hasil panen nelayan. Namun demikian belum mampu menunjang terjadinya perubahan tarap hidup masyarakat nelayan kearah lebih layak.

1. **Faktor determinan yang berpengaruh terhadap kebijakan**
2. **Koordinasi Antar SKPD**

Makna koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berwenang, yakni pelaksanaan koordinasi antar instansi yang memiliki wewenang (Pemda; Dishub; Dinas PU; Diskop dan UKM; Diskes; Dispera; Dispenas; dan Dispusta) dalam implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan nelayan tradisional. Inkator ini diukur berdasarkan prediktor: tepat sasaran kepada nelayan tradisional yang layak diberi sosialisasi; supervisi; diklat; dan bantuan KUR.

Seluruh kepala SKPD lingkup Pemerintah Kota Palopo untuk bisa memilah-milah program yang sifatnya skala prioritas. Penetapan skala prioritas ini ditekankan karena data yang ada nantinya akan diolah menggunakan sistim komputerisasi.

Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perencanaan Nasional Kota Palopo, menyampaikan bahwa:

Dimana ketika program yang sudah ditetapkan dan sudah masuk kedalam sistem, tidak akan bisa diubah terkait sinkronisasi dan koordinasi rencana program Tahun Anggaran (TA) 2012- 2013, Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Bidang Koordinasi Ekonomi melakukan pertemuan untuk membahas penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang mengacu pada Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kelurahan dan Kecamatan. Hal ini juga salah satu cara pengentasan kemiskinan. (Wawancara, 14 Oktober 2014).

Relevan dengan hasil wawancara dengan salah seorang informan AC mengatakan:

Pelaksanaan pertemuan forum SKPD ini adalah proses untuk mem-pertemukan antara keinginan masyarakat yang terakomodir melalui Musrenbang kelurahan dan kecamatan, saat ini forum SKPD bukan lagi menjadi agenda untuk membahas program SKPD, namun merupakan kegiatan untuk menyatukan antara program yang merupakan keinginan masyarakat yang disinkronkan dengan program yang ada disetiap SKPD. Jadi melalui ini akan ada program yang sifatnya prioritas dari hasil yang belum sejalan dengan tata kerja SKPD yang berhubungan dengan pengentasan kemiskinan. Namun pada kenyataannya masih banyak rencana dan pola kerja SKPD Kota Palopo belum sejalan dengan kemauan rakyat. (Wawancara, 12 Oktober 2014).

Penelusuran dokemen tentang pelayanan terhadap masyarakat nelayan, melalui profil Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo tahun 2014, memperlihatkan banyak program pengelolaan kelautan dan perikanan sebagai sasaran Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo, yaitu: (1) Meningkatkan kompetensi aparatur, (2) Meningkatkan partisipasi dan swadaya masyarakat, (3) Terwujudnya standar pelayanan umum yang berkualitas, (4) Meningkatkan produksi perikanan tangkap dan budidaya, (5) Meningkatkan kapasitas dan kompetensi penyuluh perikanan, dan (6) Meningkatkan kawasan lindung dan kawasan budidaya perikanan. Ternyata hal ini belum mampu mereklamasi kebutuhan usaha masyarakat nelayan tradisional, karena program Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo yang berpihak kepada masyarakat nelayan tradisional tidak berjmaksimal.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Dinas Kelautan Dan Perikanan (14 Oktober 2014) mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan sudah dijalankan sesuai dengan julak dan jukdis, diberikan bantuan sesuai dengan kebutuhan masyarakat nelayan, hanya bantuan tersebut diberikan secara bertahap. Tahun 2014 ada 4 kelompok yang mendapatkan bantuan berupa pukat dan perahu, 3 kelompok mendapatkan mesin, sosialisasi tentang bantuan pemerintah kita sudah sampaikan masyarakat secara menyeluruh.

Wawancara dengan Dinas Kelautan Dan Perikanan (14 Oktober 2014) mengatakan bahwa pembangunan cold storage tidak dibangun secara standar tetapi dibuat secara semi, karena disesuaikan dengan kondisi, karena ikan yang diambil nelayan habis, paling lama tinggal 1 hari saja.

Wawancara dengan Walikota Palopo (17 Oktober 2014) mengatakan bahwa memang pembanguan SPBU tidak ada dikhususkan untuk masyarakat nelayan karena SPBU itu dikelolah oleh pihak pribadi, tetapi SPBU itu ada dibangun dikawasan pinggiran, dengan harapan masyarakat nelayan mudah membeli.

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Ada bantuan tetapi diberikan secara bertahap harus ada kelompk nelayan dan membuta proposal sesuai kebutuhannya. (11 Agustus 2014).

Tidak ada cold storage yang ada hanya penampungan ikan sementara karena ikan yang ditangkap oleh nelayan pada hari itu juga habis dijual. (12 Agustus 2014).

Tidak ada pembangunan SPBU dikhususkan masyarakat nelayan yang ada hanya bak penampungan solar. (13 Agustus 2014).

Dari hasil temuan di lapangan dan wawancara dengan informan menunjukan koordinasi SKPD di kota Palopo dalam memberikan pelayanan terhadap kebutuhan publik melalui musrenbang tidak berefek konstruktif terhadap masyarakat nelayan tradisional. Karena tidak sesuai sasaran prioritas kebutuhan nelayan dan hasil musrenbang kurang diwujudkan dalam program pengentasan kemmiskinan warga nelayan tradisional.

1. **Pembangunan Stasiun Penyimpanan Bahan bakar Umum**

Pengertian pembangunan Stasiun Penyimpanan Bahan bakar Umum (SPBU) premium atau solar yaitu fasilitas memperoleh bahan bakar mesin penggerak perahu nelayan untuk melakukan penjaringan kekayaan laut. Pada indikator ini dinilai berdasarkan 2 prediktor: mudah diperoleh; dan terjangkau (murah) harganya.

Pembangunan SBPU sesungguhnya belum ada disekitar tempat tinggal nelayan tradisional, hanya berupa tangki penampungan Bahan Bakar Minyak (BBM). Persediaan BBM untuk nelayan tradisonal belum memadai di kota Palopo, sehingga mempengaruhi kelangkaan premium dan solar, hal ini dikeluhkan oleh para nelayan di Kota Palopo. Disamping itu, ada rencana pembangunan SPBU belum jelas penempatan lokasi untuk infrastruktur yang sudah direncanakan oleh pihak pemerintah, begitu pula dari pihak swasta, kurang berminat membangun SPBU di daerah nelayan tradisional, karena diperkirakan akan merugi, sehingga peranan pelayanan BBM kepada masyarakat nelayan tidak maksimal.

Hasil wawancara dengan salah satu nelayan, Masrin mengatakan :

Nelayan tidak bisa melaut karena tidak bisa menghidupkan mesin kapalnya. Setiap hari kami membeli minimal 10 liter Premium. Tapi sering petugas tangki penampungan BBM tidak bisa melayani pembelian dengan alasan stoknya habis. (Wawacara, 7 Oktober 2014).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka peneliti mengkomfirmasi dengan seorang petugas tangki BBM (AR) mengatakan:

Stok Premium dan solar cepat habis sekitar tiga hari sampai satu minggu. Halini diakibatkan oleh karena pertamina memberlakukan aturan baru. Suplai BBM ke seluruh SPBU dibatasi, sehingga cepat habis. (Wawancara, 6 Oktober 2014).

Berhadasarkan hasil survey tiga kalidengan hari yang berbeda ternyata, terkadang masyarakat antri jika suplay BBM datang, tetapi tidak jarang BBM habis di tangki penampungan BBM. Ini menunjukkan bahwa kepeduliang terhadap kebutuhan dasar nelayan tradisional kurang maksimal. Oleh karena dibtuhkan semua pihak, baik daripemerintah daerah maupun daripihak swasta yang bergerak di bidang usaha BBM.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Supu mengatakan bahwa kami masyarakat nelayan tradisional, dimana adanya program pengentasan kemiskinan bahwa ada perubahan berhubung masih minimnya bantuan pemerintah seperti pembangunan SPBU tidak ada, yang ada hanya bak penampungan solar itu pun terbatas sering kehabisan. (Informan Kelurahan Penggoli, 7 Oktober 2014).

Wawancara dengan Meris mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan ada perubahan tetapi belum terlalu dirasakan, perubahannya karena pembangunan SPBU belum ada hanya bak penampungan solar saja, tetapi kita sudahbisa memanfaatkan tidak lagi kita pergi antrian di SPBU. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 6 Oktober 2014).

Wawancara dengan Anton mengatakan bahwa kami masyarakat nelayan sangat membutuhkan SPBU karena itu sangat membantu kami sebagai nelayan, kami mengharapkan kepada pemerintah agar ada pembangunan khusus SPBU nelayan dan kami harapkan bersubsidi. (Informan Kelurahan Pontap, 8 Oktober 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Tidak ada pembangunan SPBU secara khusus yang ada hanya bak penampungan solar diperuntukan masyarakat nelayan, tidak efektif karena hanya ada di kelurahan Pontap, di dua kelurahan tidak ada. (6 Oktober 2014).

Peran penting persediaan BBM mempengaruhi pendapatan nelayan sebagaimana hasil penelitian yang didapat melalui wawancara, surpey dan penelusuran dokumentasi bahwa hubungan kerja serta pembagian alat tangkap tak begitu efektif tanpa di tunjang oleh persediaan BBM yang memadai. Hubungan kerja didasari pada aspek ekonomi dan saling ketergantungan yang menguntungkan sehingga memberikan dukungan terhadap pendapatan bagi kelangsungan hidup para nelayan tradisional. Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan BBM sulit diperoleh dan harganya tergolong mahal.

1. **Pembangunan *Cold Storage***

Batasan pengertian pembangunan *cold storage* (mesin pendingin) adalah fasilitas penyimpanan untuk mengawetkan hasil produksi nelayan dalam rangka mempertahankan mutu ikan. Indikator ini dinilai sesuai dengan prediktor: terjadinya kondisi tetap segar hasil produksi nelayan sampai rata-rata terjual.

Pekerjaan pembangunan c*old storage* terdiri dari pekerjaan sipil yaitu bangunan pabrik dan pekerjaan mekanikal yaitu instalasi unit refrigerasi atau unit pendingin, dimana dalam unit ini terjadi proses pendinginan/pembekuan bahan baku air menjadi es. Adapun komponen yang di instal ini antara lain adalah *compressor, condensor, receiver, evaporator* (verdamper), *brine tank* (bak air garam), *suction trap, accumulator, oil separator, agitator, control valve* dan instalasi listrik sebagai sumber tenaga untuk menggerakan unit pendingin tersebut.

Dalam rangka pembangunan c*old storage*, peneliti mewawancarai Walikota Palopo, sebagaimana penjelasannya sebagai berikut:

Petunjuk teknis (juknis) pembangunan unit usaha c*old storage* yang diberikan kepada Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo yang diharapkan dapat menjadi “acuan” dalam membangun suatu unit usaha c*old storage* karena kekeliruan dalam mempunyai dampak yang sangat merugikan baik secara teknis menentukan spesifikasi teknis setelah persyaratan lain terpenuhi akan operasional maupun secara ekonomi. (Wawancara 15 Oktober 2014).

Secara teknis, jika seluruh komponen yang di instal ini tidak sesuai dengan kapasitas yang telah ditentukan (salah perhitungan), maka proses pembekuan air menjadi es tidak tercapai atau proses pembekuannya memerlukan waktu yang cukup lama sehingga tidak efisien. Oleh karena itu, penentuan, perhitungan dan pemeriksaan spesifikasi teknis dari komponen – komponen tersebut menjadi sangat penting. Jika tidak, maka hasil yang diperoleh bukannya air beku (es) tapi hanya air dingin yang tidak mempunyai nilai jual.

Proses pendinginan ini terjadi pada saat *freon* atau amonia (*refrigerant*) disirkulasikan oleh *compressor* keseluruh komponen dengan tekanan tinggi dan pada saat erjadi proses penurunan tekanan & temperatur (yang disebut proses pendinginan). Melalui *verdamper*ini, air garam dalam *brine tank* didinginkan hingga mencapai suhu -15°C atau lebih rendah lagi sehingga dapat membekukan air dalam *ice can*(cetakan es) yang direndam dalam *brine tank* tersebutmasuk ke evaporator (*verdamper*) melalui katup ekspansi (*expantion valve*) t.

Sehubungan dengan itu Kepala Dinas Kesehatan Kota Palopo menerangkan bahwa:

Sesuai instruksi Walikota Palopo dan setelah diberikan petunjuk teknis yang dilengkapi lampiran dengan contoh spesifikasi teknis c*old storage* kapasitas 10 ton/hari, 15 ton/hari dan 30 ton/hari *Lay out* c*old storage* dan gambar komponen dari pihak produsen mesin pasilitas nelayan. Dengan begitu, dalam waktu dekat akan dibangun fasilitas c*old storage* sesuai kapasitas yang diinginkan para nelayan di Kota ini. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan mesin pendingin yang sehat bagi hasil tangkapan nelayan dan aman dikonsumsi bagi masyarakat. (Wawancara, 17 Oktober 2014).

Secara ekonomis, dalam perhitungan biaya operasional c*old storage*, komponen biaya yang cukup menentukan adalah komponen biaya untuk tenaga listrik (PLN atau *Generator Set*) sebagai tenaga penggerak unit pendingin tersebut. Penentuan atau pemilihan penggunaan sumber tenaga listrik tersebut harus hati-hati karena dampaknya cukup berarti. Sebagai contoh; jika menggunakan PLN sebagai sumber tenaga listrik akan ada penghematan biaya operasional sekitar 30 persen dibanding menggunakan Generator Set.

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Muhlis mengatakan bahwa kami masyarakat nelayan khsusnya nelayan tradisional pembangunan tersebut tidak perlu karena hasil tangkapan kami langsung habis pada hari itu juga. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 15 Oktober 2014).

 Wawancara dengan Badewi mengatakan bahwa kami tidak membutuhkan cold storage karena hasil tangkapan kami langsung habis dijual di pasar. (Informan Kelurahan Penggoli, 16 Oktober 2014).

Wawancara dengan Mardin mengatakan bahwa pemerintah tidak perlu pembangunan cold storage yang perlu adalah pembangunan SPBU, memberikan bantuan sesuai dengan kebutuhan nelayan, memberikan pinjaman karena ikan kami sebagai nelayan tradisional langsung habis dijual kepasar, ada pelelangan ikan. (Informan Kelurahan Pontap, 17 Oktober 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Tidak ada pembangunan cold storage yang ada hanya gudang penampungan ikan sementara, karena ikan yang ditangkap tidak memakan waktu lama untuk disimpan, sekitar 1-2 hari. (17 Oktober 2014).

Selain pembangunan *cold storage* dibutuhkan pula pembangunan sarana pendukung lain, terutama dermaga bagi kapal-kapal ikan untuk merapat dan melakukan aktivitas bongkar muat ikan. Seluruh aktivitas nelanan tradisonal berinteraksi secara wajar dengan para tengkulat dalam rangka melakukan transaksi ikan hasil tangkapan nelayan. Ikan yang dijajahkan para nelanan tradisonal kepada tengkulat harus menjamin kesegaran ikannya. Demikian juga para tengkulat mengharapkan ikan yang telah diperoleh dari nelanan tradisonal sebagai hasil transaksinya tetap dalam keadaan segar. Oleh karena itu, sutau keharusan membangun *cold storage* untuk mendukung terealisasinya kesegaran ikan yang dijajahkan sampai pada konsumen di dipasar dan di rumah tangga secara *door to door*.

Menurut hasil survey peneliti, sesungguhnya kebutuhan akan pembangunan *cold storage* tidak begitu berarti bagi nelayan tradisional saat ini. Berhubung hasil tangkapan para nelayan tidak pernah tinggal menumpuk, sebab mereka tidak pernah memperoleh hasil yang melimpah seperti nelayan modern yang menggunakan fasilitas canggih. Namun demikian, pembangunan *cold storage* tetap diharapkan para nelayan untuk mengantiisipasi kebutuhan mendatang, jika mereka sudah berkemampuan memiliki fasulitas modern.

Berdasarkan argumentasi informan, hasil penelusuran dokumentasi dan hasil survey menunjukkan bahwa pemerintah Kota Palopo berkeinginan membangun c*old storage* yang berkapasitas memadai sesuai kebutuhan para nelayan. Karena kebutuhan para nelayan saat ini, bukan c*old storage,* sebab hasil tangkapannya belum memadai, sehingga rata-rata habis terjual. Oleh karena itu, sampai hari ini kehadiran c*old storage* demi memenuhi standar penyimpanan ikan yang sehat bagi hasil tangkapan nelayan dan aman dikonsumsi bagi masyarakat, belum juga terwujud.

1. **Usaha Kecil dan Menengah**

Batasan pengertian Usaha Kecil dan Menengah (UKM) adalah usaha alternatif nelayan untuk menambah penghasil keluarganya. Indikator ini dinilai berdasarkan prediktor: ada usaha alternatif yang dijalankan nelayan selain melaut.

Peran UKM selama ini diakui berbagai pihak cukup besar dalam perekonomian nasional. Beberapa peran strategis UKM menurut Bank Indonesia antara lain : jumlahnya yang besar dan terdapat dalam setiap sektor ekonomi, menyerap banyak tenaga kerja dan setiap investasi menciptakan lebih banyak kesempatan kerja, memiliki kemampuan untuk memanfaatkan bahan baku lokal dan menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat luas dengan harga terjangkau (wordpress.com). Dalam posisi strategis tersebut, UKM masih menghadapi banyak masalah dan hambatan dalam melaksanakan dan mengembangkan aktivitas usahanya. Sebenarnya masalah dan kendala yang dihadapi masih bersifat klasik yang selama ini telah sering diungkapkan, antara lain: manajemen, permodalan, Teknologi, bahan baku, informasi dan pemasaran, infrastruktur, birokrasi dan pungutan, serta kemitraan.

Begitu pentingnya UKM dikalangan masyarakat nelayan tradisional sebagai pekerjaan alternatif selain melaut dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya. Karena renang waktu jedah melaut cukup panjang, sehingga sangat dimungkinkan melakukan aktivitas yang mendatangkan penghasilan yang bernilai ekonomis. Berkenaan dengan peneliti mewawancarai salah seorang nelayan tradisional yang bertindak sebagai informan yang bernama Rahman mengatakan bahwa:

Pada hakekatnya kami sangat membutuhkan pekerjaan tambahan untuk mengisi waktu laung saat kami tidak melaut. Jika pekerjaan tersebut memerlukan sepenuh waktu, maka ditangani keluarga kami (istri atau anak kami). Inilah harapan kami semoga pemerintah dapat memfasilitasi kami dalam mendapatkan pekerjaan yang dapat membiayai kebutuhan kami dan keluarga kami. (Wawancara, 2 Oktober 2014).

