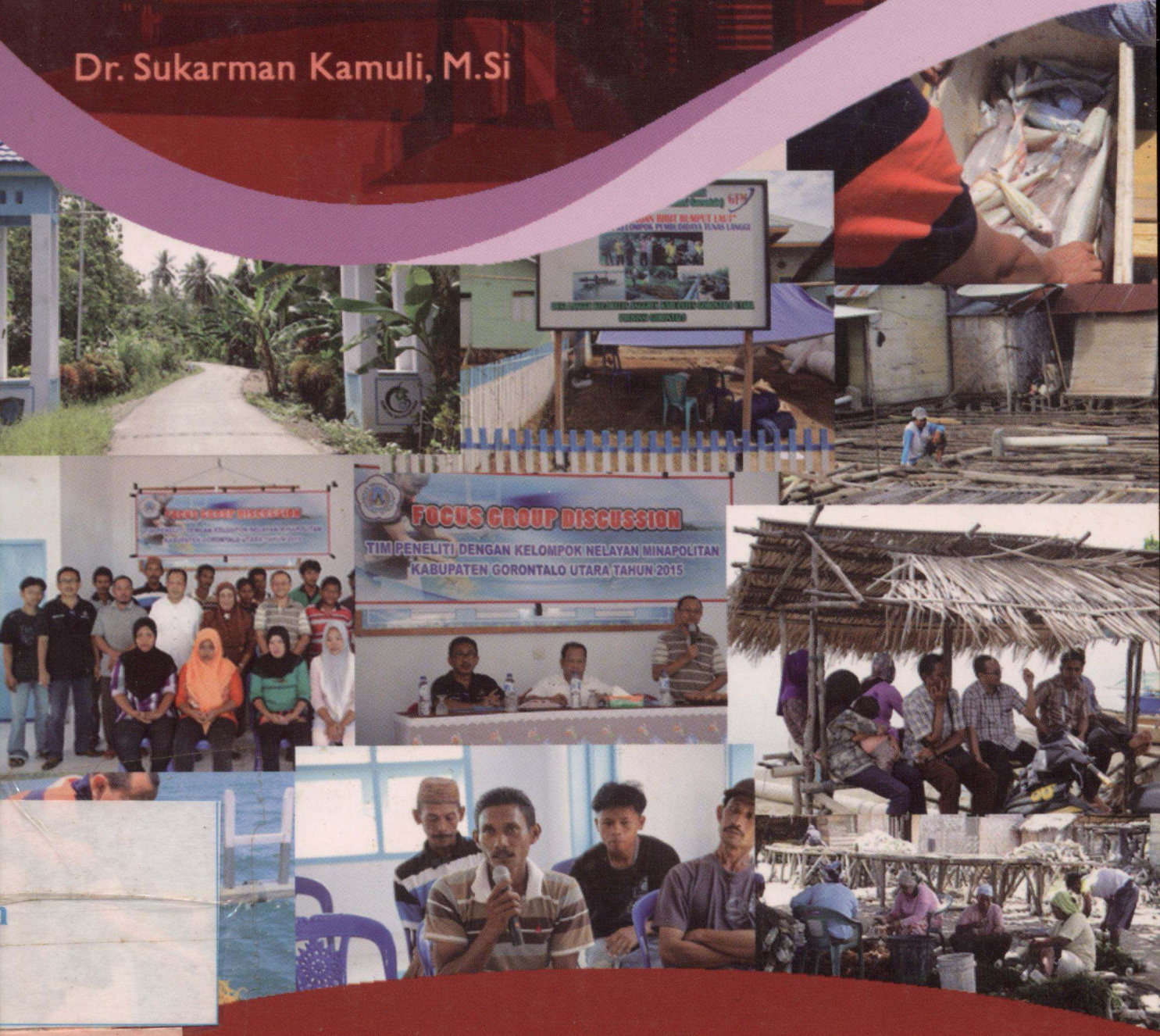
MINAPOLITAN

Dimensi Kebijakan, Kelembagaan dan Pemberdayaan Nelayan di Gorontalo Utara

Dr. Sukarman Kamuli, M.Si



donesia Press

Pengantar:
Prof. Dr. Rokhmin Dahuri

MINAPOLITAN Dimensi Kebijakan, Kelembagaan dan Pemberdayaan Nelayan di Gorontalo Utara

639
Kam
m

MINAPOLITAN
Dimensi Kebijakan, Kelembagaan dan
Pemberdayaan Masyarakat Nelayan
di Gorontalu Utara

Penulis: Dr. Sukarman Kamuli, M.Si

Copyright © 2015 by Sukarman Kamuli
All rights reserved

Diterbitkan Pertama kali oleh
Pustaka Indonesia Press (PIP)
Jl. Cipinang Muara Raya No. 18, Jakarta Timur - 13420

PIP – 20151002

ISBN: 978 - 979 - 1251 - 11 - 2

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak seluruh atau
sebagian isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit

Editor: Basri Amin
Pusat Analisis Regional (PuSAR) - Indonesia

Daftar Isi

Pengantar v

Kata Pengantar ix

Bab I Pendahuluan

Minapolitan dan Kebijakan Pemberdayaan Nelayan 1

Bab II

Kebijakan Minapolitan

- Effectiveness 29
- Efficiency 32
- Adequacy 36
- Equity 38
- Responsiveness 42
- Appropriateness 44

Bab III

Dimensi Kelembagaan dan Implementasi

- Kepentingan Kelompok Sasaran 50
- Manfaat Kebijakan 61
- Perubahan yang Diinginkan 70
- Keputusan Lokasi Kebijakan..... 79
- Pelaksana Program 88
- Dukungan Sumberdaya..... 96
- Dukungan Tokoh Masyarakat..... 104
- Dukungan Pemerintah Setempat..... 106
- Kepatuhan dan Tanggung Jawab 112

Bab IV

Pemberdayaan Nelayan Tradisional

Model Kebijakan, Kelembagaan dan Keberlanjutan 122

Daftar Pustaka..... 133

PENGANTAR

Ekonomi Kelautan Kita

(Potensi dan Persoalan di Tingkat Regional)

Prof. Dr. Rokhmin Dahuri

Sebagai negara bahari dan kepulauan terbesar di dunia, dimana 75% wilayahnya berupa laut (seluas 5,8 juta km2) dengan kekayaan SDA yang sangat besar dan beragam, ekonomi kelautan sangat potensial untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi (rata-rata 7% per tahun) dan berkualitas (menyerap tenaga kerja dan mensejahterahkan rakyat) secara berkelanjutan. Ekonomi kelautan adalah seluruh aktivitas ekonomi yang berlangsung di wilayah pesisir dan lautan, dan semua aktivitas ekonomi yang terdapat di wilayah hulu daratan yang menggunakan bahan baku (*raw materials*)nya berasal dari wilayah pesisir dan lautan (Dahuri, 2003).

Sedikitnya ada 11 sektor ekonomi kelautan, yakni: (1) perikanan tangkap; (2) perikanan budidaya; (3) industri pengolahan hasil perikanan; (4) industri bioteknologi kelautan; (5) energi dan sumberdaya mineral; (6) pariwisata bahari; (7) kehutanan pesisir; (8) transportasi laut; (9) industri dan jasa maritim; (10) sumberdaya pulau-pulau kecil; (11) SDA non-konvensional. Total nilai ekonomi dari kesebelas sektor kelautan itu mencapai sekitar 1,2 trilyun dolar AS/tahun atau 7,5 kali lipat APBN 2014 dan 1,2 nilai PDB Indonesia saat ini, dengan potensi lapangan kerja lebih dari 50 juta orang.

Apabila kita mampu mendayagunakan potensi ekonomi kelautan berdasarkan pada konsep pembangunan berkelanjutan, maka diyakini bahwa ekonomi kelautan tidak hanya akan mengeluarkan bangsa Indonesia dari sejumlah permasalahan kekinian, khususnya pengangguran, kemiskinan, kesenjangan, disparitas pembangunan wilayah, ketahanan pangan dan energi, dan daya saing yang rendah.

Nah, bagaimana ini semua kita pastikan pergerakannya? Kajian di tingkat lokal dan regional adalah hal hal penting untuk menjadi perhatian serius. Dalam konteks ini, "kebijakan" pembangunan yang paling nyata berada pada skala mikro dan

regional. Buku ini sangat penting artinya karena memberi kita masukan, data perbandingan dan *insights* mengenai kapasitas kita dalam menggerakkan ekonomi kelautan, terutama dalam penerapan konsep *Minapolitan*. Demikian juga menyangkut dampak sebuah kebijakan di tingkat masyarakat. Pengalaman Gorontalo, sebagaimana dikaji oleh buku ini akan memberi penguatan, begitu juga dalam bentuk revisi-revisi tertentu menyangkut kebijakan perikanan kita sejauh ini. Selamat membaca!