Karena sebagian besar nelayan belum memiliki usah alternatif, maka bekerja pada perusahaan orang lain yang dapat menampungnya sebagai buruh/pegawai rendahan. Berkenaan dengan itu, bagaimana para pemilik UKM memberdayakan tenaga kerja yang secara total sangat banyak, namun setiap usaha sangat minim jumlahnya? menurut salah seorang nelayan bernama Kamal bahwa:

Jawabannya tentu sangat beragam, tergantung besar kecilnya usaha dan tergantung seberapa tinggi kompetensi yang dituntut setiap jenis usaha. Sebab teridentifikasi banyak tantangan yang harus dihadapi oleh setiap pemilik usaha. (Wawancara, 3 Oktober 2014).

Bagi UKM pemula, biasanya pada waktu memulai usaha semuanya diusahakan dan dikerjakan sendiri. Seiring dengan berjalannya waktu, apabila sudah dirasa perlu maka mulailah merekrut karyawan. Sehubungan dengan itu, Kepala Dinas Koperasi UKM Kota Palopo, mengatakan bahwa:

Umumnya yang direkrut memiliki hubungan kekerabatan atau pertemanan, dalam arti kenal dengan orang yang mau direkrut tersebut. Pada tahap ini, bukan kompetensi, kemampuan, keahlian atau pengetahuan yang menjadi kriteria utama, melainkan hubungan kekerabatan dan kedekatan pertemanan yang menjadi pertimbangan utama. Kenapa? Tampaknya masalah *trust*-lah yang mempengaruhi keputusan tersebut. Biasanya rekrutmen model ini hanya berjalan mulus diawalnya saja. Paling hanya beberapa bulan, dan terpaksa berakhir dengan putusnya hubungan kerja karena kurang kompeten. Selanjutnya pemilik usaha akan mencoba mencari orang yang lebih tepat, yaitu tenaga kerja yang masih muda (tentu agar lebih murah gajinya) namun bisa lebih mudah diarahkan, dan syukur-syukur bisa lebih *pinter*. (Wawancara, 4 Oktober 2014).

Tahapan model ini memang jangka pendek bisa berjalan cukup baik, namun jangka panjang tetap kurang memadai. Banyak harapan-harapan yang diinginkan oleh pemilik usaha tidak dapat direalisasikan karena kurangnya pengalaman kerja karyawan baru tersebut. Akibatnya keterlibatan pemilik usaha masih sangat tinggi dalam menjalankan dan mengembangkan usahanya.

Setelah belajar dari pengalaman, dan apabila usahanya semakin maju, kemampuan finansial semakin tinggi; maka pemilik usaha baru berani masuk ke tahap ketiga, yaitu merekrut kaum yang lebih profesional. Meskipun tidak menjamin bertahan lama, karena masih tergantung dari faktor-faktor lain, seperti kecocokan dengan pemilik usaha, sistem kerja, besarnya penghasilan dan penghargaan yang diterima; namun para profesional jelas lebih bisa menjalankan tugasnya lebih baik, asalkan si professional dapat mengem-bangkan sikap dan memiliki karakter yang baik.

Wawancara dengan Wero mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan yang dijalankan pemerintah ada perubahan karena adanya bantuan pemerintah seperti pukat, perahu, mesin, adanya bantuan pemerintah seperti UKM pemerintah mengajari kita membuat abon ikan, istri kita juga terlibat di dalamnya, bukan hanya suami punya penghasilan, istri diberikan kursus membuat abon ikan, sehingga da perubahan penghasilan keluarga, Cuma masih terbatas penjualannya, kami masyarakat nelayan mengharapkan pemerintah untuk memberikan bantuan untuk pemasaran abon ikan. (Informan Kelurahan Penggoli, 2 Oktober 2014).

Wawancara dengan Mu’min mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan ada perubahan dengan hadirnya UKM, hanya pemerintah lebih meningkatkan lagi pemahaman terhadap masyarakat nelayan tradisional. Keberadaan UKM tersebut karena tidak semua nelayan mau bergabung, di UKM dia cuek saja, disebabkan tidak mengetahui, malas, hanya mengharapkan hasil laut dan bantuan pemerintah. (Informan Kelurahan Pontap, 3 Oktober 2014).

Wawancara dengan Tatang mengatakan bahwa pengentasan kemiskinan khususnya nelayan tradisional sangat membantu kami karena selama ada bantuan pemerintah hasil tangkap kami semakin baik seperti hadirnya UKM di kelurahan kami, bukan hanya kami suami yang berpenghasilan tetapi juga istri membantu, Alhamdulillah kami bisa naik tanah suci, itu hasil dari penjualan ikan dan juga usaha pengalengan kepiting. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 4 Oktober 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Program pemerintah mengenai UKM sangat membantuan masyarakat nelayan tradisional, seperti adanya usaha abon ikan dan pengalengan kepiting, para istri nelayan bergabung membuat usaha tersebut, tetapi belum semuanya bergabung masih perlu pemerintah meningkatkan pemahaman terhadap perlunya UKM agar taraf hidup masyarakat nelayan bisa ada peningkatan, masih ada 40% nelayan tidak terlibat dalam UKM. (4 Oktober 2014).

Dari hasil temuan di lapangan dan wawancara dengan keterangan informan menunjukan bahwa usaha alternatif nelayan tradisional belum terlembagakan, tetapi pemerintah telah memberikan motivasi dan supervisi terhadap nelayan agar menjalankan aktivitas lain diluar melaut. Alasannya menggantungkan harapan dengan hanya melaut, akan menimbulkan jurang kemiskinan semakin dalam, dan keluarga nelayan semakin sulit menanggung beban biaya sehari-hari. Sehingga dominan nelayan mengadu nasib melamar pekerjaan di UKM yang sudah ada. Perosalannya mayoritas diterima karena hubungan kekerabatan dan kedekatan pertemanan, bukan kompetensi, kemampuan, keahlian atau pengetahuan yang menjadi kriteria utama.

1. **Kredit Usaha Rakyat**

Makna kredit usaha rakyat yaitu bantuan pendanaan yang terjangkau oleh nelayan dari eksekutif kepada nelayan untuk mendukung fasilitas melaut dan atau usaha alternatif nelayan. Pada indikator ini diukur melalui prediktor: ada bantuan murah atau gratis yang diterima nelayan untuk mendukung usaha melaut atau usaha alternatif nelayan.

Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah kredit/ pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Koperasi (UMKM-K) dalam bentuk pemberian modal kerja dan investasi yang didukung fasilitas penjaminan untuk usaha produktif. KUR adalah program yang dicanangkan oleh pemerintah namun sumber dananya berasal sepenuhnya dari dana bank. Pemerintah memberikan penjaminan terhadap resiko KUR sebesar 70 persen sementara sisanya sebesar 30 persen ditanggung oleh bank pelaksana. Penjaminan KUR diberikan dalam rangka meningkatkan akses UMKM-K pada sumber pembiayaan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. KUR disalurkan oleh 7 bank pelaksana yaitu Mandiri, BRI, BNI, Bukopin, BTN, BRI Syariah dan Bank Syariah Mandiri (BSM).

Tujuan Program KUR adalah untuk mempercepat pengembangan sektor- sektor primer dan pemberdayaan usaha skala kecil, untuk meningkatkan aksesibilitas terhadap kredit dan lembaga-lembaga keuangan, mengurangi tingkat kemiskinan, dan memperluas kesempatan kerja. Pada dasarnya, KUR merupakan modal kerja dan kredit investasi yang disediakan secara khusus untuk unit usaha produktif melalui program pinjaminan kredit. Pinjaminan kredit perseorangan, kelompok atau koperasi dapat mengakses program ini dengan kredit maksimum Rp. 500.000.000.(lima ratus juta rupiah).

Menurut Kepala Dinas Koperasi UKM Kota Palopo, bahwa:

Sumber dana adalah bank yang ditunjuk dengan tingkat bunga maksimum 16 persen per tahun. Persentase kredit yang dijamin adalah 70 persen dari alokasi total kredit yang disedikan oleh bank penyalur KUR. Masa pinjam kredit untuk modal kerja maksimum 3 tahun dan 5 tahun untuk investasi. Untuk agribisnis, bidang usaha yang layak adalah input produksi hingga penyediaan alat dan mesin pertanian dan perikanan, aktivitas on-farm, dan pengolahan dan pemasaran hasil-hasil pertanian dan perikanan. (Wawancara, 3 Oktober 2014).

Pada saat ini suku bunga kredit untuk KUR adalah sebesar 16 persen. KUR adalah kredit program yang disalurkan menggunakan pola penjaminan dan kredit ini diperuntukkan bagi pengusaha UKM yang tidak memiliki agunan tetapi memiliki usaha yang layak dibiayai bank. Pemerintah mensubsidi KUR dengan tujuan memberdayakan UKM yang ada di Kota Palopo.

Sehubungan dengan keterangan di atas, seorang nelayan bernama Sukri menjelaskan bahwa:

Para nelayan menyambut baik program pemerintah dalam menanggulangi kemisikinan bagi kami yang jauh keterjangkauan keuangan dan jaminan untuk memperoleh pinjaman yang sebagian tanpa jaminan. Walaupun pinjaman yang diberikan sangat terbatas, tetapi sangat membantu dalam mengadakan usaha alternatif bagi keluarga kami. (Wawancara, 20 Oktober 2014).

Berkenaan dengan hasil wawancara dengan birokrat di Kota Palop[o, maka peneliti memeparkan hasil wawancara dengan 3 (tiga) informan masyarakat dari kelurahan yang berbeda berikut:

Wawancara dengan Usman mengatakan bahwa pengentasan kemiskinan ada perubahan setelah adanya KUR, karena kita dapat meminjam uang untuk meningkatkan usaha, karena kita tidak bisa harapkan melaut saja dipengaruhi oleh musim, kita membuat usaha alternative seperti istri menjual bahan sembakau, hanya dana KUR ini terbatas jumlahnya, tidak bisa kita meminjam banyak. (Informan Kelurahan Pontap, 1 Oktober 2014).

Wawancara dengan Muis mengatakan bahwa tidak ada pengentasan kemiskinan karena dana KUR yang disiapakan pemerintah itu berlaku umum tidak ada yang khusus oleh nelayan dan juga kita tidak bisa meminjam kalau tidak ada jaminan, kalau perahu, pukat, mesin tidak bisa dijadikan jaminan, nanti kalau ada usaha baru diberikan bantuan. (Informan Kelurahan Penggoli, 3 Oktober 2014).

 Wawancara dengan Juhardin mengatakan bahwa program pengentasan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah sangat membantu kami sebagai nelayan karena adanya bantuan dana KUR, hanya saja persyaratan pinjaman dana tersebut tidak bisa jika tidak ada usaha, yang sangat membantu kami adalah koprasi, tanpa ada jaminan kita bisa pinjam dana. (Informan Kelurahan Sabbamparu, 5 Oktober 2014).

Kemudian dikonfrontasikan dengan hasil survey penelitian dari 2 (dua) kelurahan berikut:

Bantuan dana KUR yang dikeluarkan pemerintah memang bersifat umum, tidak ada dana KUR yang dikhususkan masyarakat nelayan tradisional. Persyaratan untuk mendapatkan dana KUR juga sangat sulit dirasakan oleh nelayan, sedangkan pukat, perahu, dan mesin tidak bisa dijadikan jaminan, nanti ada usaha baru bisa diberikan pinjaman, dan di tiga kelurahan tersebut masing-masing ada koprasi itu sangat membantu dalam meminjam dana. (5 Oktober 2014).

Realisasi yang telah dicapai oleh KUR sampai bulan November 2014 ini, bank nasional yang menyalurkan KUR sebanyak 7 (tujuh) bank di Kota Palopo yaitu Bank Nasional Indonesia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Mandiri, Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Bukopin, Bank Syariah Mandiri (BSM) dan Bank Negara Indonesia Syariah (BNI Syariah). Bank BRI adalah penyalur KUR terbesar dengan total plafon mencapai Rp. 115,6 milyar. Selain sektor ritel BRI juga menyalurkan KUR di sektor mikro yang masing-masing plafonnya sebesar Rp. 20,6 milyar dan Rp. 95 milyar, debiturnya 117.259 UMK dan 11.326.246 UMK, rata-rata kredit Rp. 175,7 juta/debitur dan Rp. 8,4 juta/debitur, serta *Non Performing Loan* (NPL) penyaluran masing-masing 2,9 persen dan 1,8 persen. *Menduduki peringkat kedua* yaitu Bank Bank Mandiri dengan total plafon sebesar Rp. 17,4 milyar, debiturnya sebanyak 385.931 UMK, dengan rata-rata kredit Rp. 45,3 juta/debitur serta nilai NPL sebesar 3,4 persen. Di

*urutan ketiga* adalah BNI dengan total plafon sebesar Rp.15,4 milyar, debiturnya sebanyak 217.086 UMK, dengan rata-rata kredit Rp.71,3 juta/debitur serta nilai NPL sebesar 3,3 persen. Selanjutnya berturut-turut yaitu BTN dengan plafon
Rp.4,58 milyar, BSM dengan plafon Rp. 3,89 milyar, Bank Bukopin dengan plafon 1,81 milyar dan BNI Syariah dengan plafon Rp. 319.702 miliar. Secara keseluruhan, nilai NPL penyaluran KUR oleh bank pelaksana ini masih dibawah 5 persen yaitu sebesar 3,2 persen. Diharapkan pada periode-periode berikutnya nilai NPL pada bank yang masih di atas 5 persen bisa turun sehingga penyalurannya lebih tepat sasaran.

Berdasarkan kajian hasil penelitian tentang KUR, peneliti menemukan kecenderungan bahwa bank-bank penyalur KUR membatasi pengucuran bantuan dananya kepada nelayan. Berkenaan dengan itu, para nelayan sulit memperoleh fasilitas modern untuk melaut, sehingga terpaksa mereka masih menggunakan metode tradisional. Walaupun pinjaman yang diberikan sangat terbatas, tetapi sangat membantu dalam mengadakan usaha alternatif bagi keluarganya. Problem-nya adalah para nelayan masih kewalahan dalam pengembalian dananya dengan cara mencicil, karena hasil usaha kecil yang dijalankan tidak memadai. Bank-bank penyalur KUR terpaksa mengampuni kreditor yang tidak mampu, akan tetapi di masa mendatang akan dipertimbang jika bermohon pinjaman kredit.

**B. Pembahasan Hasil Penelitian**

**1.** **Program Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan Tradisional**

Didalam proses pengentasan kemiskinan hal yang sangat penting adalah bagaimana landasan kebijakan pemerintah khususnya pemerintah kota Palopo dalam memberikan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dengan ketentuan yang di sesuaikan pada norma-norma daerah. Karena itu melalui SKPD Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kota Palopo, diambil langkah-langkah strategis untuk mengentaskan kemiskinan Nelayan Tradisional melalui Kebijakan Dinas Kelautan dan Perikanan sebagaimana yang telah dirumuskan misi berikut: (a) Meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat Perikanan. (b) Me-ngembangkan usaha perikanan budidaya secara berkelanjutan dan ramah lingkungan berbasis IPTEK. (c) Meningkatkan ketersediaan bahan pangan, bahan baku industri pengolahan ikan, PAD dan devisa negara. (d) Menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. (e) Menciptakan iklim usaha kelautan dan perikanan yang kondusif. dan (f) Memulihkan perlindungan sumberdaya dan lingkungannya.

Berkenaan dengan ini pembahasan fokus masalah dalam indikator manfaat kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional kota Palopo dianalisis dengan berbagai alternatif yang memungkinkan dapat kita ketahui berdasarkan hasil analisis lapangan yang dilakukan dalam rangka mengetahui sejauh mana manfaat kebijakan sesuai dengan fokus masalah. Hal ini harus dicermati secara teliti dan menggunakan instrumen yang valid dari berbagai sumber yang ada, yakni dengan menggunakan trianggulasi data sesuai dengan panduan kebijakan yang sudah ada.

1. **Pendekatan Filosofis**

Fenomena kemiskinan nelayan di negeri ini sudah berlangsung lintas generasi dan eakan tidak pernah berhenti seiring dengan perkembangan jaman dan gempitanya pembangunan. Kemiskinan nelayan dapat dianalisis dalam dua pandangan besar yaitu: budaya kemiskinan nelayan dan struktur kemiskinan nelayan. Dalam dua pandangan tersebut seolah kemiskinan nelayan mempunyai penyebab yang berbeda. Pada pandangan pertama, penyebab kemiskinan nelayan disebutkan sebagai akibat dari kebiasaan masyarakat nelayan yang cenderung boros dan malas. Pada pandangan kedua, kemiskinan nelayan lebih banyak disebabkan oleh karena faktor struktur kuasa sosial-politik yang tidak berpihak kepada masyarakat nelayan miskin.

Kalau kita melihat kondisi masyarakat nelayan yang terus berjuang untuk meningkatkan kehidupannya dengan semangat yang tanpa menyerah mengarungi lautan dengan penuh banyak resiko, apa itu masih bisa dikatakan bahwa masyarakat nelayan miskin yang malas. Padahal kita mengetahui bahwa nelayan memulai pencaharian hidupnya, mengawali pencarian ikan dan sumber daya laut dari mulai dini hari hingga matahari mulai tenggalam. Bahkan mereka terkadang, rela meninggalkan daratan selama berhari-hari untuk mencari nafkah yang lebih layak untuk menghidupi kebutuhan keluarganya.

Kenyataan tersebut tidak menguatkan bahwa kemiskinan nelayan sebagai akibat kebudayaan masyarakat nelayan. Ada banyak faktor pengaruh bahwa kemiskinan nelayan tidak tergantikan dengan kesejahteraan yang dicita-citakannya selama ini. Lalau apa yang kiranya bisa memberikan penjelasan bahwa masyarakat nelayan selalu dalam kondisi kemiskinan? Kemiskinan nelayan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berasal dari luar budaya masyarakat nelayan. Secara, teoritis bahwa kemiskinan masyarakat nelayan dikonstruksikan oleh faktor struktural yang mengungkung segala usaha mereka untuk melakukan perubahan. Sehingga, segala upaya yang dilakukan seolah tidak memberikan hasil yang signifikan untuk meningkatkan kesejahteraan kehidupannya.

Beberapa faktor yang dianggap sebagai penyebab kemiskinan nelayan adalah sebagai berikut: *Pertama*, relasi patron klien antara nelayan miskin dengan para cukong atau pengusaha perikanan yang secara langsung melakukan eksploitasi dan penghisapan atas keringat dan usaha nelayan. Salah satu yang dapat kita lihat adalah jeratan hutang yang diberikan oleh para cukong untuk mengikat hasil perikanan nelayan. Terutama ketika masyarakat nelayan miskin dalam kondisi paceklik, mereka tidak ada perhatian dari pemerintah untuk mendapatkan tambahan pinjaman modal untuk memenuhi kehidupannya, karena sumber pinjaman hutang dari lembaga formal harus menggunakan jaminan. Sementara, kapal dan jarring mereka sebagai satu-satunya sumber kekayaan dan alat kehidupannya tidak dapat dijadikan sebagai barang jaminan yang bernilai. Dalam kondisi terpepet, maka masyarakat nelayan miskin akan terjerat hutang kepada cukong, tengkulang, dan rentenir yang menggunakan persyaratan mudah tetapi bunga pinjaman yang sangat tinggi. Dalam kondisi seperti ini, segala usaha dan upaya nelayan untuk mencari penghasilan akan digunakan untuk membayar hutang dan bunganya yang terus berlipat-lipat setiap waktu.

*Kedua*, melihat kenyataan di atas salah satu kendala penyebab kemiskinan nelayan adalah tidak adanya lembaga keuangan yang memberikan kepedulian kepada nelayan miskin untuk dapat mengakses pinjaman mudah dan murah untuk keberlanjutan kehidupan di saat paceklik karena musim yang tidak menentu dan membahayakan nyawanya.

*Ketiga*, keterbatasan nelayan miskin dalam melakukan akses terhadap sumber daya perikanan. Masyarakat nelayan miskin tidak mempunyai hak atas kuasa sumber daya perikanan karena keterbatasan sumber daya dan keterbatasan akses. Hambatan akses wilayan lautan adalah kebijakan yang tidak memihak kepada masyarakat nelayan miskin yang penuh dengan keterbatasan. Kawasan lautan kebanyakan diakses dan didominasi oleh pemilik modal dan birokrat atau kolaborasi keduanya. Sebagai contoh, operasi pukat harimau (*trawl*), penyero-botan wilayah tangkap oleh nelayan-nelayan besar bahkan nelayan dari luar wilayah NKRI atau nelayan asing yang cenderung diabaikan oleh pemerintah, sehingga wilayah tangkap nelayan tradisional (*traditional fishing ground*) terbatas, dan terbatas pula sumber daya perikanannya.

*Keempat*, pemangkasan kekuasaan rakyat sejak Orde Baru menyebabkan melemahnya kearifan lokal masyarakat nelayan. Kalaupun ada, rutinitas kearifan lokal hanya dianggap sebagai suatu formalitas belaka, sehingga tidak banyak membantu nelayan untuk menghidupkan sistem pengaturan masyarakat nelayan. Masyarakat nelayan menjadi tidak mempunyai tata nilai yang dulu diyakini sebagai suatu pengaturan yang harus ditegakkan untuk keberlangsungan kehidupan masyarakat nelayan secara keseluruhan.

*Kelima*, negara abai terhadap potensi bahari yang sebenarnya sebagai sumber penghidupan masyarakat nelayan setiap harinya. Banyak potensi bahari dikuasai oleh segelintir orang dan kapal-kapal asing.

*Keenam*, munculnya organisasi nelayan bentukkan negara tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan miskin. Seperti munculnya Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) yang ternyata di dalamnya adalah pengusaha-pengusaha perikanan. Sementara masyarakat nelayan tidak terwakili di dalamnya. Lalu bagaimana masyarakat nelayan bisa memberikan aspirasi dan partisipasi untuk melakukan perubahan kehidupannya.

*Ketujuh*, harga BBM yang tidak berpihak kepada nelayan miskin. Harga tanpa subsidi yang mengakibatkan modal melaut untuk mencari ikan bertambah, membengkak tinggi, sehingga mengurangi pengeluaran usaha pencarian ikan, terutama di saat kondisi musim yang tidak bersahabat dan paceklik.

*Kedelapan*, munculnya kompensasi subsidi BBM yang tidak mendidik masyarakat nelayan miskin dengan ukuran penghasilan yang tidak seimbang dengan pengeluaran biaya untuk memperoleh BBM setiap harinya.

*Kesembilan*, belum lagi faktor lingkungan yang telah rusak oleh pengusaha-pengusaha yang memanfaatkan perairan perikanan nelayan di lautan. Seperti arus kapal tongkang batu bara seperti di perairan Cilacap sangat berdampak pada tangkapan ikan nelayan. Masyarakat nelayan Cilacap merasakan setelah munculnya PLTU di wilayah pesisir, tangkapan ikan mereka semakin berkurang. Ada analisa sederhana dari nelayan pesisir Cilacap bahwa kapal-kapal tongkang yang membawa bahan bakar batu bara membuat ikan-ikan meninggalkan wilayah perairan tangkapan nelayan.

*Kesepuluh*, gagalnya bantuan alat tangkap oleh pemerintah yang tidak menyelesaikan substansi permasalahan justru menimulkan kekacaian sosial dalam bentuk konflik di tingkat solidaritas nelayan miskin. Nelayan secara tidak langsung tercerai dalam konflik laten karena distribusi bantuan yang tumpang tindih dan dominasi kekuasaan pada pendistribusian dengan kedekatan relasi penerima dengan aktor dominan yang tidak berpihak kepada masyarakat nelayan miskin.

Secara filosofis untuk memahami substansi kemiskinan merupakan langkah penting bagi perencana program dalam mengatasi kemiskinan. Menurut Sutrisno (1993), ada dua sudut pandang dalam memahami substansi kemiskinan di Indonesia. *Pertama* Kelompok pakar dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mengikuti pikiran kelompok agrarian populism, bahwa kemiskinan itu hakekatnya, adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. Dalam pandangan ini, orang miskin mampu membangun diri mereka sendiri apabila pemerintah memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri mereka sendiri. *Kedua*, kelompok para pejabat, yang melihat inti dari masalah kemiskinan sebagai masalah budaya. Orang menjadi miskin karena tidak memiliki etos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta, dan pendidikannya rendah. Disamping itu, kemiskinan juga terkait dengan kualitas sumberdaya manusia. Berbagai sudut pandang tentang kemiskinan di Indonesia dalam memahami kemiskinan pada dasarnya merupakan upaya orang luar untuk memahami tentang kemiskinan. Hingga saat ini belum ada yang mengkaji masalah kemiskinan dari sudut pandang kelompok miskin itu sendiri.

Kajian Chambers (1983) menekankan pada masalah kemiskinan dari dimensi si miskin itu sendiri dengan deprivation trap,tetapi Chambers sendiri belum menjelaskan tentang alasan terjadinya deprivation trapitu. Dalam tulisan ini dicoba menggabungkan dua sudut pandang dari luar kelompok miskin, dengan mengembangkan lima unsur keterjebakan yang dikemukakan oleh Chambers (1983), yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) Keterasingan, (4) Kerentanan, dan (5) Ketidakberdayaan.

1. **Pendekatan Sosiologis**

Menurut Sumarjan (1993) bahwa aspek sosiologis, budaya kemiskinan adalah tata hidup yang mengandung sistem kaidah serta sistem nilai yang menganggap bahwa taraf hidup miskin disandang suatu masyarakat pada suatu waktu adalah wajar dan tidak perlu diusahakan perbaikannya. Kemiskinan yang diderita oleh masyarakat dianggap sudah menjadi nasib dan tidak mungkin dirubah. Karena itu manusia dan masyarakat harus menyesuaikan diri pada kemiskinan itu, agar tidak merasa keresahan jiwa dan frustrasi secara berkepanjangan. Dalam rangka budaya miskin ini, manusia dan masyarakat menyerah kepada nasib dan bersikap tidak perlu, dan bahkan juga tidak mampu menggunakan sumber daya lingkungan untuk mengubah nasib.

Menurut Oscar Lewis (1983), budaya kemiskinan merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian, dan sekaligus juga merupakan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka di dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualis dan berciri kapitalisme. Budaya tersebut mencer-minkan suatu upaya mengatasi rasa putus asa dan tanpa harapan, yang merupakan perwujudan dan kesadaran akan mustahilnya mencapai akses, dan lebih merupakan usaha menikmati masalah yang tak terpecahkan (tak tercukupi syarat, ketidaksang-gupan). Budaya kemiskinan melampaui batas-batas perbe-daan daerah, perbedaan pedesaan-perkotaan, perbedaan bangsa dan negara, dan memperlihatkan perasaan yang mencolok dalam struktur keluarga, hubungan-hubungan antar pribadi, orientasi waktu, sistem-sistem nilai, dan pola-pola pembelanjaan.

Menurut Parker Seymour dan Robert J. Kleiner (1983) formulasi kebudayaan kemiskinan mencakup pengertian bahwa semua orang yang terlibat dalam situasi tersebut memiliki aspirasi-aspirasi yang rendah sebagai salah satu bentuk adaptasi yang realistis. Beberapa ciri kebudyaan kemiskinan adalah:
(1) Fatalisme, (2) Rendahnya tingkat aspirasi, (3) Rendahnya kemauan mengejar sasaran, (4) Kurang melihat kemajuan pribadi, (5) Perasaan ketidak- berdayaan/ ketidakmampuan, (6) Perasaan untuk selalu gagal, (7) Perasaan menilai diri sendiri negatif, (8) Pilihan sebagai posisi pekerja kasar, dan (9) Tingkat kompromis yang menyedihkan.

Berkaitan dengan budaya sebagai fungsi adaptasi, maka suatu usaha yang sungguh-sungguh untuk mengubah nilai-nilai yang tidak diinginkan ini menuju ke arah yang sesuai dengan nilai-nilai golongan kelas menengah, dengan mengguna-kan metode-metodre psikiatri kesejahteraan sosial-pendidikan tanpa lebih dahulu (ataupun secara bersamaan) berusaha untuk mengubah kenyataan struktur sosial (pendapatan, pekerjaan, perumahan, dan pola-pola kebudayaan membatasi lingkup partisipasi sosial dan peyaluran kekuatan sosial) akan cendrung gagal. Budaya kemiskinan bukannya berasal dari kebodohan, melainkan justru berfungsi bagi penyesuaian diri.

Hal penting dalam membahas kemiskinan dan kebudayaan adalah untuk mengetahui seberapa cepat orang-orang miskin akan mengubah kelakuan mereka, jika mereka mendapat kesempatan-kesempatan baru; dan macam-macam hambatan atau halangan-halangan yang baik atau buruk yang akan timbul dari reaksi tersebut terhadap situasi-situasi masa lampau. Untuk menentukan kesempatan-kesempatan yang harus diciptakan untuk menghapus kemiskinan, yaitu mendorong oang-orang msikin melakukan adapatasi terhadap kesempatan-kesempatan yang bertentangan dengan pola-pola kebudayaan yang mereka pegang teguh dan cara mereka yang dapat mempertahankan pola-pola kebudayaan yang mereka pegang teguh tersebut agar tidak akan bertentangan dengan aspirasi-aspirasi lainnya. Hanya orang-orang miskin yang tidak mampu menerima kesempatan-kesempatan karena mereka tidak dapat membuang norma-norma kelakukan yang digolongkan sebagai pendukung kebudayaan kelas bawah.

Akibat kemiskinan tersebut, sebahagian besar penduduk Kota Palopo menghadapinya dengan pasrah (kemiskinan kebudayaan). Terbentuknya pola pikir dan perilaku pasrah itu dalam jangka waktu yang lama akan berubah menjadi semacam “institusi permanen” yang mengatur perilaku mereka dalam menyelesaikan problematika di dalam hidup mereka atau krisis lingkungan mereka sendiri (Lewis, 1968 dalam Haba, 2001). Menurut penganut paradigma kemiskinan kebudayaan ini, orang yang berada dalam kondisi serupa tidak sanggup melihat peluang dan jalan keluar untuk memper-baiki kehidupan-nya. Karakteristik kelompok ini terlihat dari pola substansi mereka yang berorientasi dari tangan ke mulut (*from hand to mouth*) (Haba, 2001 ).

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak termasuk masalah nelayan beserta kemiskinannya. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006:4) dalam Suharto (2007, 10): *in short, social policy refers to what governments do we they attempt to improve the quality of people’s live by providing a range of income support, community services and support programs*. Artinya, secara singkat, kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program-program tunjangan sosial lainnya.

Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban Negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Edi Suharto, 2006, 2007).

Secara garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, takni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan system perpajakan (Midgley, 2005). Dimana kebijakan sosial yang diterbitkan harus benar-benar menyentuh masyarakat miskin termasuk dalam focus bahasan ini adalah kehidupan komunitas nelayan di Indonesia.

Para pakar ekonomi sumberdaya melihat kemiskinan masyarakat pesisir, khususnya nelayan lebih banyak disebabkan karena faktor-faktor sosial ekonomi yang terkait karakteristik sumberdaya serta teknologi yang digunakan. Faktor-faktor yang dimaksud membuat nelayan tetap dalam kemiskinannya. Hal ini relevan dengan pernyataan Subade dan Abdullah (1993) bahwa nelayan tetap tinggal pada industri perikanan karena rendahnya *opportunity cost* mereka. *Opportunity* *cost* nelayan, menurut definisi, adalah kemungkinan atau alternatif kegiatan atau usaha ekonomi lain yang terbaik yang dapat diperoleh selain menangkap ikan. Dengan kata lain, *opportunity cost* adalah kemungkinan lain yang bisa dikerjakan nelayan bila saja mereka tidak menangkap ikan. Bila *opportunity cost* rendah maka nelayan cenderung tetap melaksanakan usahanya meskipun usaha tersebut tidak lagi menguntungkan dan efisien.

1. **Pendekatan Yuridis**

Banyak program telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan nelayan. Program yang bersifat umum antara lain Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Keluarga Sejahtera, Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), dan Program Jaring Pengaman Sosial (PJPS). Sedangkan program yang secara khusus ditujukan untuk kelompok sasaran masyarakat nelayan antara lain program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (PEMP) dan Program Pengembangan Usaha Perikanan Tangkap Skala Kecil (PUPTSK).

Namun, secara umum program-program tersebut tidak membuat nasib nelayan menjadi lebih baik daripada sebelumnya. Salah satu penyebab kurang berhasilnya program-program pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan nelayan adalah formulasi kebijakan yang bersifat *top down*. Formula yang diberikan cenderung seragam padahal masalah yang dihadapi nelayan sangat beragam dan seringkali sangat spesifik lokal. Di samping itu, upaya penanggulangan kemiskinan nelayan seringkali sangat bersifat teknis perikanan, yakni bagaimana upaya meningkatkan produksi hasil tangkapan, sementara kemiskinan harus dipandang secara holistik karena permasalahan yang dihadapi sesungguhnya jauh lebih kompleks dari itu.

Oleh karena itu, perlu diterbitkan sebuah kebijakan sosial yang berisikan keterpaduan penanganan kemiskinan nelayan sebagaimana yang mereka butuhkan, kebijakan tersebut juga harus didukung oleh kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah kabupaten atau kota dimana terdapat masyarakat miskin khususnya masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan. Tujuannya adalah untuk menghilangkan keegoan dari masing-masing pemangku kepentingan. Keterpa-duan tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, keterpaduan sektor dalam tanggung jawab dan kebijakan. Keputusan penanganan kemiskinan nelayan harus diambil melalui proses koordinasi di-internal pemerintah, yang perlu digaris bawahi adalah kemiskinan nelayan tidak akan mampu ditangani secara kelembagaan oleh sektor kelautan dan perikanan, melainkan seluruh pihak terkait.

*Kedua*, keterpaduan keahlian dan pengetahuan, untuk merumuskan berbagai kebijakan, strategi, dan program harus didukung berbagai disiplin ilmu pengetahuan dan keahlian, tujuannya adalah agar perencanaan yang disusun betul-betul sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat nelayan. *Ketiga*, keterpaduan masalah dan pemecahan masalah sangat diperlukan untuk mengetahui akar permasalahan yang sesungguhnya, sehingga kebijakan yang dibuat bersifat komprehensif, dan tidak parsial. *Keempat****,*** keterpaduan lokasi, memudahkan dalam melakukan pendampingan, penyuluhan dan pelayanan (lintas sektor), sehingga program tersebut dapat dilakukan secara efektif dan efesien.

Kegagalan penanganan kemiskinan nelayan, disamping kurangnya keterpaduan, juga terdapatnya berbagai kelemahan dalam perencanaan. Untuk itu dalam proses perencanaan harus unsur-unsur sebagai berikut: (1) Perumusan sasaran yang jelas, berupa; hasil akhir yang diharapkan dari kegiatan yang dibuat, kelembagaan yang bertanggung jawab, serta objek dari kegiatan. (2) Pengidentifi-kasian situasi yang ada, yaitu dengan mempertimbangkan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan eksternal (peluang dan ancaman), tujuannya untuk mengetahui kondisi sesungguhnya tentang objek yang akan ditangani. Selanjutnya akan memudahkan dalam menyusun berbagai strategi yang mendukung penanganan kemiskinan nelayan. (3) Penentuan tujuan harus bersifat spesifik (objek, kegiatan, dibatasi waktu dan terukur), sehingga pengentasan kemiskinan nelayan jelas siapa sasarannya dan jenis kegiatan yang akan dilakukan, dan selanjutnya berapa lama waktu yang dibutuhkan dalam pencapaian tujuan dapat ditentukan dengan jelas. (4) Menganalisa keadaan, pelaksanaan kegiatan harus disesuaikaan antara ketentuan yang telah ditetapkan dengan realitas yang ada dilapangan, dan apabila terjadi permasalahan diluar dugaan, maka perlu segera dibuatkan strategi dan tindakan baru untuk menutup jurang perbedaan. dan
(5) Pendampingan, monitoring dan evaluasi, pendampingan harus dilakukan awal kegiatan dilaksanakan, sampai pasca kegiatan, sehingga akan menjadi bahan evaluasi, apakah kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Pasal 62 ayat (1) KHL 1982 bahwa negara-negara diwajibkan untuk melakukan pemanfaatan secara optimal dari sumber perikanan. Selain itu nelayan sering didefinisikan sebagai orang yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di laut. Hal ini sesuai dengan pengertian tentang nelayan pada UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, bahwa nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. (Pasal 1 butir 10). Definisi ini dibuat untuk konteks masyarakat tradisional. Dengan kata lain, ketika perikanan sudah mengalami berbagai perkembangan, pelaku-pelaku dalam penangkapan ikan pun semakin beragam statusnya. Dalam bahasa sosiologis, fenomena ini merupakan konsekuensi dari adanya diferensiasi sosial yang salah satunya berupa pembagian kerja atau *labour division.*

Penjelasan umum dan alasan beberapa pasal yang dilakukan seperti penghapusan HP3 dan pengadaan izin lokasi dan izin pengelolaan. Selengkapnya berikut isi penjelasan umumnya“Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanggung jawab negara dalam melindungi rakyat Indonesia dilakukan dengan penguasaan sumber daya alam yang dimiliki oleh negara, termasuk Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat. Secara umum undang-undang ini mencakup pemberian hak kepada masyarakat untuk mengusulkan penyusunan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta rencana aksi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; pengaturan mengenai izin lokasi dan izin pengelolaan kepada setiap orang dan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional yang melakukan pemanfaatan sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; pengaturan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya; serta pemberian kewenangan kepada menteri, gubernur, dan bupati/Walikota dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Tabel 5.3: Temuan Hasil Penelitian tentang Program Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan tradisional kota Palopo Tradisional

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indikator** | **Kebijakan** | **Teori atau Konsep** | **Temuan Penelitian** |
| **(1)** | **(2)** | **(3)** | **(4)** |
| Aspek Filosofis | Permenkeu RI No/PMK.07/2014 Ttg Indeks fiskal dan kemiskinan Daerah dalam rangka penanggu-langan kemis-kinan. | Sutrisno (1993)kemiskinan itu ha-kekatnya adalah masalah campur ta-ngan yang terlalu luas dari negara da-lam kehidupan ma-syarakat.Oscar Lewis (1968) kemiskinan kebuda-yaan adalah orang yang tidak sanggup melihat peluang memperbaiki kehi-dupannya. | Masyarakat nelayan kurang mengikuti pedidikan dan pelatian serta kurang tersentuh teknologi modern mengaki-batkan kemampuan nelayan menangkap ikan juga rendah dan masyarakat nelayan diliputi suasana ketidakpastian masa depannya, sehingga berakibat pada kualitas sumber daya nelayan rendah dan tingkat pendapatan yang rendah. Sehingga dapat diasumsikan bahwa program pengentasan kemis-kinan nelayan tradisional belum mendapat manfaat. |
| Sosiologis | Kepres 10/2011, tgl 15 April 2011 Ttg Tim Koordi-nasi Peningkat-an dan Perluas-an Program Pro Rakyat atau di-sebut Program Klaster ke-4, | Rokhmin Dahuri (2012) ttg penataan ulang & memasti-kan jumlah upaya tangkap & laju penangkapan ikan. | Tahapan implementasi kebi-jakan pe-ngentasan kemiskin-an telah disosia-lisasikan oleh pemerintah kepada ma-syarakat nelayan tradisional, na-mun intensitas dan keserius-an pemerintah belum maksi-mal. Se-hingga masya-rakat nelayan tradisional kurang meres-pon kebijakan pemerintah daerah. Pe-nyebab lain atas kurangnya respon ma-syarakat program pengen-tasan kemis-kinan nelayan, karena mereka memiliki ting-kat pengetahuan yang ren-dah.  |
| Yuridis | Pasal 1 butir 10, UU No. 31 ta-hun 2004 ten-tang PerikananNelayan adalah orang yang ma-ta pencaharian-nya melakukan penangkapan i | Wahab (2003) bahwa untuk mela-hirkan sebuah pro-duk kebijakan harus pula memahami berbagai konsepsi kebijakan. | Pemanfaatan regulasi terhadap pe-ngentasan kemiskinan masyarakat nelayan belum maksimal dijalankan oleh peme-rintah Kota Palopo. Un-tuk itu diperlu-kan keseriusan peme-rintah memberda-yakan masyarakat nelayan, agar pendu-duk yang masih memiliki usia produk-tif di daerah pesisir, memiliki kualitas hidup yang lebih baik. |

Sumber: Hasil Olahan Data Penelitian, 2014.