Bogor, Oktober 2015

KATA PENGANTAR

Assalamu alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Syukur alhamdulillah patut dipersembahkan kehadirat Allah swt, karena dengan izinNya penyusunan buku ini terealisasikan dengan baik.

Kehadiran buku ini merupakan wujud kerinduan akademik terhadap kebijakan pemerintah dalam memberdayakan sumber daya kelautan dan perikanan untuk kesejahteraan dan kemajuan bangsa Indonesia. Sejak kehadiran Departemen Perikanan & Kelautan pada tahun 1999 telah membuka jalan mengangkat derajat kehidupan nelayan khususnya nelayan tradisional yang cukup lama diperhadapkan pada berbagai masalah yang kompleks seperti terbatasnya akses: jalan, jembatan, pendidikan, kesehatan, telekomunikasi, dll. Masalah tersebut mengetuk hati penulis untuk focus melakukan riset tentang kebijakan dibidang perikanan dan

kelautan khususnya Minapolitan. Minapolitan merupakan gambaran dari suatu daerah yang tersedia berbagai produk perikanan dan keluatan, baik produk mentah maupun hasil olahan tradisional dan modern, disamping itu Minapolitan merupakan gambaran dari "kota ikan" penghasil berbagai jenis ikan dan hasil budidaya, kota yang mudah dikunjungi karena keindahannya dan menjadi wisata kuliner.

Riset tentang minapolitan ini dimulai sejak tahun 2010 melalui hibah Fundamental Dirjen DIKTI, riset yang menghasilkan Disertasi tahun 2011, dan riset kerjasama Universitas Negeri Gorontalo dan Badan Lingkungan Hidup, Riset dan Teknologi (Balihristi) Provinsi Gorontalo tahun 2012, serta Hibah Bersaing Dirjen DIKTI tahun 2014-2015.

Ucapan terima kasih patut disampaikan kepada isteri tercinta: Dr. Rasuna Talib, M.Hum yang terus mensuport lahirnya buku ini dan kepada anak-anak tercinta: Fahmi, Fahri dan Fadli yang turut memberi inspirasi. Kepada orangtua: Hasan Kamuli dan Saurin Mile tanpa pamrih mendoakan keberhasilan penulis hingga saat ini. Secara khusus saya menyampaikan penghargaan

dan ucapan terima kasih kepada bapak Prof. Rokhmin Dahuri yang berkenan memberikan pengantar untuk buku ini.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih terdapat kekeliruan dan kekurangannya, mohon masukan dan kritikannya.

Gorontalo, Oktober 2015

Penulis

BAB I PENDAHULUAN

MINAPOLITAN DAN KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN NELAYAN

Sektor kelautan dan perikanan menjadi perhatian serius pemerintah sejak tahun 1999 dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan RI. Sebagai kelanjutannya, terbentuklah Dinas Kelautan dan Perikanan di tingkat provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Lahirnya departemen tersebut berdampak positif pada masyarakat pesisir yang berprofesi sebagai nelayan penangkap ikan, pembudidaya ikan, pengolah dan pedagang ikan tradisional. Keberadaan nelayan tersebut memberi andil besar terhadap ketersediaan ikan sebagai sumber protein yang dikonsumsi oleh masyarakat sekitar, masyarakat di daerah lainnya, maupun untuk komoditas eksport.

Provinsi Gorontalo sebagai salah satu wilayah Indonesia bagian Timur berdasarkan data yang ada, memiliki garis pantai sepanjang ± 590 km yang terdiri dari garis pantai dibagian utara sepanjang ± 270 km, garis pantai dibagian selatan sepanjang ± 320 km; luas perairan ± 50.500 km yang terdiri dari: laut Sulawesi ± 3.100 km, perairan teluk Gorontalo ± 7.400 km serta perairan ZEE ± 40.000 km. Potensi sumber daya perikanan tangkap tersebut mencapai ± 450.000 ton ikan dengan berbagai jenis ikan yang memiliki nilai ekonomis tinggi. Potensi tersebut yang dikelola baru sekitar 32, 49% atau 138, 5 ton dari potensi sumber daya ikan laut yang ada. Hal ini berarti peluang pengembangan kelautan dan perikanan masih sekitar 67, 51%. [1]