**Proposisi minor pertama:**

*Jika Program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional didasarkan pada pendekatan filosofis, sosiologis, dan yuridis*, maka program dapat meningkatkan *kesejahteraan* masyarakat nelayan tradisional.

**2. Tahapan Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan tradisional kota Palopo**

Tahapan Implementasi menurut peneliti merupakan langkah nyata dalam pengentasan kemiskinan untuk nelayan tradisional kota Palopo tradisional sebagaimana kebijakan itu dapat diwujudkan dengan langkah-langkah nyata yang sudah di canangkan leawat sosialisasi, akanpun memberikan bantuan secarah lansung sehingga langkah ini dapat terwujud secara maksimal.

1. **Sosialisasi Kebijakan**

Beranjak dari anatomi permasalahan kemiskinan nelayan di atas, maka kebijakan, strategi, dan program untuk memerangi kemiskinan nelayan dan sekaligus mensejahterahkannya haruslah bersifat komprehensif, terpadu, dan sistemik serta dikerjakan secara berkesinambungan. Tidak bisa dilakukan dengan pendekatan proyek seperti yang kini dilakukan, dengan membagi-bagi kapal ikan kepada nelayan, tanpa mempersiapkan kapasitas mereka, dan tanpa memperhatikan keseimbangan antara ketersediaan stok ikan dan upaya tangkap. Cara-cara semacam ini hanya membuat mental nelayan rusak, yakni membuat mereka manja dan hanya akan menjadi ‘*tangan di bawah*’, bukan ‘*tangan di atas*’. Faktanya, sekarang banyak kapal bantuan tidak bisa dimanfaatkan oleh nelayan secara optimal. Salah sasaran, karena si penerima biasanya konstituen dari partai si pemberi bantuan.

Demi terwujudnya Kepres No. 10 Tahun 2011 tanggal 15 April 2011 tentang Pengentasan Kemiskinan, Khususnya Peningkatan Kehidupan Nelayan, maka mulai sekarang kita perlu menerapkan *grand design* manajemen pembangunan perikanan tangkap yang tepat, benar dan berkelanjutan. Sehingga, ia mampu menjaga kelestarian stok Sumber Daya Ikan (SDI), meningkatkan kesejahteraan nelayan, dan meningkatkan kontribusi sub-sektor perikanan tangkap bagi pertumbuhan ekonomi dan kemajuan bangsa secara berkelanjutan.

Menurut Rokhmin Dahuri (2012) *Pertama* yang harus dilakukan adalah menata ulang dan memastikan, bahwa jumlah upaya tangkap dan laju penangkapan di suatu wilayah perairan laut Wilayah Pengelolaan Perikanan {(WPP), wilayah laut yang menjadi kewenangan pengelolaan pemerintah kabupaten/kota atau provinsi} tidak boleh melebihi 80% *Maximum Sustainable Yield* (MSY) SDI. Atau, untuk wilayah-wilayah yang padat penduduk dan tinggi angka penganggurannya, bisa sampai sama dengan MSY SDI.

Selanjutnya, jumlah kapal ikan yang beroperasi di setiap wilayah perairan laut itu ditetapkan dengan cara membagi nilai MSY atau 80 persen MSY dengan c*atchability* (kapasitas menangkap) kapal ikan. Jenis dan ukuran kapal ikan beserta alat tangkapnya mesti yang efisien dan ramah lingkungan, sehingga memungkinkan bagi nelayan Anak Buah Kapal (ABK) mendapatkan *income* yang mensejahterakan, yakni rata-rata Rp 2.550.000/ nelayan/ bulan. Dengan *income* sebesar itu, nilai total MSY sebesar 6,52 juta ton/ tahun, dan rata-rata harga ikan yang berlaku sekarang, maka jumlah nelayan Indonesia seharusnya sekitar 1,9 juta orang saja. Karena jumlah nelayan laut sekarang sekitar 2,3 juta orang, maka secara bertahap sisanya yang 400.000 orang harus dialihkan ke mata pencaharian (usaha) lain seperti budidaya laut (*mariculture*), budidaya tambak, budidaya di perairan air tawar, budidaya dalam akuarium, budidaya garam, industri pengolahan hasil perikanan, industri bioteknologi kelautan, industri mesin dan peralatan perikanan, industri galangan kapal, dan industri serta jasa penunjang perikanan lainnya, yang peluang pengembangannya masih terbuka lebar. Segenap usaha alternatif ini dapat juga dijadikan sebagai mata pencaharian bagi nelayan pada saat musim paceklik.

Selanjutnya, Rokhmin Dahuri (2012) mengingat persebaran armada kapal ikan nasional sangat tidak merata, maka wilayah-wilayah perairan laut yang dekat dengan konsentrasi pemukiman penduduk, seperti Selat Malaka, Pantura, Selat Bali, dan Pantai Selatan dan Barat Sulawesi, dipadati dengan kapal-kapal ikan, sehingga mengakibatkan *overfishing* (tangkap lebih)*.* Sementara itu, ada beberapa wilayah perairan laut yang status pemanfaatan SDI-nya masih *underfishing*, dan ada wilayah perairan laut Indonesia yang SDI dipanen secara ilegal oleh armada kapal ikan saing seperti yang telah disebutkan di atas. Oleh karena itu, jumlah upaya tangkap (kapal ikan) di wilayah-wilayah laut yang overfishing harus dikurangi sampai mencapai nilai MSY. Sedangkan kelebihan kapal ikan dari wilayah *overfishing* dapat dipindahkan ke wilayah yang *underfishing* (relokasi kapal ikan dan nelayan). Dengan demikian, kita akan mendapatkan keuntungan ganda. Di satu sisi kita memanfaatkan SDI di wilayah laut *underfishing* yang selama ini dicuri oleh nelayan asing dan mengembangkan ekonomi wilayah di luar Jawa. Di sisi lain, kita memberi kesempatan bagi SDI di wilayah-wilayah laut yang *overfishing* untuk pulih kembali.

Kebijakan untuk mengembangkan armada perikanan tangkap modern (di atas 30 GT) di wilayah-wilayah laut yang *underfishing* dan/ atau yang selama ini dirambah oleh armada kapal ikan asing sesungguhnya sangat tepat jika dijadikan basis untuk pengembangan program penanganan kemiskinan nelayan tradisonal. Oleh sebab itu, pengembangan penanganan kemiskinan nelayan tradisonal yang berbasis perikanan tangkap seyogyanya difokuskan sekitar laut Natuna, Selat Karimata, dan ZEEI Laut Cina Selatan (Provinsi Kepri, Babel, dan Kalbar); Laut Sulawesi

Atas dasar alokasi jumlah kapal ikan yang berbasis pada ketersedian stok SDI secara lestari di setiap wilayah pengelolaan perikanan itulah kita membangun pelabuhan perikanan beserta segenap prasarana dan sarana pendukungnya. Ini untuk memastikan bahwa berapapun volume ikan yang didaratkan oleh nelayan di seluruh wilayah NKRI dapat ditangani dengan baik, sehingga mutunya tetap baik dan harga jualnya selalu memenuhi nilai keekonomian alias menguntungkan nelayan. Untuk jenis-jenis SDI bernilai ekonomis penting (udang, lobster, kerapu, tuna, kakap, bawal, tenggiri, dan baronang) mesti ditangani sejak dari kapal, pendaratan ikan (pelabuhan perikanan) hingga ke konsumen terakhir dengan menerapkan sistem rantai dingin (*cold chain system*) atau dalam keadaan hidup (*life fish*).

Industri hilir, mesin dan peralatan perikanan, galangan kapal, dan industri serta jasa penenunjang perikanan sejak sekarang mesti diperkuat dan dikembangkan.

Seluruh BBM dan sarana produksi perikanan lainnya harus tersedia dengan harga relatif murah di seluruh tempat pendaratan ikan dan pelabuhan perikanan di wilayah NKRI. Infrastruktur (jalan, listrik, telkom, pelabuhan, air bersih, dan lainnya) dan kawasan pemukiman nelayan mesti diperbaiki dan dibangun baru menjadi kawasan yang sehat, bersih, indah, aman, dan produktif.

Kegiatan *overfishing* oleh nelayan asing akanpun nelayan nasional harus ditumpas sampai ke akar-akarnya. Pencemaran laut harus dikendalikan, sehingga konsentarsi bahan pencemar di perairan laut memenuhi ambang batas aman bagi perikanan. Ekosistem pesisir yang terlanjur rusak mesti direhabilitasi, selebihnya harus dikonservasi melalui manajemen berbasis kawasan lindung laut (*marine protected area*). Strategi dan program adaptasi untuk mengantisipasi dampak perubahan iklim global harus disiapkan sejak sekarang.

Program diklatluh (pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan) untuk peningkatan kapasitas dan budaya nelayan agar lebih kondusif untuk kemajuan dan kesejah-teraannya perlu lebih dtingkatkan, baik kuantitas akanpun kualitasnya, secara sistematis dan berkesinambungan.

Akhirnya, seluruh kebijakan politik-ekonomi termasuk fiskal dan moneter, perdagangan (ekspor-impor), dan iklim investasi harus dibuat kondusif bagi kinerja maksimal sub-sektor perikanan.

1. **Supervisi terhadap nelayan tradisional kota Palopo**

Permasalahan kemiskinan masyaraat nelayan tradisional termasuk masyarakat nelayan tradisional di kota Palopo, sangat kompleks dan tidak sedikit pihak yang mempunyai kepentingan atas kesengsaraan nelayan tradisional kota Palopo. Berdasarkan inventarisir permasalahan di atas, ada beberapa pemikiran yang mungkin bisa memberikan pemecahan masalah jika dilakukan secara komprehensif. Beberapa tawaran yang coba dilakukan sebagai berikut: *pertama,* perbaikan sistem data nelayan tradisional kota Palopo secara menyeluruh. Akurasi data kemiskinan dan gambaran substansi kemiskinan nelayan tradisional kota Palopo serta dinamika kemiskinan mereka setiap musim merupakan suatu informasi yang perlu dikembangkan kedepan. Tidak hanya itu, perlu juga dicarikan informasi tentang jumlah cukong, jumlah pengusaha, jumlah penyuplai BBM, dan kekuatan solidaritas kelompok nelayan tradisional kota Palopo dalam bentuk organisasi rakyat nelayan tradisional kota Palopo, serta bagaimana kekuatan-kekuatan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo yang berkaitan dengan perolehan sumber daya dan distribusi hasil tangkapan nelayan tradisional kota Palopo hingga distribusinya kepada siapa saja, serta akumulasi nilai lebih penghasilan nelayan tradisional kota Palopo kemana saja. Termasuk bagaimana relasi-relasi masyarakat nelayan tradisional kota Palopo dalam mencari alternatif sumber daya kehidupannya menjadi sangat penting untuk menemukan data kemiskinan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo secara komprehensif.

*Kedua*, bahwa munculnya banyak permasalahan di masyarakat miskin nelayan tradisional kota Palopo tidak mendapatkan perhatian untuk mencarikan solusi pemecahannya, oleh karena itu perlu kiranya dilakukan suatu pencarian terhadap alternatif jawaban-jawaban tentang mengapa mereka miskin. Jawaban atas permasalahan tersebut kemugkinan akan sangat berfariasi dan tidak dapat difokuskan pada satu program penyelamatan. Tetapi dari semua jawaban-jawaban tersebut dapat dilakukan pengelompokkan masalah dari setiap kelompok masyarakat nelayan tradisional kota Palopo yang mengalami problem yang berbeda-beda. Jadi tidak bisa sebuah jawaban permasalahan diterapkan kepada seluruh masyarakat miskin nelayan tradisional kota Palopo yang mempunyai kompleksitas permasalahan. Jadi pengelom-pokkan permasalahan nelayan tradisional kota Palopo akan diterapkan penyelesaian yang sesuai, tidak tebang pilih, tetapi disesuaikan dengan permasalahan yang dialami setiap kelompok nelayan tradisional kota Palopo. Bisa jadi dalam suatu masyarakat nelayan tradisional kota Palopo mempunyai permasalahan yang berbeda-beda, dan ini perlu diidentifikasi secara teliti untuk memberikan “terapi penyem-buhannya”.

*Ketiga*, mencari strategi pemecahan di tingkat lokalitas. Permasalahan masyarakat kemiskinan nelayan tradisional kota Palopo dengan kebudayaan yang berbeda-beda tidak dapat disamaratakan untuk memberikan satu alternatif solusi seperti yang selama ini diterapkan. Misalnya saja, permasalahan pencemaran limbah pabrik atau dampak tongkang batu bara Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) tidak bisa diselesaikan dengan membagikan sejumlah alat tangkap jaring. Jika ikan yang akan ditangkap juga tidak ada kenapa harus diberikan alat tangkap jaring kepada nelayan tradisional kota Palopo? Lalu apa yang akan ditangkap? Solusinya adalah melakukan riset sumber daya perikanan yang langka tersebut dan mengkoor-dinasikannya dengan pemilik pabrik yang menjadi sumber pencemaran wilayah tangkapan nelayan tradisional kota Palopo.

*Keempat*, intervensi pemerintah dalam seluruh kebijakan perikanan yang berpihak kepada masyarakat nelayan tradisional kota Palopo. Termasuk memberikan intervensi pada pengaturan wilayah tangkap hingga distribusi pemasaran hasil tangkapan sumber daya perikanan yang adil dan menguntungkan nelayan tradisional kota Palopo. Hal ini diharapkan dapat menghindarkan sistem ekonomi perikanan yang didominasi oleh aktor kuat dengan modal besar. Sehingga, perlindungan terhadap nelayan tradisional kota Palopo dalam jalur distribusi pemasaran dapat terjamin. Pemerintah harus mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang lebih memihak kepada keberlanjutan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo jika tidak mengharapkan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo beralih profesi menjadi buruh bangunan dan pengangguran yang nantinya menjadi problem lanjutan tersendiri.

*Kelima*, penguatan organisasi-organisasi nelayan tradisional kota Palopo sebagai kekuatan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo untuk memperjuangkan hak dan kehidupannya. Pemerintah harus sudah memperhatikan organisasi nelayan tradisional kota Palopo organik yang muncul dari masyarakat nelayan tradisional kota Palopo itu sendiri. Organisasi nelayan tradisional kota Palopo tersebut sebagai perwakilan kepentingan dan aspirasi masyarakat nelayan tradisional kota Palopo. Sebagai perwakilan kepentingan dan aspirasi masyarakat nelayan tradisional kota Palopo maka kesempatan dan suaranya perlu diperhatikan dengan memberikan penguatan sumber daya serta memberikan ruang-ruang partisipasi keterlibatan dalam seluruh aktivitas dan perencanaan pembangunan yang berkaitan dengan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo. Penguatan organisasi nelayan tradisional kota Palopo juga hingga memberikan otoritas organisasi nelayan tradisional kota Palopo untuk memandirikan kehidupan nelayan tradisional kota Palopo sebagai kekuatan solidaritas masyarakat nelayan tradisional kota Palopo.

*Keenam*, menjamin ketersediaan BBM yang mudah dan murah untuk kebutuhan perjalanan mencari nafkah. Pemerintah harus lebih memberikan ruang akses terhadap kemudahan BBM untuk nelayan tradisional kota Palopo dengan kebijakan dan pembangunan titik-titik distributor BBM (SPDN: *Solar packed dealer untuk nelayan*) di lingkungan pesisir. Pembangunan SPDN merupakan alternatif pemutusan mata rantai distribusi BBM yang selama ini sangat panjang dan menyebabkan monopoli serta kelangkaan BBM yang murah untuk nelayan tradisional kota Palopo.

*Ketujuh,* pemerintah harus menjamin bahwa pengelolaan SPDN dilakukan oleh organisasi nelayan tradisional kota Palopo sebagai perwakilan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo. Otoritas pengelolaan ini secara khusus harus diberikan oleh pemerintah kepada organisasi nelayan tradisional kota Palopo untuk menjamin distribusi yang mudah, murah, dan adil untuk kecukupan kebutuhan seluruh anggota masyarakat nelayan tradisional kota Palopo secara keseluruhan. Pemberian otoritas pengelolaan SPDN juga sangat bermanfaat untuk menguatkan organisasi masyarakat nelayan tradisional kota Palopo yang mandiri dan independen.

*Kedelapan*, yang terakhir adalah memberikan jaminan subsidi BBM khusus untuk nelayan tradisional kota Palopo. Pengelolaan SPDN dalam hal ini juga dapat memberikan alat kontrol terhadap penjaminan tersampaikannya BBM bersubsidi untuk nelayan tradisional kota Palopo. Sehingga, kekhawatiran penyimpangan terhadap pemberian subsidi BBM dapat dihindarkan langsung oleh pengelolan mandiri oleh organisasi nelayan tradisional kota Palopo yang secara langsung mengetahui nelayan tradisional kota Palopo-nelayan tradisional kota Palopo yang mana harus mendapatkan harga subsidi BBM dan masyarakat umum yang bukan nelayan tradisional kota Palopo.