Mencermati potensi kelautan dan perikanan yang belum dikelola dan dimanfaatkan secara maksimal tersebut sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) diharapkan mampu mendorong gerak pembangunan daerah, disamping dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan yang berada di kawasan pesisir dan pantai Gorontalo. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan dalam bentuk program aksi memerlukan kecermatan pemerintah

1 Bappeda provinsi Gorontalo, 2008

daerah agar langkah yang diambil benar-benar memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat nelayan tersebut.

Dalam upaya memaksimalkan potensi perikanan dan kelautan yang ada, serta memperhatikan keberadaan nelayan yang tersebar pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan peralatan tangkap yang sangat sederhana/ tradisional mendorong pemerintah daerah provinsi Gorontalo membuat suatu kebijakan strategis dalam rangka pengelolaan potensi perikanan dan kelautan. Kebijakan strategis tersebut merupakan wujud program aksi dari salah satu program unggulan pemerintah provinsi Gorontalo, yaitu: bidang perikanan dan kelautan, disamping bidang pertanian dan peningkatan SDM. Keberhasilan pencapaian program khususnya program bidang perikanan dan kelautan pemerintah provinsi Gorontalo dapat dicapai bila dilakukan secara bersinergi antara pemerintah daerah kota dan kabupaten di wilayah provinsi Gorontalo.

Wujud program aksi untuk menyukseskan program bidang perikanan dan kelautan pemerintah provinsi Gorontalo, maka Gubernur Gorontalo membuat suatu kebijakan dalam

bentuk Keputusan Gubernur provinsi Gorontalo Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Pola Pembinaan Usaha Nelayan dan Pembudidaya Ikan melalui Taksi Mina Bahari (TMB). Tujuan kebijakan tersebut, yaitu: 1) Mengembangkan usaha perikanan secara perorangan yang kurang produktif menjadi lebih produktif, sehingga akan dapat meningkatkan hasil/ produksi perikanan; 2) Meningkatkan manajemen usaha perikanan yang dilaksanakan secara tradisional menjadi modern; dan 3) Meningkatkan efisiensi usaha perikanan, sehingga akan meningkatkan pendapatan nelayan/ pembudidaya ikan. Jika tujuan tersebut dapat dicapai, maka tingkat kesejahteraan kehidupan nelayan akan meningkat, dan roda perekonomian di wilayah provinsi Gorontalo akan lebih baik.

Kebijakan Gubernur tersebut sebagai payung hukum bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota di wilayah provinsi Gorontalo untuk dapat menindaklanjutinya melalui program aksi pada daerah masing-masing. Pemerintah daerah kabupaten dan kota memiliki otonomi dalam pengelolaan sumber daya termasuk sumber daya perikanan dan kelautan. Hal tersebut sejalan dengan semangat otonomi daerah yang memberi hak,

wewenang, dan kewajiban kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan wilayah lautan diatur sebagai berikut: Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola sepanjang 4 mil dari garis pantai atau sepertiga dari wilayah yang dikelola oleh Provinsi. Provinsi mengelola wilayah di bawah 12 mil, dan Pemerintah Pusat mengelola lautan di atas 12 mil.

Kabupaten Gorontalo Utara memiliki potensi sumberdaya alam yang cukup besar, diantaranya ialah potensi sumberdaya alam pesisir-laut dan pulau-pulau kecil. Hal tersebut tergambar dari panjang garis pantai 198,00 Km^2 yang menjadi garis pantai terpanjang di provinsi Gorontalo yang berhadapan dengan Samudra Pasifik, dan secara geografis lebih dari 75% wilayah Kabupaten Gorontalo Utara merupakan wilayah pesisir.[2]

Berdasarkan data yang ada, bahwa sumber daya perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara cukup besar, baik potensi

2 Dinas Kelautan & Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2007

perikanan tangkap maupun potensi perikanan budidaya. Potensi perikanan tangkap mencapai ± 630.110 ton, sementara yang baru dapat dimanfaatkan sekitar ± 237.110 ton. Artinya potensi perikanan tangkap yang dimanfaatkan hanya sekitar 37, 61% dari potensi sumber daya yang ada. Hal ini berarti sekitar 62, 39% potensi perikanan tangkap belum dikelola atau dimanfaatkan secara optimal. Potensi perikanan tangkap tersebut meliputi berbagai jenis ikan yang memiliki nilai ekonomi tinggi seperti: pelagis besar, pelagis kecil, demersal, udang penaeid, ikan karang, lobster, dan cumi-cumi.