Pemikiran di atas adalah salah satu bentuk renungan yang kemungkinan masih banyak kekurangan dan perlu mendapatkan perbaikan-perbaikan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, sangat terbuka untuk mendapatkan masukkan-masukkan yang membangun gagasan penyelamatan masyarakat miskin nelayan tradisional kota Palopo ke depan.

1. **Fasilitas pemasaran hasil produksi**

Sangat urgen akan kebutuhan fasilitas pemasaran hasil produksi nelayan, namun tidak semua daerah pesisir memiliki Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Hal tersebut membuat para nelayan tradisional kota Palopo terpaksa untuk menjual hasil tangkapan mereka kepada tengkulak dengan harga yang jauh di bawah harga pasaran. Kondisi ini yang selalu mengakibatkan nelayan tradisional kota Palopo tidak pernah untung, keterbatasan infrastruktur menjadikan nelayan tradisional kota Palopo merugi, tidak seimbangnya antara biaya yang dikeluarkan untuk melaut, dengan keuntungan hasil jual, karena harga dipermainkan oleh pihak tengkulak.

Upaya yang mungkin dilakukan agar nelayan tradisional kota Palopo tidak terjerat lingkaran tengkulak adalah dengan mengembangkan fungsi lembaga keuangan mikro dan koperasi yang memihak nelayan tradisional kota Palopo, selain itu perlu adanya upaya membangun usaha bersama, seperti melalui pemilikan sarana-sarana penangkapan dan pemasaran secara kolektif.

Selain itu kebudayaan nelayan tradisional kota Palopo yang berbahaya namun terabaikan adalah terjalinnya relasi sosial ekonomi yang sifatnya eksploitatif dengan pemilik perahu dan pedagang perantara (tengkulak) dalam kehidupan masyarakat nelayan tradisional kota Palopo. Kondisi tersebut bisa diperbaiki dengan mengurangi beban utang piutang yang kompleks para nelayan tradisional kota Palopo kepada pemilik perahu dan tengkulak dengan mencarikan alternatif keuangan mikro. Harus adanya upaya dalam memperbaiki norma sistem bagi hasil dalam organisasi penangkapan, sehingga tidak merugikan nelayan tradisional kota Palopo. Selain itu perlu mengoptimalkan peran lembaga ekonomi lokal, seperti Koprasi Unit Desa (KUD).

Disisi lain rendahnya tingkat pendapatan rumah tangga nelayan tradisional kota Palopo, berdampak sulitnya peningkatan skala usaha dan perbaikan kualitas hidup, upaya yang bisa dilakukan adalah meningatkan pemilikan lebih dari satu jenis alat tangkap, agar bisa menangkap sepanjang musim, mengembangkan diversifikasi usaha berbasis bahan baku perikanan atau hasil budidaya perairan, seperti rumput laut, memperluas kesempatan kerja sektor *off fishing* dan melakukan transmigrasi nelayan tradisional kota Palopo pada wilayah lain yang masih memiliki potensi kelautan.

Namun yang menjadi masalah adalah tidak semua nelayan tradisional kota Palopo memiliki perahu sendiri. Nelayan tradisional kota Palopo yang tidak mempunyai modal untuk membeli perahu, terpaksa meminjam uang kepada tengkulak. Pada umumnya para tengkulak (*patron*) memberikan pinjaman kalau hasil tangkapan nelayan tradisional (*klien*) minim. Ketergantungan nelayan tradisional kota Palopo pada tengkulak berawal dari utang/pinjaman, dan biasanya dilakukaan pada saat paceklik atau memperbaiki kerusakan alat tangkap seperti jaring dan menganti tali kajar. Meskipun demikian, ada juga pihak yang menilai bahwa keberadaan para tengkulak tersebut justru menolong nelayan tradisional kota Palopo. Kondisi ini terjadi karena negara tidak mampu memberikan pinjaman lunak, dan kalaupun ada bank, mereka juga tidak bisa mengaksesnya karena alat tangkap sebagai faktor produksi tidak bisa dijadikan agunan.

Dalam perspektif struktural kemiskinan nelayan tradisional kota Palopo tidak hanya disebabkan hubungan *patron-klien* yang menimbulkan jeratan utang dan mengarah pada bentuk eksploitasi. Tetapi kemiskinan nelayan tradisional kota Palopo juga terjadi karena keterbatsan akses nelayan tradisional kota Palopo terhadap hak penguasaan sumberdaya perikanan. Penguasaan atas sumberdaya perikanan selama ini lebih banyak dinikmati oleh kolaborasi pemilik modal dan birokrat. Sebagai fakta adalah masih beroperasinya pukat hariakan (*trawl*) di seluruh perairan Indonesia yang berakibat pada penyerobotan terhadap wilayah tangkap nelayan tradisional kota Palopo tradisional (*traditional fishing ground*).

Bahkan adanya musim-musim tertentu dimana ikan jenis tertentu banyak dan sedikit menggambarkan bahwa kehidupan mereka tergantung pada rejeki laut. Dalam satu daerah dimana terdapat desa-desa pesisir juga memiliki perbedaan dalam tingkat kesurplusan sumberdaya perikanan. Bahkan ukuran rumah yang terbuat dari bilik bambu dan sudah condong belum tentu bisa menjadi ukuran miskin karena mungkin saja ditemukan barang elektronik seperti TV. Pola hubungan *patron-klien* memungkinkan mereka berutang dalam artian digunakan pada tujuan yang baik akanpun tidak semisal membeli suatu barang berharga di rumah. Sehingga tak heran jika, umumnya nelayan tradisional kota Palopo berenang dalam kubangan utang. Penghasilan Rp.175.000/bulan tidaklah susah diperoleh ketika musim ikan banyak.

Bahkan bisa tiga kali lipat, sekalipun dengan sistem bagi hasil dengan tokehnya. Tapi besoknya, mungkin hanya dapat Rp.10.000, lalu kemudian meminjam ke kaum pemodal, dan begitu seterusnya.

Namun berdasarkan pandangan nelayan tradisional kota Palopo (perspektif *emic*), kuatnya pola *patron-klien* di masyarakat nelayan tradisional kota Palopo disebabkan oleh kegiatan perikanan yang penuh resiko dan ketidakpastian sehingga tidak ada pilihan lain bagi mereka selain bergantung pada pemilik modal (*patron*). Dari hal tersebut, dapat diketahui bahwa pendapatan para nelayan tradisional kota Palopo rendah dibandingkan dengan pendapatan pemilik modal sistem *patron-klien*, sehingga sangatlah wajar jika kemiskinan menjadi bagian yang akrab dalam kehidupan mereka.

Tabel 5.4: Temuan Hasil Penelitian tentang Tahapan Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan tradisional kota Palopo Tradisional

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indikator** | **Kebijakan** | **Teori atau Konsep** | **Temuan Penelitian** |
| Sosialisasi kebijakan; | Kepres 10/2011, tgl 15 April 2011 ttg Pengentasan Kemiskinan, Khususnya Peningkatan Kehidupan Nelayan. | Rokhmin Dahuri (2012) ttg pena-taan ulang & memastikanjumlah upaya tangkap & laju penangkapan ikan. | Tahapan implementasi kebijakan pengen-tasan kemiskinan telah disosialisasikan oleh pemerintah kepada masyarakat nelayan tradisional, namun intensitas dan keseriusan pemerintah belum maksimal. Sehingga masyarakat nelayan tradisional kurang merespon kebijakan pemerintah daerah. Penyebab lain atas kurangnya respon masyarakat program pengentasan kemiskinan nelayan, karena mereka memiliki tingkat pengetahuan yang rendah. |
| Supervisi terhadap nelayan; | PP. 41/200 ttg Pedoman Or-ganisasi SKPD & Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Di-nas Kelautan & Perikanan.  | Oscar Lewis (1968) kemiskin-an kebudayaan adalah orang yang tidak sanggup melihat peluang memperbaiki kehidupannya. | Pemerintah daerah kurang aktif menso-sialisasikan pengelolaan manajemen kelautan dan perikanan terhadap masya-rakat nelayan. Tetapi Pemerintah Kota Palopo melakukan pengembangan kegiatan perekonomian masyarakat yang berbasis pada sumber daya lokal, melalui dukungan pendirian KUD bagi para nelayan yang tinggal di pesisir kota Palopo. |
| Fasilitas pemasaran hasil produksi. | Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Dinas Kelautan & Perikanan.  | Tangkilisan (2003) Pemerintah dan kebijakan yang dijalankannya dibutuhkan untuk menjamin terja-dinya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif. | Pemerintah kota Palopo telah memfasilitasi penangkapan ikan nelayan tradisional de-ngan melakukan pengawasan dan pener-tiban *ilegal fishing*, pengadaan sarana dan prasarana, diadakan sosialisai program peningkatan pendapatan nelayan, fasilitas transportasi, pasar, pelelangan, konsumen (pengumpul) yang siap menjajakan hasil panen nelayan. Namun demikian belum mampu menunjang terjadinya perubahan tarap hidup masyarakat nelayan kearah yang lebih layak. |

Sumber: Hasil Olahan Data Penelitian, 2013.

**Proposisi minor kedua:**

Tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional adalah: Jika *tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional (sosialisasi kebijakan; supervisi terhadap nelayan tradisional; fasilitas pemasaran hasil produksi)* mampu realisasikan, maka *berimplikasi* terhadap kualitas *pendapatan* masyarakat nelayan tradisional.

**3.** **Faktor Determinan Yang Berpengaruh Terhadap Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan Tradisional**

Faktor yang menjadi penghambat dalam upaya pengentasan kemiskinan terhadap masyarakat nelayan tradisional di kota Palopo, yakni :

1. **Koordinasi antar SKPD**

Koordinasi antar Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Dinas terkait dengan kebutuhan operasional nelayan tradisional di Kota Palopo. SKPD yang dimaksud adalah Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Palopo, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Palopo, Kepala Dinas Koperasi UKM Kota Palopo, Kepala Dinas Kesehatan Kota Palopo, Kepala Dinas Perumahan Rakyat Kota Palopo, Kepala Dinas Perencanaan Nasional Kota Palopo, Kepala Dinas Pusat Statistik Kota Palopo. Landasan hukum kerjasama antar SKPD tercantum dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia, Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat 5 bahwa Proyek Kerjasama adalah Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan melalui Perjanjian Kerjasama atau pemberian Izin Pengusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/ Kepala Daerah dengan Badan Usaha.

Saat pemerintahan Kabinet Bersatu, tersimpan harapan karena sejak Januari 2010 Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) rnenghapuskan berbagai retribusi yang dibebankan kepada nelayan. Kebijakan tidak populer bagi pemerintah ini patut disambut baik. Pemerintah berani mengambil resiko dengan mengurangi pemasukan dari retribusi. Namun diharapkan dengan dihapusnya retribusi tidak berarti pelayanan terhadap nelayan menjadi tidak baik, justru lebih baik lagi. Untuk itu DKP perlu memberikan dukungan berupa dana kepada pengelolaan fasilitas-fasilitas perikanan agar dengan berkurangnya pemasukan dana, sehingga masyakarat nelayan tetap beroperasi melaut.

Berdasarkan koran Republika,14 Januari 2010 Hal.6, “Kebijakan tersebut telah disetujui Presiden Susilo Bambang Yudhoyono” Periode 2009-2014, sebagaimana ditegaskan Menteri Kelautan dan Perikanan (Fadel Muhammad). Kabinet Indonesia Bersatu, setelah menyerahkan bantuan 95 unit kapal motor untuk nelayan di Pelabuhan Tanjung Pinang. Ibu kota Kepulauan Riau. Menurutnya nelayan dibebaskan dari retribusi angkutan, lelang. dan tangkapan ikan. Pembebasaan retribusi cukup diatur oleh pemerintah daerah.

Sejumlah daerah termasuk pemerintah kota Palopo, telah rnenerapkan kebijakan penghapusan retribusi bagi para nelayan. Pelaksanaaan program itu menjadi kewajiban pemerintah daerah sebagai upaya peningkatan kesejahteraan nelayan. Kebijakan mendobrak dan pro rakyat ini perlu didukung. Mengingat komunitas nelayan masih menjadi strata perkejaan yang masih termarjinalkan. Perlu dukungan yang serius untuk meningkatkan Kesejahteraan nelayan. Peran Perguruan Tinggi khusunya yang terkait dengan bidang perikanan harus aktif memberikan masukan berupa inovasi kebijakan terhadap nelayan tradisional.

Namun banyak kebijakan pemerintah daerah kota Palopo bersifat responsif dan temporal. Ganti kepala daerah akan ganti kebijakan. Ini membuat kebijakan yang mulai baik prospeknya terpaksa surut kembali. Selain itu kebijakan *Top-Down* bukan tak baik, karena dengan kebijakan *Top-Down* (Diktator, red) dianggap perlu untuk melakukan dobrakan, namun tetap berdasarkan pertimbangan yan sitematis dan meminimalkan kerugian. Kebijakan *Top-Down* sebaiknya diimbangi dengan mendengarkan pendapat *grass root* dalam hal ini nelayan taradisional.

Uluran dan perhatian pemerintah kota Palopo menjadi salah satu tonggak yang harus dikokohkan. Bagaimana pun juga, pemerintah kota Palopo dalam segala hal yang menyangkut kehidupan rakyat kota Palopo memiliki tanggung jawab penuh untuk mendukung segala aktivitas dan usaha yang dilakukan oleh rakyat untuk kesejahteraan hidupnya. Termasuk juga dukungan pemerintah bagi para nelayan, baik dari aspek kesejahteraannya atau beberapa kebutuhan masyarakat nelayan.

Namun Pemerintah Kabinet Indonesia Hebat belum seutuhnya menyentuh kehidupan para nelayan, meski pada kenyataannya banyak kapal asing yang mencuri ikan diledakkan di beberapa perairan Indonesia. Secara tidak langsung memang memberikan keuntungan bagi nelayan Indonesia. Akan tetapi, hal tersebut dilakukan masih jauh panggang dari api atas kebutuhan primer para nelayan. Sebagaimana terjadi, beberapa nelayan masih kerepotan dalam urusan tempat untuk membuat kapal. Lahan yang akan digunakan untuk membuat kapal harus membayar, padahal cuma ditempati untuk sementara waktu saja. (Tibun Timur, Minggu, 29 Mei 2015).

Peristiwa tersebut terjadi karena keterampilan nelayan kota Palopo dalam membuat kapal ternyata terkendala lahan. Tidak adanya lahan yang bisa dimanfaatkan untuk membuat kapal memaksa mereka untuk merogoh kocek dalam-dalam. Selama tiga bulan untuk ditempati pembuatan kapal, mereka harus menyewa lahan sebesar tiga juta rupiah.

Setidaknya pemerintah daerah Palopo harus mampu mengayomi seluruh elemen masyarakat. Bukan hanya masyarakat petani yang mendapat berbagai bantuan, tetapi para nelayan juga harus mendapat kebijakan yang tidak menyusahkan dan menghambat usahanya. Bahkan, seluruh profesi rakyat kota Palopo harus mendapat dukungan dari pemerintah Daerah Palopo untuk menjalankan segala usaha rakyat. Tujuan tersebut, agar rakyat daerah Palopo tidak terlalu bergantung pada pemerintah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pandangan masyarakat umum yang bukan nelayan sudah tahu dan merasakan pahitnya menjadi nelayan. Ketika cuaca buruk, mereka tidak mungkin melaut, sehingga pendapat mereka berkurang. Ada juga yang nekat melaut ketika cuaca buruk demi mendapat untung, namun nyawa yang menjadi ancaman sebagai jaminan keberuntungannya di tengah samudera nan luas itu.

Keniscayaan bagi para nelayan untuk tetap bertahan hidup. Sementara, pemerintah daerah Palopo dengan segala upah minimumnya setiap bulan yang diambil dari pajak retribusi daerah hanya duduk santai tanpa memikirkan nasib orang-orang yang sengsara dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Bahkan hanya memikirkan nasib golongannya sendiri, tanpa peduli pada rakyat yang menjerit karena kelaparan dan pemerasan yang tiada henti.

Hal tersebut sebenarnya menjadi sebuah keniscayaan bagi pemerintah daerah Palopo, agar roda pemerintahan ini berjalan dengan baik dan imbang. Jika pemerintah daerah Palopo tidak memiliki respon baik kepada masyarakat daerah Palopo, secara khusus masyarakat nelayan yang tidak dihiraukan karena hidupnya bergantung pada laut, maka dapat dipastikan ketimpangan sosial memang sengaja dibiarkan begitu saja oleh pemerintah daerah Palopo. Dari itulah, pemerintahan daerah Palopo harus benar-benar mengayomi masyarakat secara adil, utamanya di kalangan nelayan yang tidak tetap dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

1. **Pembangunan Stasiun Penyimpanan Bahan bakar Umum**

Dalam rangka pembangunan Stasiun Penyimpanan Bahan bakar Umum (SPBU) sebagai penunjang akselerasi nelayan beraktivitas di laut untuk mencari nafkah demi menghidupi keluarganya. Berkenaan dengan itu, konsep pembangunan di kemukakan oleh para pakar berikut: Katz (1971) dalam Tjokrowinoto (2001: 3) berpendapat bahwa pembangunan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang lebih tinggi. Selanjutnya Esman (1991) dalam Tjokrowinoto (2001: 91) menyatakan bahwa hakikat dari pembangunan adalah kemajuan yang mantap dan terus-menerus menuju perbaikan kondisi kehidupan manusia. Sedangkan Todaro (1999) mengemukakan bahwa pembangunan merupakan proses menuju perbaikan taraf kehidupan masyarakat secara menyeluruh dan bersifat dinamis.

Dalam kehidupan sehari-hari manusia sering menggunakan sumber energi sebagai bahan bakar di antaranya: batu bara, bensin, minyak tanah, minyak diesel, solar *Liquified Petroleum Gas* (LPG), lilin dsb. Bahan-bahan tersebut diperoleh dari minyak bumi. Berdasarkan teori, minyak bumi terbentuk dari proses pelapukan jasad renik (mikroorganisme) yang terkubur di bawah tanah sejak berjuta-juta tahun yang lalu. Minyak bumi baru dapat digunakan sebagai BBM maupun sebagai produk-produk lain setelah melalui proses pengolahan.

Bensin dan solar merupakan bahan kebutuhan pokok nelayan trasional di kota Palopo demi meningkatkan tarap hidupnya dan keluarganya. Karena merupakan kebutuhan utama mesin diesel penggerak perahu pencari ikan di laut lepas untuk mencari ikan. Ikan atau sejenisnya merupakan sumber mata pencaharian masyarakat nelayan tradisional Kota Palopo untuk mernghidupi keluarganya. Persoalannya adalah BBM selalu mengalami pluktuasi harga yang tidak menentu. Hal ini memicu kenaikan harga sembako yang menyulitkan para nelayan tradisonal menjangkau harganya. Sehingga beban masyarakat nelayan tradisional semakin berat. Oleh karena itu pembangunan SPBU di sekitar wilayah kerja para nelayan tradisional di Kota Palopo, sangat diperlukan untuk menekan biaya operasionalnya.