Selanjutnya potensi perikanan budidaya yang meliputi budidaya laut, budidaya air payau, dan budidaya air tawar cukup besar. Hal ini dapat dilihat dari potensi hamparan yang memungkinkan dikembangkannya tiga jenis budidaya yang memiliki prospek ditiga kecamatan (Kwandang, Anggrek, dan Sumalata) yang menjadi wilayah pengembangan kawasan minapolitan, yang meliputi budidaya laut, budidaya air payau, dan budidaya air tawar. Potensi budidaya laut seluas ± 6.400 Ha, yang meliputi: a) budidaya rumput laut: ± 3482 Ha; b) budidaya kerang mutiara ± 2918 Ha. Selanjutnya potensi

budidaya air payau (tambak) dengan luas ± 591 Ha dan budidaya air tawar (kolam) ± 142, 5 Ha.

Memperhatikan potensi sumber daya kelautan dan perikanan tersebut sekaligus mendukung kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo bidang kelautan dan perikanan, maka Bupati Kabupaten Gorontalo Utara mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 153 Tahun 2007 Tentang Lokasi Pengembangan Kawasan Minapolitan. Kawasan Minapolitan tersebut meliputi: Kecamatan Anggrek sebagai kawasan Minapolis (sentral) dan kawasan Kecamatan Kwandang, serta Sumalata sebagai kawasan *hinterland* (Penyangga). Kawasan tersebut memiliki keunikan tersendiri dibandingkan dengan wilayah lain, yaitu posisi pantai yang tidak langsung berhadapan dengan laut terbuka tetapi dibatasi oleh pulau-pulau kecil sebagai pemecah ombak, sehingga memungkinkan untuk mengembangkan berbagai budidaya, juga memungkinkan tempat persembunyian/ perkembangbiakan ikan-ikan kecil seperti *nike* yang datangnya sebulan sekali dengan jumlah yang sangat banyak, disamping ikan kerapuh. Oleh karena itu dengan pengembangan lokasi tersebut, maka tujuan kebijakan Bupati tentang lokasi pengembangan kawasan minapolitan

diharapkan dapat meningkatkan produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo.

Upaya mengoptimalkan kebijakan Bupati kabupaten Gorontalo Utara tersebut, maka dibentuk Kelompok Kerja (POKJA) berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 154 tahun 2007. Tugas POKJA adalah bertanggung-jawab atas pelaksanaan seluruh kegiatan pengembangan kawasan minapolitan dan mengkoordinasikan seluruh perencanaan/ kegiatan dengan dinas, dan badan yang tergabung dalam POKJA tersebut. Badan, dan Dinas yang tergabung dalam POKJA tersebut meliputi: BAPPEDA, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian & Kehutanan, Dinas Perdagangan, Perindustrian & Koperasi, Dinas Kelautan & Perikanan, dan UPT Badan Pelaksana Penyuluhan Kelautan & Perikanan, Perkebunan dan Pertanian.

Untuk mendukung kegiatan pengembangan kawasan minapolitan tersebut, pemerintah provinsi Gorontalo menyediakan anggaran pengembangan perikanan tangkap untuk kabupaten Gorontalo Utara tahun anggaran 2008 s.d 2010 sebesar ±Rp. 5.358.108.160. Sementara pemerintah

daerah kabupaten Gorontalo Utara menyiapkan anggaran sebagai dana pendamping sebesar ±Rp. 3.500.000.000. Dengan demikian total anggaran pengembangan perikanan kabupaten Gorontalo berjumlah ±Rp. 8.858.108.160. Anggaran tersebut diharapkan dapat memacu aktivitas nelayan penangkap ikan maupun nelayan pembudidaya dapat meningkatkan produksi perikanan sehingga derajat kesejahteraan hidupnya lebih meningkat dari sebelumnya.

Upaya meningkatkan produksi perikanan dilakukan melalui pendekatan kelompok, artinya yang menjadi sasaran kebijakan adalah nelayan dan pembudidaya yang telah terbentuk secara kelompok dan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dibawah koordinasi Dinas teknis yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara bersama pemerintah setempat. Masing-masing kelompok tersebut memperoleh fasilitas peralatan tangkap, seperti perahu yang tadinya tidak bermotor menjadi perahu bermotor, alat penangkap ikan (pancing, pukat, jala, payang, pukat cincin, pukat pantai, purse seine (jaring), bagan, pukat cang (pancing), sero, bubu, buorami), *cool box*, teropong, kompas, dan lain-lain. Fasilitas lainnya seperti adanya pangkalan BBM, perbengkelan dan suku cadang,

WASERDA yang menyediakan kebutuhan pokok nelayan, dan pabrik es balok, Tempat Pelelangan Ikan (TPI) atau Pendaratan dan Pelelangan Ikan (PPI). Ketersediaan berbagai fasilitas tersebut lebih mendekatkan nelayan pada berbagai kebutuhan para nelayan yang tadinya jauh dari jangkauan mereka.

Nelayan penangkap ikan dan nelayan budidaya yang tergabung dalam kelompok usaha nelayan minapolitan sebagai objek dari implementasi kebijakan harus mampu menerima, memahami dan mampu melaksanakan misi dari kebijakan tersebut. Tingkat keberterimaan, pemahaman dan pelaksanaannya tergantung pada kemampuan implementator kebijakan, sebab pada prinsipnya nelayan tradisional/ nelayan buruh memiliki berbagai keterbatasan, baik dari aspek teknis maupun manajemennya. Keterbatasan itu meliputi: 1) SDM yang masih rendah; 2) penguasaan teknologi peralatan tangkap yang masih rendah; 3) kemampuan penanganan dan pengolahan hasil-hasil komoditas perikanan yang masih rendah; 4) terbatasnya sarana dan prasarana; dan 5) perilaku masyarakat nelayan yang berorientasi konsumtif.[3] Berbagai keterbatasan tersebut bila tidak dicarikan solusi ke arah perubahan yang dapat mengangkat kesejahteraan kehidupan

3 Dahuri. **KOMPAS, Rabu 22 Oktober 2006**

nelayan itu, maka masyarakat nelayan masih akan tetap berada pada posisi hidup yang *the poorest of the poor.*[4]

Pertimbangan pemerintah daerah kabupaten Gorontalo Utara menetapkan pengembangan kawasan minapolitan fokusnya pada 3 (tiga) kecamatan, yakni: Anggrek, Sumalata, dan Kwandang disebabkan oleh: 1) keberadaan nelayan kurang terjamah melalui berbagai program yang sebelumnya dilakukan pemda dalam hal ini dinas kelautan dan perikanan; 2) potensi perikanan dan kelautan di kecamatan tersebut belum banyak disentuh, artinya potensi masih sangat alamiah; 3) kecamatan tersebut berada pada posisi wilayah pantai dan memiliki pulau-pulau kecil yang menurut survey memiliki keanekaragaman jenis ikan yang berbeda dengan daerah lainnya serta bernilai jual tinggi; dan 4) kecenderungan masyarakatnya yang berjiwa bahari tinggi.

Berdasarkan pada beberapa pertimbangan tersebut, dan dengan memperhatikan keadaan hasil tangkapan nelayan yang hanya berkisar 1260 kg/ tahun atau bila dikonversi ke rupiah dengan rata-rata hasil tangkapan dihargai Rp. 3.000/ kg, maka pendapatan nelayan tersebut mencapai Rp. 4.536.000/ tahun atau rata-rata

4 Satria. Ekologi Politik Nelayan. 2009

perbulan pendapatan nelayan tersebut hanya Rp. 378.000 (Data: survey November 2008).Angka ini berada dibawah angka Upah Minimum Provinsi (UMP) Gorontalo yaitu Rp. 675.000/bulan.

Target pemerintah daerah kabupaten Gorontalo Utara dengan kebijakan Bupati yang menetapkan pengembangan kawasan minapolitan, maka produksi perikanan diharapkan akan meningkat secara signifikan dengan estimasi dapat mencapai 300% atau 3780/kg tahun atau rata-rata perbulan hasil tangkapan mencapai 315 kg. Hasil tangkapan tersebut bila dikonversi ke rupiah, maka pendapatan nelayan mencapai ±Rp. 11.340.000 atau rata-rata perbulan pendapatan nelayan mencapai ±Rp. 945.000. Angka tersebut berada di atas dari UMP provinsi Gorontalo.