Secara umum BBM mengambil porsi 52% dalam kebutuhan energi nasional. Sebagian besar BBM adalah bersubsidi, bahkan pada tahun 2006 besar subsidi berjumlah 60,6 triliun dan sekitar 43% kebutuhan BBM dalam negeri masih diimpor. (Timmas BBM, 2006). Pada tahun 2006 volume BBM mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2005, sebagai dampak Peraturan Presiden No. 5 tanggal 30 September 2005 yang menaikkan harga premium 188%, solar 20,5% dan minyak tanah 286%. Bensin dan premium merupakan BBM peringkat kedua terbesar penggunaannya setelah minyak solar dengan kebutuhan yang meningkat dari tahun ke tahun. Dengan pertumbuhan sebesar 7%. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI memperkirakan kebutuhan bensin (premium) di Indonesia pada tahun 2012 sebesar 21 juta kilometer.

Bensin mengandung energi kimia. Energi ini diubah menjadi energi panas melalui proses pembakaran (oksidasi) dengan udara di dalam mesin atau motor bakar. Energi panas ini meningkatkan temperatur dan tekanan gas pada ruang bakar. Gas bertekanan tinggi tersebut berekspansi melawan mekanisme-mekanisme mesin. Ekspansi itu diubah oleh mekanisme *link* menjadi putaran *carnkshaft* sebagai output dari mesin tersebut. Selanjutnya *carnkshaft* dihubungkan ke system transmisi oleh sebuah poros untuk mentransmisikan daya atau energi putaran mekanis. Energi ini kemudian dimanfaatkan sesuai dengan keperluan, misalnya untuk menggerakkan mesin diesel sebagai penggerak perahu nelayan.

Secara sederhana, bensin tersusun dari hidrokarbon rantai lurus dengan rumus kimia CnH2n+2, mulai dari C7 (heptana) sampai dengan Cn. Dapat pula dikatan bahwa bensin terbuat dari molekul yang hanya terdiri dari hydrogen dan karbon saling terikat satu dengan lainnya sehingga membentuk rantai.

1. **Pembangunan *Cold Storage***

Pembangunan merupakan suatu proses yang terus-menerus dilaksanakan melaui suatu perencanaan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat nelayan tradisional di Kota Palopo dalam berbagai aspek. Dengan kata lain pembangunan merupakan suatu upaya perbaikan yang dilakukan secara kontinyu dari kondisi yang sebelumnya tidak baik menjadi lebih baik. Berbicara masalah pembangunan, fokus perhatian kita selama ini selalu ditujukan kepada ukuran-ukuran kuantitatif seperti pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), investasi, dan peningkatan pendapatan perkapita. Keberhasilan suatu proses pembangunan pun sering diasumsikan sebagai meningkatnya dan terjadinya redistribusi fisik dari membaiknya indikator-indikator perekonomian di atas. Pembangunan seharusnya merupakan arena untuk perluasan kebebasan subtantif (*subtantive freedom*) bagi setiap orang. Artinya pembangunan mengharuskan berbagai sumber non-kebebasan (*non freedom sources*) sudah seharusnya disingkirkan, yakni kemiskinan dan tirani, minimnya peluang ekonomi dan kemiskinan sosial sistematis, penelataran sarana umum dan intoleransi serta campur tangan rezim refresif yang berlebihan (Sen dalam Teddy, 2012: 1).

Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa tantangan pembangunan adalah memperbaiki kualitas kehidupan. Terutama di negara-negara yang paling miskin. Kualitas hidup yang baik memang mensyaratkan adanya pendapatan yang lebih tinggi, namun yang dibutuhkan bukan hanya itu. Pendapatan yang lebih tinggi itu hanya merupakan salah satu dari kesekian banyak syarat yang harus dipenuhi. Banyak hal-hal lain yang tidak kalah pentingnya yang juga harus diperjuangkan, yakni mulai dari pendidikan yang lebih baik, peningkatan standar kesehatan dan nutrisi, pemberantasan kemiskinan, perbaikan lingkungan hidup, pemerataan kesempatan, pemerataan kebebasan individual dan penyegaran kehidupan budaya (Bank Dunia dalam Tadaro, 2000: 19).

Sehubungan dengan pembangunan *cold storage* (pabrik es) untuk kebutuhan pengawetan ikan atau sejenisnya sebagai hasil tangkapan nelayan tradisional, rupanya belum mendapat tanggapan dari pemerintah kota Palopo. Suhu yang biasa digunakan dalam proses pembuatan *cold storage* yaitu suhu dalam *Freezer*, sekitar (-6oC sampai -30oC). *Freezer* dengan suhu (-6C sampai - 30oC) untuk menyimpan ikan atau sejenisnya. Ikan atau sejenisnya yang di *freezer* pada suhu (-6oC) mempunyai daya simpan satu minggu pada suhu (-12oC) sampai satu bulan, pada suhu (-18oC) sampai 3 bulan dan pada suhu (-30oC) sampai satu tahun. Ikan atau sejenisnya harus disimpan pada suhu (-20oC). Bahkan ikan atau sejenisnya beku yang akan dimasak harus dicairkan dahulu (*thawing*) di *refrigerator*.

Ikan atau sejenisnya beku yang telah dicairkan jangan dibekukan lagi agar kualitas daging ikan atau sejenisnya tersebut tidak menjadi busuk. Tempat-tempat penyimpanan dingin (*cool room, refrigerator* *and freezer*) harus diservis dan dibersihkan secara teratur untuk menghindari ikan atau sejenisnya dari pencemaran.

Manusia membutuhkan makanan (ikan dan sejenisnya) untuk dapat bertahan hidup secara sehat. Oleh karena itu diperlukan adanya pengolahan ikan dan sejenisnya yang tepat. Pengolahan ikan dan sejenisnya adalah kumpulan metode dan teknik yang digunakan untuk mengubah [bahan](http://id.wikipedia.org/wiki/Bahan) mentah menjadi [makanan](http://id.wikipedia.org/wiki/Makanan) atau mengubah ikan dan sejenisnya menjadi bentuk lain untuk [konsumsi](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Penelanan&action=edit&redlink=1) oleh [manusia](http://id.wikipedia.org/wiki/Manusia) atau hewan di rumah atau oleh [industri pengolahan makanan.](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Industri_makanan&action=edit&redlink=1) Proses pengolahan makanan biasanya dilakukan seminimal mungkin atau sesuai kebutuhan. Hal tersebut dilakukan untuk meminimalkan hilangnya kandungan gizi dalam makanan tersebut. Ikan dan sejenisnya merupakan makanan yang digemari oleh semua masyarakat dari anak-anak hingga orang dewasa. Banyak fakta menyebutkan bahwa ikan dan sejenisnya merupakan salah satu makanan bernilai gizi tinggi. Nilai gizi ikan dan sejenisnya sangat tergantung pada nilai gizi bahan bakunya, apakah masih segar atau sudah sudah mengalami perubahan kesegaran.

1. **Pendidikan Nelayan**

Nelayan yang miskin umumnya belum banyak tersentuh teknologi modern, kualitas sumber daya manusia rendah dan tingkat produktivitas hasil tangkapannya juga sangat rendah. Tingkat pendidikan nelayan berbanding lurus dengan teknologi yang dapat dihasilkan oleh para nelayan, dalam hal ini teknologi di bidang penangkapan dan pengawetan ikan. Ikan cepat mengalami proses pembusukan dibandingkan dengan bahan makanan lain disebabkan oleh bakteri dan perubahan kimiawi pada ikan. Oleh karena itu, diperlukan teknologi pengawetan ikan yang baik. Selama ini, nelayan hanya menggunakan cara yang tradisional untuk mengawetkan ikan. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan dan pengusaaan nelayan terhadap teknologi.

Dukungan pemerintah Kota Palopo dan pihak lain sangat dibutuhkan, karena kelemahan utama nelayan Indonesia di banding nelayan bangsa lain adalah masalah pemanfaatan teknologi, akses informasi mengenai titik-titik keberadaan ikan tidak dimiliki oleh nelayan, sehingga jumlah tangkapan nelayan selalu terbatas. Nelayan perlu diedukasi untuk mampu memahami sistem teknologi satelit atau GPS, setidaknya walaupun tidak mampu menggunakan teknologinya, nelayan dibukakan akses informasinya, baik dari pihak DKP, BMG maupun syahbandar, sebagai pengelola kegiatan nelayan di tingkat lokal. Selain itu dalam peningkatan kualitas ikan, dukungan dari pengusaha atau pihak akademik mengenai tekhnologi pengawetan, pengemasan harus diberikan, agar harga ikan yang nelayan jual tidak mengalami kejatuhan.

Dukungan akan peningkatan pendidikan tidak semata kepada nelayan sebagai kepala keluarga, melainkan nelayan dalam konteks keluarga. Keterbatasan pengetahuan terkadang terjadi karena sifatnya turun temurun, dimana orang tua tidak mengharuskan anaknya untuk melanjutkan sekolah. Menurut Nurkse dalam Kuncoro (1997) antara lain:(1) Adanya keterbelakangan, ketidaksempumaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas; (2) Rendah-nya produk-tivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima; (3) Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi; dan (4) Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.

Keterbatasan keluarga nelayan dalam mengakses pendidikan dasar yang bersifat formal maupun pendidikan lain yang sifatnya informal harus ditingkatkan, pemangku kepentingan harus memprioritaskan akan hal ini dengan membangun fasilitas pendidikan di dekat pemukiman nelayan, membangun akses parsara, seperti jalan. Selain memberikan variasi pilihan pendidikan baik formal maupun informal, hingga penyelenggaraan setara paket A, B dan C. Jika kondisi pendidikan pada anak nelayan jauh lebih baik, minimal memenuhi pendidikan dasar bahkan menengah, akan memudahkan nelayan tersebut dalam meman-faatkan tehnologi juga perkembangan informasi lainnya.

Kompetensi menyangkut tiga hal yaitu *knowledge* (pengetahuan), *skill* (keahlian) dan *aptitude* (kepintaran). Jarang ada nelayan yang mumpuni di-tiga area ini, meski ada hubungannya; namun ketiga area berbeda satu dengan lainnya. Pengetahuan dapat diperoleh dari pendidikan, pelatihan, banyak membaca dan pernah mengalami suatu hal. Keahlian tidaklah demikian. Keahlian diperoleh hanya jika seseorang melatih dirinya berulang-ulang, baik di tempat kerja dengan atasan yang jadi mentornya ataupun latihan sendiri tanpa pengawas; sehingga orang tersebut mencapai satu level yang disebut seorang *expert.* Sedangkan kepintaran diperoleh melalui pendidikan dan latihan berpikir logis dan kreatif secara kontinyu, ditempa oleh berbagai masalah dan tantangan yang datang tiada habis-habisnya. Inilah yang membuat kenapa seseorang semakin lama semakin pandai sedangkan orang lain *stuck* atau bahkan mundur sama sekali.

1. **Usaha Kecil dan Menengah**

Keberadaan kluster (sentra produksi) Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dapat ditinjau dari berbagai perspektif, antara lain perspektif kebijakan, perspektif sosial maupun perspektif ekonomi. Dari ketiga perspektif tersebut, perspektif ekonomi merupakan cara pandang pertama yang terbangun dalam literatur kluster. Secara sederhana perspektif ekonomi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah cara pandang terhadap fenomena kluster UKM yang dibangun dari teori ekonomi.

Pembahasan mengenai perspektif ekonomi dalam melihat kluster tidak bisa terlepas dari peran *Alfred Marshal yang dikenal sebagai the founding father The Cambridge School of Economics* (Belussi and Caldari, 2009). Pada tahap awal, perspektif ini di bangun oleh Marshal (1920) melalui karyanya *Principles of Economics* yang secara garis besar menekankan pentingnya lokasi industri dan menjelaskan bagaimana UKM mampu beroperasi secara efisien dan kompetitif melalui sentra industri (*industrial district*). Ide dasar tersebut kemudian di rekonstuksti oleh Krugman (1991) yang akhirnya berhasil meningkatkan “pamor” studi kluster yang terpinggirkan oleh aliran utama (mainstream) studi ekonomi sehingga studi ini kembali menjadi bagian penting dalam kajian ekonomi, khususnya ekonomi geografi. Pada tahap selanjutnya konsep kluster dikembangkan oleh pemikir kontemporer, antara lain Porter. Meskipun dalam karyanya Porter (1998a; 1998b) secara implisit mengungkapkan bahwa kluster sebagai strategi kompetitif bagi perusahaan, daerah dan negara merupakan “buah fikiran”nya, tetapi ternyata tulisannya tersebut mendapat kritik tajam dari Martin dan Sunley (2005). Perdebatan tersebut diakhiri dengan munculnya artikel yang menjelaskan persamaan dan perbedaan konsep kluster dan sentra industri dalam *a Hand Book of Industrial Districts* (Porter and Ketels, 2009).

Seperti tersebut sebelumnya, perspektif ekonomi dalam kluster berawal dari karya Marshal (1920) yang salah satu ide dasarnya mengungkapkan bahwa sentra industri mampu meningkatkan daya saing usaha pelakunya melaui beberapa mekanisme, yaitu: (1) berkumpulnya tenaga kerja dengan spesifikasi khusus yang relevan dengan kebutuhan industri (2) tersedianya bahan baku dan fasilitas pendukung industri, serta (3) penyebaran inovasi. Ketiga mekanisme tersebut kemudian diacu beberapa penulis, antara lain Porter (2000), Nadvi (1999a; 1999c) dan Schmitz (1999) dalam melihat manfaat yang dihasilkan kluster dalam beberapa wilayah (Silicon valley-Amerika Serikat, Sialkot-Pakistan and Sinos Valley-Brasil). Selanjutnya terkait dengan konsep Marshal, study Stewart dan Ghani (1991) tentang pentingnya eksternalitas dalam pembangunan akan membantu memberikan pemahaman lebih praktis tentang manfaat yang dihasilkan kluster.

Eksternalitas adalah suatu kondisi dimana fungsi utilitas konsumen dan fungsi produksi produsen tidak hanya dipengaruhi oleh mekanisme pasar semata, tetapi juga dipengaruhi oleh pelaku ekonomi (produsen/konsumen) lain (Stewart and Ghani, 1991). Sebagaian kalangan menganggap bahwa eksternalitas merupakan bentuk kegagalan pasar (market failures) sehingga keseimbangan pasar tidak tercapai. Dalam konteks kluster, eksternalitas timbul karena adanya efek aglomerasi yang dihasilkan aktivitas bisnis yang terpusat di sutau wilayah. Salah satu klasifikasi eksternalitas yang relevan dengan manfaat aglomerasi adalah eksternalitas nyata (*real externalities*) dan eksternalitas harga (*pecuniary externalitites*) (Stewart and Ghani, 1991).

Eksternalitas nyata adalah apabila aktivitas bisnis (fungsi produksi) suatu perusahaan berdampak pada aktivias bisnis perusahaan lain, sedangkan eksternalitas harga apabila aktivitas bisnis suatu perusahaan memberikan efek harga pada perusahaan lain. Secara praktis, externalitas nyata dapat dideskripsikan sebagai berikut : apabila salah satu UKM pada sentra industri genteng mampu mengadopsi tekhnologi press untuk menghasilkan genteng keramik, maka UKM lain yang masih menggunakan sistem produksi tradisional akan memperoleh kesempatan yang lebih besar untuk mempelajari dan mengadopsi tekhnologi yang sama dibanding produsen yang berlokasi di luar kluster. Dalam skala yang lebih besar eksternalitas nyata dapat dilihat dari cepatnya penyebaran pengetahuan (*knowlwdge spillovers*) dari hasil penemuan dan inovasi oleh pusat riset di suatu pusat industri. Dan penyebaran pengetahuan tersebut juga mampu mengubah motivasi dan sikap pelaku bisnis dalam kluster, misalnya dari pekerja menjadi wirausaha seperti yang terdapat di kluster software di Banglore India (Caniëls and Romijn, 2003). Kecenderungan tersebut akan menghasilkan efek kluster pada terciptanya bisnis baru (Porter, 2000b)

Sedangkan eksternalitas harga dapat dicapai oleh pelaku sentra industri melalui kerjasama dalam pengadaan bahan baku sehingga dapat menekan harga bahan baku karena dibeli dalam partai besar. Mekanisme lain yang dapat menghasilkan eksternalitas pecunary adalah sistem sub kontrak antara UKM dengan perusahaan besar. Sistem tersebut akan mendorong UKM dalam kluster untuk mampu mencapai skala ekonomis sekaligus meminimalkan resiko pasar (Sato, 2000). Strategi pemasaran bersama yang dilakukan pelaku kluster juga merupakan salah satu manifestasi dari eksternalitas harga.

Meskipun kluster mampu menghasilkan efek aglomerasi berupa externalitas ekonomi bagi UKM pelakunya, namun manfaat tersebut tidak memadai untuk merespon tantangan persaingan yang kompetitif. Diperlukan adanya usaha bersama yang secara aktif dilakukan (deliberative joint action) untuk meningkatkan daya saing. Aksi bersama dalam kluster UKM dapat dilakukan secara vertikal maupun horizontal antar individu UKM dalam kluster (bilateral) atau dilakukan secara bersama dalam bentuk asosiasi (multiateral) (Schmitz, 1999). Aksi bersama secara vertikal merupakan aksi bersama yang dilakukan antara produsen dengan pemasok/konsumen sedangkan kerjasama horizontal adalah kolaborasi dengan sesama produsen.

Aksi bersama antar UKM dalam kluster bisa berwujud penggunaan mesin produksi atau pengadaan bahan baku secara bersama-sama, sedangkan kerjasama secara kolektif bisa berupa asosiasi sektoral yang mampu berperan sebagai kelompok penekan terhadap pengambil kebijakan. Kluster juga menorong adanya hubungan vertikal antar pelaku bisnis yang berada pada satu rantai nilai produksi. Beberapa kluster (Kluster Jepara, Kluster Tegalwangi, Kluster Toreon-Mexico, dan Kluster Sialkot Pakistan) memperoleh manfaat dari hubungan sub kontrak dengan perusahaan besar atau bahkan perusahaan multinasional. Hubungan vertikal tersebut bisa dibangun oleh perusahaan secara individual maupun secara kolektif dalam kluster.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa perspektif ekonomi melihat kluster sebagai strategi kompetitif yang mampu secara spontan memberikan manfaat ekonomis bagi anggota kluster. Namun manfaat eglomerasi yang bersifat pasif harus didukung oleh aktivitas aktif dari pelakunya untuk mendorong dinamika di dalam kluster. Namun demikian dengan mempertim-bangkan peran penting kluster dalam meingkatkan kinerja UKM, eksistensi kluster tidak hanya bisa dilihat dari cara pandang ekonomi semata. Perspektif kebijakan yang melihat kluster sebagai program yang bisa direcanakan, diimplemenastikan sekaligus dievaluasi juga akan mampu memberikan arahan bagi pengambil kebijakan.

1. **Kredit Usaha Rakyat**

Penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan No.10/PMK.05/2009. Beberapa ketentuan yang dipersyaratkan oleh pemerintah dalam penyaluran KUR adalah sebagai berikut : (1) UMKM-K yang dapat menerima fasilitas penjaminan adalah usaha produktif yang *feasible* namun belum *bankable* dengan ketentuan : (a) Merupakan debitur baru yang belum pernah mendapat kredit/ pembiayaan dari perbankan yang dibuktikan dengan melalui Sistem Informasi Debitur (SID) pada saat Permohonan Kredit/Pembiayaan diajukan dan/ atau belum pernah memperoleh fasilitas Kredit Program dari Pemerintah. (b) Khusus untuk penutupan pembiayaan KUR antara tanggal Nota Kesepakatan Bersama (MoU) Penjaminan KUR dan sebelum addendum I (tanggal 9 Oktober 2007 s.d. 14 Mei 2008), maka fasilitas penjaminan dapat diberikan kepada debitubelum pernah mendapatkan pembiayaan kredit program lainnya. (c) KUR yang diperjanjikan antara Bank Pelaksana dengan UMKM-K yang bersangkutan. (2) KUR disalurkan kepada UMKM-K untuk modal kerja investasi dengan ketentuan: (a) Untuk kredit sampai dengan Rp. 5 juta, tingkat bunga kredit atau margin pembiayaan yang dikenakan maksimal sebesar atau setara 24% efektif pertahun. (b) Untuk kredit di atas Rp. 5 juta rupiah sampai dengan Rp. 500 juta, tingkat bunga kredit atau margin pembiayaan yang dikenakan maksimal sebesar atau setara 16% efektif pertahun. dan (3) Bank pelaksana memutuskan pemberian KUR berdasarkan penilaian terhadap kelayakan usaha sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat, serta dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku.

Pemerintah melalui BRI tetap komitmen untuk mendukung upaya pemerintah memajukan produksi dan produktivitas nelayan kecil dan masyarakat pesisir serta pengusaha perikanan. Salah satunya dengan memberikan kemudahan dalam pengucuran kredit. Segmentasi BRI dalam pengucuran dana memang masyarakat pedesaan, termasuk para nelayan dan pembudidayaan ikan.

Menurut Direktur Utama BRI Sofyan Basyir, saat diskusi pada Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) di Jakarta (21 Februari 2013), kami sangat respek dan siap membantu memfasilitasi kredit bagi para nelayan. Diantaranya, BRI secara penuh akan mendukung dengan skema pemberian Kredit Usaha Rakyat (KUR) kepada nelayan dan masyarakat pesisir.

Keterangan Sofyan akan menargetkan semaksimal mungkin penyaluran kredit bagi nelayan. Pihaknya mencatat, realisasi KUR tahun 2012 mencapai 131% dari total porsi KUR yang dikucurkan BRI tahun 2012 sebesar Rp 15 triliun. Namun secara nasional, penyaluran KUR di sektor perikanan memang masih sangat rendah. Sejak digulirkan hingga tahun 2012, penyerapan KUR baru mencapai Rp 708,2 miliar atau hanya 0,73 persen dari target nasional Rp 30 triliun. KUR sendiri memiliki 3 skema pembiayaan yang bisa dimanfaatkan nelayan. *Pertama*, Kredit Ketahanan Pangan (KKPE), *kedua* skim kredit komersial dan *ketiga* yang bersumber dari Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Sebenarnya pengajuan KUR tidak sesulit seperti yang diperkirakan nelayan. Menurut hemat peneliti, kendala utama semua itu memang kurangnya sosialisasi. Sehingga nelayan banyak yang tidak mengerti adanya kemudahan yang diberikan pemerintah.

Kendala selama ini bisa diatasi dengan mengefektifkan hubungan BRI khususnya kantor cabang di daerah dengan Dinas Kelautan dan Perikanan (KP) di daerah. Kerjasama ini diharapkan mampu menjembatani kepentingan nelayan dalam mendapatkan informasi KUR lebih lengkap. Dinas KP bisa memberikan informasi atau rekomendasi kepada BRI tentang usaha nelayan atau kelompok yang layak mengajukan kredit.

Apalagi saat ini terdapat 9 ribu kantor cabang bank penyalur KUR yang tersebar diseluruh Indonesia, yang siap melayani masyarakat. Prinsipnya bank penyalur KUR siap membantu nelayan. Bahkan untuk angsuran pinjaman akan disesuaikan dengan pola kerja nelayan, baik besaran maupun jangka waktu angsuran. Sehingga faktor ketidakmampuan nelayan dalam membayar standar angsuran yang telah ditetapkan bank, bukan menjadi hambatan,

Komitmen bank penyalur KUR untuk menggulirkan kredit ke nelayan akan terus ditingkatkan. Bak-bank penyalur KUR dalam memberikan bantuan kredit untuk nelayan bersifat fleksibel supaya tidak menghambat produktivitas nelayan. Fleksibelitas itu berlaku juga untuk persoalan administrasi persyaratan. Seperti untuk KUR, agunan tidak harus berupa sertifikat.

Alat produksi seperti perahu, motor tempel, mesin *cold storage* atau usahanya itu sendiri bisa menjadi agunan. Untuk skim kredit KUR tidak perlu *bankable* (dapat dibayar bank) yang penting usahanya *feasible* (layak untuk diusahakan), jadi tidak perlu *collateral* (jaminan tambahan) dari pemerintah.Fasilitas kredit untuk nelayan merupakan program bank penyalur KUR. Jadi kami berterima kasih jika KKP bisa memberikan informasi baik potensi dan peluang usaha perikanan yang layak mengajukan kredit.

Sementara itu, mantan Menteri Kelautan dan Perikanan (Kabinet Indonesia Bersatu) Sharif C Sutardjo menjelaskan, potensi sektor keluatan dan perikanan dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan cukup signifikan. Untuk itu, target Indikator Kinerja Utama (IKU) KKP Tahun 2014 , KKP telah menargetkan pencapaian angka pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) perikanan sebesar 7,25 % atau naik 0,77 % dari tahun sebelumnya. Produksi perikanan ditargetkan akan mencapai 22,39 juta ton terdiri dari perikanan tangkap sebesar 5,50 juta ton dan perikanan budidaya sebesar 16,89 juta ton. Sedangkan untuk produksi garam rakyat sebesar 3,03 juta ton atau naik 1 juta ton dari produksi sebelumnya. Nilai Tukar Nelayan/Pembudidaya Ikan yang menjadi indikator kesejahteraan diharapkan akan menyentuh angka 112, termasuk Tingkat Konsumsi ikan dalam negeri harus mencapai 38 kg. per kapita. Selain kinerja membaik, untuk penanganan kasus seperti penolakan ekspor hasil perikanan bisa ditekan di bawah 10 kasus. Artinya kepercayaan pasar dunia terhadap produk perikanan Indonesia semakin membaik.

Membaiknya produk perikanan nasional, juga dapat dilihat dari neraca perdagangan perikanan RI sepanjang semester I-2012 surplus US$ 1,72 miliar atau naik 26,5% dibanding periode sama tahun lalu yang hanya US$ 1,36 miliar. Realisasi ekspor produk perikanan pada semester I-2012 mencapai US$ 1,9 miliar, sedangkan impor hanya US$ 180 juta.

Surplus neraca perdagangan produk perikanan itu didukung adanya upaya peningkatan jaminan kualitas mutu produk perikanan dan keamanan hasil perikanan. Capaian ini menunjukkan *trend* positif sekaligus menandakan jumlah ekspor ikan lebih banyak ketimbang impor. Neraca perdagangan ikan Indonesia mengalami surplus dan kondisi ini sekaligus menunjukkan bahwa kita tidak tergantung pada pasokan ikan impor dalam rangka memenuhi protein masyarakat.

Kepercayaan perbankan terhadap sektor kelautan dan perikanan terus mengalami  peningkatan. Dimana, perbankan nasional mulai melirik usaha budidaya udang nasional. Salah satunya BRI, tahun ini berkomitmen menyiapkan plafon KUR hingga Rp 2 triliun untuk pebisnis budidaya udang. Besarnya plafon kredit BRI ini menandakan usaha budidaya udang layak dibiayai secara komersial. Perbankan beranggapan, sektor budidaya memiliki prospek bisnis yang menjanjikan. Usaha di tambak memang ada risikonya. Tetapi kami telah berhasil menurunkan risiko itu misalnya, dengan menggunakan teknologi plastik mulsa supaya penyakit dari tanah tidak menginfeksi ikan. Kita terus yakinkan itu kepada dunia perbankan.

Dukungan perbankan nantinya akan sangat membantu pendanaan revitalisasi nelayan yang digulirkan KKP. Keberhasilan pelaut menurunkan risiko penyebaran penyakit diharapkan mampu menghasilkan ikan 15 hingga 18 ton per musim.

Sementara dalam satu tahun diharapkan menghasilkan udang vanamae 39 ton per hektar. “Diharapkan adanya plafon skim kredit KUR dari BRI, dapat memberikan kredit kepada kelompok petambak antara Rp 20 hingga Rp 400 juta. Modal ini, nantinya digunakan pada lahan tambak yang direhabilitasi itu dapat dikerjasamakan antara pembudidaya dengan swasta.

KKP akan terus mendorong peningkatan kredit perbankan kepada sektor perikanan. Selain menginisiasi pendampingan kepada nelayan untuk akses ke perbankan, KKP akan meningkatkan kapasitas SDM kelompok seperti KUB (Kelompok Usaha Bersama) menjadi badan koperasi. Program ini sebagai upaya agar legalitas usaha nelayan sesuai dengan persyaratan perbankan. Untuk peningkatan produksi perikanan, memang memerlukan pendanaan. Untuk itulah perlu dilakukan sosialisasi sumber pendanaan, terutama perbankan. Salah satunya, upaya ini akan dilakukan KKP, Dinas KP Provinsi dan Dinas KP Kab/Kota bersama bank-bank penyalur KUR pusat dan daerah.

Tabel 5.5: Temuan Hasil Penelitian tentang Faktor Determinan yang Berpengaruh Terhadap Program Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Nelayan Tradisional

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indikator** | **Kebijakan** | **Teori atau Konsep** | **Temuan Penelitian** |
| **(1)** | **(2)** | **(3)** | **(4)** |
| Koordinasi antar SKPD | Kepres 10/2011, tgl 15 April 2011 ttg Pengentasan Kemiskinan, Khususnya Peningkatan Kehidupan Nelayan. | Suharto (2007) kemiskinan dise-babkan oleh fak-tor struktural. | Koordinasi SKPD di kota Palopo dalam memberikan pelayanan terhadap kebutuhan publik melalui musrenbang tidak berefek konstruktif terhadap masyarakat nelayan tradisional. Karena tidak sesuai sasaran prioritas kebutuhan nelayan dan hasil musrenbang kurang diwujudkan dalam program pengentasan kemmiskinan warga nelayan tradisional. |
| Pembangunan SPBU, | PP. 41/200 ttg Pedoman Organisasi SKPD, & Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Dinas Kelautan & Perikanan. | Todaro (1999): pembangunan merupakan pro-ses menuju per-baikan taraf kehi-dupan masyarakat secara menye-luruh dan bersifat dinamis. | Hubungan kerja serta pembagian alat tang-kap tak begitu efektif tanpa di tunjang oleh persediaan BBM yang memadai. Hubungan kerja didasari pada aspek ekonomi dan sa-ling ketergantungan yang menguntungkan sehingga memberikan dukungan terhadap pendapatan bagi kelang-sungan hidup para nelayan tradisional. Dengan demikian, pe-menuhan kebutuhan BBM sulit diperoleh dan harganya tergolong mahal. |
| Pembangunan *Cold Storage,* | Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Dinas Kelautan & Perikanan.  | Esman (1991) Hakikat pemba-ngunan adalah kemajuaPn yang mantap dan terus-menerus menuju perbaik-an kondisi kehi-dupan manusia.  | Pemerintah Kota Palopo berkeinginan membangun c*old storage* yang berkapasitas memadai sesuai kebutuhan para nelayan. Karena kebutuhan para nelayan saat ini, bukan c*old storage,* sebab hasil tangkapannya belum memadai, sehingga rata-rata habis terjual. Oleh karena itu, sampai hari ini kehadiran c*old storage* demi memenuhi standar penyimpanan ikan yang sehat bagi hasil tangkapan nelayan dan aman dikonsumsi bagi masyarakat, belum juga terwujud. |
| Pendidikan Nelayan, | Kepres 10/2011, tgl 15 April 2011 ttg pengen- | Hudson (1993) Modal intelek-tual harus diar- | Sebagian kecil nelayan tradisional mengalami perubahan pola pikir dalam hal teknik menjaring kekayaan laut dari cara |
|  | tasan Kemis-kinan, Khusus-nya Peningkatan Kehidupan Nelayan. | tikan sebagai perpaduan antara kekuatan inte-lektual dan tin-dakan intelek-tual yang nyata.  |  tradisional ke cara modern. Hal ini terwujud karena kurang intensif diadakan dan mengikutsertakan para nelayan dalam pendidikan dan pelatihan tentang perikanan dan cara memancing yang benar sesuai dengan operasionalisasi dan prosedur seperti: harpoon, penyedot air, jaring, dan yang lebih nyaman serta aman bagi nelayan dan penghuni bahari hayati.  |
| Uhasa Kecil & Menegah | PP. 41/200 ttg Pedoman Organisasi SKPD, & Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Dinas Kelautan & Perikanan.  | Nurkse (1997) Rendahnya investasi ber-akibat pada ke-terbelakangan dan seterusnya.  | Usaha alternatif nelayan tradisional belum terlembagakan, tetapi pemerintah telah memberikan motivasi dan supervisi terhadap nelayan agar menjalankan aktivitas lain diluar melaut. Alasannya menggantungkan harapan dengan hanya melaut, akan menimbulkan jurang kemiskinan semakin dalam, dan keluarga nelayan semakin sulit menanggung beban biaya sehari-hari. Sehingga dominan nelayan mengadu nasib melamar pekerjaan di UKM yang sudah ada. Perosalannya mayoritas diterima karena hubungan kekerabatan dan kedekatan pertemanan, bukan kompetensi, kemampuan, keahlian atau pengetahuan yang menjadi kriteria utama. |
| Kredit Usaha Rakyat | Perda 3/2008, tgl 21 Juli 2008, ttg Organisasi & Tata Kerja Dinas Kelautan & Perikanan.  | Arifin (1992) Negara terbela-kang adalah negara yang masih di bawah garis kemiskin-an meskipun da-lam kehidupan menggunakan teknologi modern. | Bank-bank penyalur KUR membatasi pengucuran bantuan dananya kepada nelayan. Berkenaan dengan itu, para nelayan sulit memperoleh fasilitas modern untuk melaut, sehingga terpaksa mereka masih menggunakan metode tradisional. Walaupun pinjaman yang diberikan sangat terbatas, tetapi sangat membantu dalam mengadakan usaha alternatif bagi keluarganya. Problemnya adalah para nelayan masih kewalahan dalam pengembalian dananya dengan cara mencicil, karena hasil usaha kecil yang dijalankan tidak memadai. Bank-bank penyalur KUR terpaksa mengampuni kreditor yang tidak mampu, akan tetapi di masa mendatang akan dipertimbang jika bermohon pinjaman kredit.  |

Sumber: Hasil Olahan Data Penelitian, 2013

**Proposisi minor ketiga:**

Faktor determinan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional adalah: Jika faktor determinan *(koordinasi antar SKPD, pembangunan SPBU, pembangunan cold storage, pendidikan nelayan, UKM, dan KUR)* yang bernilai konstruktif, maka *berimplikasi* terhadap kualitas *hidup* masyarakat nelayan tradisional.

Berkenaan dengan ketiga proposisi minor yang lahir dari analisis ketiga fokus penelitian di atas, yaitu: program kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional, tahapan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional, dan faktor determinan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan nelayan tradisional Kota Palopo, maka peneliti menyusun proposisi mayor, sebagai berikut:

**Proposisi mayor:**

*Realisasi pendekatan filosofis, sosiologis, dan yuridis*, *akan mendapat respon konstruktif* masyarakat nelayan tradisional *dan berimplikasi terhadap* kualitas *pendapatan dan hidup* masyarakat nelayan tradisional.

**BAB VI**

**KESIMPULAN DAN SARAN**

1. Kesimpulan

Atas dasar hasil penelitian dan pembahasan penelitian sebagaimana diuraikan terdahulu, pada bagian berikut akan disarikan beberapa hal yang dapat dijadikan point kesimpulan diantaranya adalah:

* + - 1. Program kebijakan pengentasan kemiskian nelayan tradisional di kota Palopo dengan prediktor: (a) Pendekatan filosofis, dengan temuan bahwa kompleksnya permasalahan kemiskinan masyarakat nelayan terjadi disebabkan masyarakat nelayan hidup dalam suasana alam yang keras yang selalu diliputi ketidakpastian. Nelayan yang miskin umumnya belum banyak tersentuh teknologi modern, kualitas sumber daya manusia rendah dan tingkat produktivitas hasil tangkapannya juga sangat rendah, (b) Pendekatan sosiologis, dengan temuan bahwa masyarakat nelayan kota Palopo, merespon kebijakan pengentasan kemiskinan, karena masyarakat tingkat ekonomi rendah yang menjadi persoalan selama ini adalah mereka menganggap ada beberapa progaram pemerintah yang tidak dapat memperbaiki kehidupan nelayan sampai saat ini, seperti stok BBM yang cukup memadai,pemberian subsidi terhadap BBM, adanya kebijakan pemerintah memoratorium kapal-kapal besar berlayar dalam menangkap ikan dalam waktu tertentu, dan
			(c) Pendekatan yuridis, dengan temuan bahwa pemanfaatan regulasi terhadap pengentasan kemiskinan masyarakat nelayan belum maksimal dijalankan oleh pemerintah Kota Palopo. Untuk itu diperlukan keseriusan pemerintah kota Palopo memberdayakan masyarakat nelayan, agar penduduk yang masih memiliki usia produktif di daerah pesisir, memiliki kualitas hidup yang lebih baik..

232

* + - 1. Tahapan Impelementasi kebijakan pengentasan kemiskian nelayan tradisional di kota Palopo, dengan prediktor: (a) Sosialisasi implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, dengan temuan bahwa telah disosialisasikan secara benar oleh pemerintah kepada masyarakat nelayan tradisional. Hanya saja masyarakat nelayan memiliki tingkat pengetahuan yang berbeda-beda dan respon terhadap sosialisasi tergolong kurang, (b) Supervisi terhadap nelayan, dengan temuan bahwa pengelolaan manajemen kelautan dan perikanan melibatkan masyarakat secara aktif. Pemerintah Kota Palopo melakukan pengembangan kegiatan perekonomian masyarakat yang berbasis pada sumber daya lokal, baik masyarakat maupun sumber daya alamnya. Pemerintah mendorong bangkitnya kekuatan ekonomi nelayan melalui dukungan pendirian KUD bagi para nelayan yang tinggal di pesisir kota Palopo, dan (c) Fasilitas hasil produksi, dengan temuan bahwa pemerintah kota Palopo telah memfasilitasi penangkapan ikan nelayan tradisional dengan melakukan pengawasan dan penertiban ilegal fishing, pengadaan sarana dan prasarana pengawasan SDI, diadakan sosialisai program peningkatan pendapatan nelayan, fasilitas transportasi, pasar, pelelangan, konsumen (pengumpul) yang siap menjajakan hasil panen nelayan.
			2. Faktor determinan Impelementasi kebijakan pengentasan kemiskian nelayan tradisional di kota Palopo, dengan prediktor: (a) Koordinasi antar SKPD, dengan temuan bahwa kendala koordinasi SKPD di kota Palopo dalam memberikan pelayanan terhadap kebutuhan publik, belum sejalan dengan pola kerja yang sudah di tentukan berdasarkan kemauan warga nelayan tradisional yang berhubungan lansung dengan program pengentasan kemmiskinan,
			(b) Pembangunan SPBU, dengan temunan bahwa peran penting SPBU mempengaruhi pendapatan nelayan. Hubungan kerja didasari pada aspek ekonomi dan juga aspek ketergantungan yang saling menguntungkan sehingga memberikan dukungan terhadap pendapatan bagi kelangsungan hidupnya,
			(c) Pembangunan *cold storage*, dengan temuan bahwa pemerintah kota Palopo telah memberikan petunjuk teknis pembangunan pabrik es yang berkapasitas memadai sesuai kebutuhan para nelayan. Namun sampai hari ini kehadiran pabrik es belum juga terwujud demi memenuhi standar produksi es yang sehat bagi hasil tangkapan nelayan dan aman dikonsumsi bagi masyarakat,
			(d) Pendidikan nelayan, dengan temuan telah mengikutsertakan diklat para nelayan sehingga terjadi perubahan pola pikir nelayan tentang teknik menjaring kekayaan laut dari cara tradisional ke cara modern, (e) Usaha kecil dan menengah, dengan temuan bahwa usaha alternatif nelayan tradisional belum terlembagakan, tetapi pemerintah telah memberikan motivasi dan supervisi terhadap nelayan agar menjalankan aktivitas lain diluar melaut. Alasannya menggan-tungkan harapan dengan hanya melaut, akan menimbulkan jurang kemiskinan semakin dalam, dan keluarga nelayan semakin sulit menanggung beban biaya sehari-hari, dan (f) Kredit Usaha Rakyat, dengan temuan bahwa bank-bank penyalur KUR membatasi pengucuran dananya, sehingga para nelayan dalam mengeola dan memasarkan hasilnya melaut masih kewalahan dan masih menggunakan metode tradisional. Meskipun demikian para nelayan menyambut baik program pemerintah dalam menanggulangi kemisikinan dari keterjangkauan keuangan dan jaminan untuk memperoleh pinjaman yang diperolehnya sebagian tanpa jaminan. Walaupun pinjaman yang diberikan sangat terbatas, tetapi sangat membantu dalam mengadakan usaha alternatif bagi keluarganya.
1. **Saran-Saran**

Atas dasar kesimpulan sebagaimana yang telah diuraikan, maka dikemukakan beberapa saran dan rekomendasi, sebagai berikut:

* + - 1. Pemerintah dan masyarakat seharusnya memperogramkan peningkatan kualitas pendidikan masyarakat nelayan. Nelayan yang buta huruf minimal bisa membaca atau lulus dalam paket A atau B. Anak nelayan diharapkan mampu menyelesaikan pendidikan tingkat menengah. Sehingga kedepan akses perkembangan tekhnologi kebaharian, peningkatan ekonomi lebih mudah dilakukan.
			2. Pemerintah dan masyarakat haurs terus menggalakkan supervisi terhadap masyarakat nelayan tradisional dalam rangka merubah pola kehidupan nelayan. Pola pikir dan kebiasaan hidup konsumtif menjadi pola hidup yang sederhana. Selain itu membiasakan budaya menabung dan tidak terjerat rentenir.
			3. Diharapkan nelayan tradisional memiliki kreativitas mengola ikan menjadi makanan, pengelolaan wilayah pantai dengan pariwisata dan bentuk penguatan ekonomi lain, sehingga bisa meningkatkan harga jual ikan, selain hanya mengandalkan ikan mentah.
			4. Peningkatan kualitas perlengkapan nelayan dan fasilitas pemasaran. Perlunya dukungan kelengkapan tekhnologi perahu maupun alat tangkap, agar kemampuan nelayan Indonesia bisa sepadan dengan nelayan bangsa lain. Begitupula fasilitas pengolahan dan penjualan ikan, sehingga harga jual ikan bisa ditingkatkan.
			5. Perlunya sebuah kebijakan sosial dari pemerintah yang berisikan program yang memihak nelayan, Kebijakan pemerintah terkait penanggulangan kemiskinan harus bersifat *bottom up* sesuai dengan kondisi, karakteristik dan kebutuhan masyarakat nelayan. Kebijakan yang lahir berdasarkan partisipasi masyarakat nelayan, tidak menjadikan nelayan sebagai objek program, melainkan sebagai subjek. Selain itu penguatan dalam hal hukum terkait zona tangkap, penguatan armada patroli laut, dan pengaturan alat tangkap yang ramah lingkungan dan tidak mengeksploitasi kekayaan laut.
			6. Diperlukan pembahasan bersama untuk menyusun rencana aksi penangan kemiskinan nelayan tradisional di kota Palopo.
			7. Diperlukan penelitian bersama yang menghasilkan data ilmiah terbaik (the best scientific evidence) untuk dijadikan rujukan dalam penyusunan rencana aksi penangan kemiskinan nelayan tradisional.

**DAFTAR PUSTAKA**

Agustino, Leo, 2007. *Publik Dalam Aneka Perspektif*: Online. (http://www.pikiran-rakyat. com/cetak/1204/30/0801.htm). Diakses. tanggal 17 November 2012.

Anderson, James E., 1990. *Public Policy Making.* *An* *Introduction,* Boston, Miftlin.

Arifin, Anwar, 1992. *Komukasi Politik dan Pers Pancasila*, Jakarta, Yayasan Media Sejahterah.

Belussi, F. & Caldari, K. 2009, 'At the origin of the industrial district: Alfred Marshal and the Cambridge school', Cambridge Journal of Economics, 33, pp335-355.

Birkland, Thomas. A, 2001. *Introduction To The Policy Process, Concepts, And Models Of Public Policy Marking*, New York, M.E.

Boediono & Tabor, Steven R. 2001. *Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Paper,* Medan: 13 Juni 2001.

BPS, 2011, Berita Resmi BPS.

Caiden, Gerald, 1980, *Public Administration,* California: Palisades Publishers.

Caniels, M. C. J. & Romijn, H. A. 2003, 'Dynamic cluster in developing countries: collective efficiency and beyond', Oxford Development Studies, 31, (3), pp275-292.

Dahuri, Rokhmin, 2000, *Pendayagunaan Sumber Daya Kelautan Untuk Kesejahteraan Rakyat,* Jakarta: LISPI.

-------------------------, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu,* Jakarta: PT Pradnya Paramitha.

Darus, Bahauddin, 2001, *Manajemen Sumber Daya Alam Perairan, Mensukseskan Pembangunan Desa Pantai, Penyegaran Strategi, Paper,* Medan, 13 Juni 2001.

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering (Expanded Edition)*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Dillon, H.S, 2001, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Bagi Masyarakat Pantai, Paper,* Medan, 13 Juni 2001.

237

Dunn, N William, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Dye, Thomas R, 1998, *Understanding Public Policy,* New Jersey USA, Prentice Hall.

Dwiyanto, A. Partini, Ratminto, B. Wicaksono, W. Tamtiari, B. Kusumasari, dan Nuh. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia.* Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

Edwards III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Wasihington D.C: Congressional Quarterly Press.

Elfindri, 2002, *Ekonomi Patron-Client,* Padang: Andalas University Press.

Easton, David, 1953, *The Political System*, New York, Knopf

<http://www.mystartsearch.com/web?q=kredit+usaha+rakyat+untuk+nelayan&reqID=0246dfe61eee4026e9fe3eb9297c756c>

<http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/9861/Potensi-Laut-Dunia-Berubah-Signifikan/?category_id=58>

<http://irnafajeri.blogspot.co.id/2013/07/makalah-pengolahan-pengawetan-makanan.html>

<http://forum.solusisahabat.com/showthread.php?1381-Pilih-Mesin-Bensin-atau-Solar>

<http://bahanajarguru.blogspot.co.id/2012/05/makalah-bensin_17.html>

<http://ceptt094.blogspot.co.id/2014/03/aspek-hukum-kerjasama-pemerintah-daerah.html>

<https://junaidikhab.wordpress.com/2015/04/23/menyejahterakan-kehidupan-nelayan/>

<https://andhikaprima.wordpress.com/2010/01/14/retribusi-nelayan-dihapuskan/comment-page-1/>

<http://rokhmindahuri.info/2012/10/10/akar-masalah-kemiskinan-nelayan-dan-solusinya/>

Frederickson, H. G. 1994. *New Public Administration.* Terjemahan oleh A. Usman. 1994.PT Pustaka LP3ES. Jakarta.

Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World.* New Jersey: PrincetonUniversity Press.

Goodnow, Frank J. 1990. *Politics and Administration: A Study in Government.* New York: Mac Millan.

Hananto, Sigit, *Perspektif Kemiskinan dan Pemerataan, A Paper Presented at The Seminar Perdebatan Paradigma Pembangunan Kembali ke Konsep Dasar,* Jakarta: March 20, 1997.

Hasibuan, Nurimansjah, 1993, *Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi, Teori dan Kebijaksanaan,* Palembang: Universitas Sriwijaya.

Henry, Nicholas, 1995, *Pablic Administrasion and Pablic Affairs,* Jersey, Prentice-Hall, Inc.

Hill, Michael (ed). 1993. *The Policy Process: A Reader,*  New York: Harvester Wheatsheaf.

Hogwood, Brian W, and Lewis A.Gunn, 1986, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford University Press.

Ihromi. T.O, 1985, *Studi Tentang Kondisi Istri Nelayan di Muara Angke Jakarta*, Stockard: Strikandi Foundation.

Imron, Masyuri (ed), 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Media Pressindo.

-----------------------, 2002, *Penanggulangan Sumber Daya Laut Secara Terpadu: Masyarakat Nelayan dan Negosiasi Kepentingan.* Jakarta: PMB-LIPI.

----------------------, 2003, *Kemiskinan dalam Masyarakat Nelayan,* dalam  *Jurnal Masyarakat dan Budaya.* Jakarta: PMB-LIPI.

Islamy, M. Irfan, 2007, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara,* Jakarta, Bumi Aksara.

Jusuf, Nurdin, 2005, *Analisis Kebijakan Pengembangan Perikanan Tangkap Dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Selatan Gorontalo. Disertasi*, tidak dipublikasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana IPB.

Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan* Krugman, P. 1991, 'Inreasing returns on economy geography', Journal of Political Economy, 99, (3), pp483-499.

Keban, Yeremias. T, 2004, *Enam Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan isu.* Yogyakarta: Gava Media.

Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*. Jakarta: Erlangga.

Kusnadi, 2002, *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial,* Bandung: Humaniora Utama Press.

-----------, 2002, *Konflik Sosial Nelayan, Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan,* Yogyakarta: LKiS.

-----------, 2003, *Akar Kemiskinan Nelayan*, Yogyakarta: LKiS.

-----------, 2004, Polemik Kemiskinan Nelayan, Yogyakarta: LKiS.

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.

Laporan Penelitian Kasus Masyarakat Rentan di Surabaya, 1992, Kerjasama Unair dengan Kantor Lingkungan Hidup, Surabaya.

Marshal, A. 1920, Principles of Economics, Macmillan, London

Martin, R. & Sunley, P. 2005, 'Deconstructing clusters: Chaotic concept or policy panacea?'. In Breschi, S. & Malerba, F., Cluster, Network, and Innovation, Oxford University Press, New York,

Masyhuri, 1999, *Ekonomi Nelayan dan Kemiskinan Struktural,* Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI.

Miles, M. B. dan Huberman, M. 2009. *Analisis Data Kualitatif*, Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.

Mubyarto, et. Al, 1984, *Nelayan dan Kemiskinan: Studi Ekonomi Antropologi di Desa Pantai.* Jakarta: Rajawali.

Mulyadi, 2007, *Ekonomi Kelautan,* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Mustopadidjaja. 2003. M*anajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia.* Jakarta: Duta Pertiwi *Foundation*.

Nadvi, K. 1999a, 'The cutting edge: collective efficiency and International competitiveness in Pakistan', Oxford Development Studies, 27, (1), pp81-107.

------------- 1999c, 'Collective efficiency and collective failures: the response of the Sialkot surgical instrument cluster to global quality pressure', World Development, 27, (9), pp1605-1626.

Nasution, S, 1996, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Jakarta: Bumi Aksara.

Nigro, F.A. and L.G. Nigro, 1989. *Modern Public Administration.* New York: Harpers & Row Publishers.

Nugroho, D. Riant, 2006. *Kebijakan Publik; Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*, (Cet. Pertama). Jakarta: Elex Media Komputindo.

Osborne, David, dan Ted Gaebler, 1996, *Mewirausahakan Birokrsi, Reiventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik,* Terjemahan oleh Abdul Rosyid, Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo.

Osborne, David, dan Peter Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrsi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha,* Terjemahan oleh Abdul Rosyid, Jakarta, PPM.

Parker, RS. 1976. *Policy and Administration, in Public Policy and Administration in Australia: A Reader, John Wiley and Sons,* Sydney: Australia Pty.,LtDd.

Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy: AnIntroduction to the Theory and Practise of Policy Analysis.* Edward Elgar, Cheltenham, UK Lyme. US.

Patton, Carl V. & David S. Wawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning.* USA: Prentice-Hal,Inc., Englewood Cliffs,N.J.07632.

Peterson, S.A.,2003. *Public Policy*. Dalam *Encyclopedia of Public Administrationand Public Policy*. Diedit oleh Jack Rabin. New York: N. Y.: Marcel Dekker.

Pfifner, Jhon dan Presthus Robert V. 1940. *Public Administration,* The New York: Ronald Press Company.

Porter, M. & Ketels, C. 1998a, On Competition, Harvard Business School Publishing, Boston

-------------------------------- 1998b, 'Cluster and the new economics of competition ', Harvard Business Review, 7, (6), pp6-15.

---------------------------------2009, 'Clusters and Industrial districts: Common roots, different perspectives'. In Becattini, G., Bellandi, M. & De-Propris, L., A Handbook of Industrial Districts, Edward Elgar Publishing limited, Massachusetts,

---------------------------- 2000, 'Location, Competition and Economic Development: local cluster in a global economy', Economic Development Quarterly, 14, (1), pp7-20.

Riyadi dan Deddy S. Bratakusumah. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Roesmidi dan Riza Risyanty, 2006. *Pemberdyaan Masyarakat.* Jatinegara:Alqaprin.

Santoso, Amin, 2008. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Cet. Pertama), Bandung: Refika Aditama.

Sato, Y. 2000, 'Linkage formation by small firms: The case of a rural cluster in Indonesia', Bulletin of Indonesian Economic Studies, 36, (1), pp137-66.

Schmitz, H. 1999, 'Collective efficiency and increasing return', Cambridge Journal of Economics, 23, pp465-483.

Setyawati, Endang Budi & HNS Tangkilisan. 2005. *Responsivitas Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Wonderfull Publishing Company.

Stewart, F. & Ghani, E. 1991, 'How significant are externalitties for deveopment', World Development, 19, (6), pp569-594.

Siagian, SP, 1999. *Pengembangan Sumber Daya Insani*. Jakarta: Gunung Agung.

Simon, Herbert A. 2005. *Public Administration: Third Printing*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Smith, A. 1997. *Training and Development* dalam Kramar, R, McGraw, P & Schuler, R. *Human Resource Management in Australia*, South Melbourne: Addison W.L.

Soebarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Soemitro Remi, Sutyastie dan Prijono Tjiptoherijanto, 2002, *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia,* Jakarta: Rineka Cipta.

Suharto, Edi, 2007, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.

Sugiyono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitati,* Bandung: Alfabeta.

-----------, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta.

Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat, Jaring Pengaman Sosial.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Susilo, Edi, 1987, *Kedudukan Nelayan Diantara Tengkulak dan Tempat Pelelangan Ikan: Suatu Tinjauan Teoritik.* Malang: Universitas Brawijaya.

Suyanto, Bagong, 1993, *Dampak Motorisasi dan Komersialisasi Perikanan Terhadap Perubahan Tingkat Pendapatan, Pola Bagi Hasil dan Munculnya Polarisasi Sosial-Ekonomi di Kalangan Nelayan Tradisional dan Modern,* Surabaya: YIIS dan Toyota Foundation.

---------------------, 2003, *Masalah Penentuan Harga Ikan dan Pembagian Margin*, Surabaya: FISIP Unair.

Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Universitas Padjadjaran.

Tangkilisan, Hesel, Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi.* Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset.

Thee Kian Wie, 1981, *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alternatif,* Jakarta: LP3ES.

Thoha, Miftah. 1999. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasi.* Jakarta Radja Grafindo Persada.

Tjiptoherijanto, Prijono, 1997a, *Globalisasi dan Ketahanan Perekonomian Nasional,* Paper presented at the North Sumatra University, Medan: 24 April 1997.

----------------------------, 1997b, *Pengentasan Kemiskinan (Poverty Alleviation).* Paper presented at the Seminar of the Role of Private University on Poverty Alleviation in Indonesia, Bandar Lampung, 26 September 1997.

----------------------------, 1999, *Population Issues in The Economic Development,* Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.

Vigoda, Eran (ed). 2002. *The Legacy of Public Administration. Background ang Review.* Dalam Public Administration an Interdisciplinary Critical Analysis. New York.

Wahab, Solichin, 2003, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Bumi Aksara.

Wahyono, Ari, dkk, 2000, *Pengelolaan Sumber Daya Laut Secara Terpadu: Analisis Kebijakan Pemerintah,* Jakarta: PMB-LIPI.

White, Leonerd, 1955. *Introduction to The Study of Public Administration.* New York: The Mac Millan Company.

Wibawa, Samudra, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis, Intermedia,* (Cet. Pertama), Jakarta: Intermedia.

Widodo, Joko, 2007, *Good Governance, Aktuntabilitas dan Kontrol Birokrasi,* Surabaya, Insan Cendekia.

Wikipedia, 2008. *Pelayanan Publik*, (*Online*), (<http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan-publik>,) Diakses. tanggal 6 Oktober 2012.

Willoughby, William. 1927. *Principles of Administration,* Political Science Quarterly, June 1927.

Winardi. Josef. 1997. *Pengantar Tentang Teori Sislem dan Analisis Sistem.* Bandung: Mandarmuju.

Winarno, Budi, 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik.* (Cet. Ketiga), Yogyakarta: Media Pressindo.