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan disertai data yang diperoleh di lapangan menunjukkan bahwa produksi perikanan yang diperoleh nelayan setelah kebijakan Bupati Nomor 153 Tahun 2007 tentang Pengembangan Kawasan Minapolitan, ternyata produksi perikanan belum mencapai target sesuai estimasi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Gorontalo Utara. Produksi perikanan tangkap

secara real berdasarkan data: *pertama,* per akhir tahun 2007 hasil tangkapan ikan mencapai 2.028 kg/tahun (60,95%); *kedua,* produksi perikanan tangkap mencapai 1.774kg/ tahun (48,43%) terdapat penurunan sekitar 12,52% dari tahun 2007; dan *ketiga,* tahun 2009 produksi perikanan sebesar 1.556 kg/ tahun (35,58%) atau turun dari tahun sebelumnya sekitar 12,85%. Data tersebut menunjukkan bahwa target yang ingin dicapai yaitu sebesar 3780 kg/tahun masih jauh dari harapan bahkan cenderung menurun.

Produksi perikanan tangkap yang cenderung menurun tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Gambar 1.1 Trend produksi perikanan tangkap
Kab Gorontalo Utara, 2010

Untuk perikanan budidaya, produksi masing-masing cenderung menurun sama halnya dengan produksi perikanan tangkap yang telah dijelaskan sebelumnya. Produksi perikanan budidaya yaitu: tambak dengan 240 Ha ditargetkan dapat memproduksi 1 ton/Ha atau 240 ton/tahun, tetapi kenyataannya produksi per akhir 2007 hanya mencapai 201 ton, tahun 2008 mencapai 196,3 ton, dan tahun 2009 turun hingga mencapai 190 ton. Budidaya rumput laut ditargetkan per Ha/ tahun bisa mencapai 8 ton dengan luas 256 Ha bisa mencapai produksi 2048 ton/tahun. Data menunjukkan bahwa produksi rumput laut tahun 2007 mencapai 1973,8 ton, tahun 2008 mencapai 1832 ton, dan tahun 2009 produksi turun hingga pada angka 1760 ton.

Selanjutnya budidaya air tawar dengan 4,1 Ha produksi ditargetkan dapat mencapai 4,92 ton/tahun atau rata-rata per Ha 1,2 ton/tahun, tetapi produksi capaian per akhir 2007 mencapai 3,2 ton, tahun 2008 mencapai 2,95 ton, dan tahun 2009 turun hingga mencapai 2,83 ton. Untuk budidaya jenis kerang mutiara dengan luas areal 60 Ha ditargetkan dapat mencapai produksi 18 kg/tahun atau rata-rata per Ha 0,3 kg. Data menunjukkan bahwa produksi kerang mutiara tahun

2007 mencapai 13,331 kg, tahun 2008 turun menjadi 12,971 kg, dan tahun 2009 produksi turun hingga mencapai 12,765 kg.[5] Data yang dipaparkan di atas menunjukkan produksi perikanan, baik perikanan tangkap maupun perikanan budidaya menunjukkan trend semakin menurun.

Disamping menurunnya produksi perikanan tersebut, nelayan juga masih terjebak dalam tunggakan kredit usaha hingga mencapai sekitar 52%.[6] Selain itu berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang nelayan yang menyatakan bahwa pada kondisi sekarang ini pula para nelayan masih sulit lepas dengan para tengkulak dalam kegiatan usaha sehari-hari, sehingga pendapatan yang diharapkan lebih dari hasil tangkapan tetapi harus diperhitungkan dengan tengkulak karena terikat hutang.

Idealnya dengan alokasi anggaran dan fasilitas yang disiapkan seperti yang telah diuraikan sebelumnya akan berdampak pada efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara menjadi lebih meningkat dari sebelumnya, tetapi hal tersebut belum terjadi seperti yang diharapkan. Kenyataan

5 Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Grontalo Utara 2009
6 Gorontalo Post, 29 Desember 2009

tersebut menunjukkan bahwa produksi perikanan yang diusahakan nelayan belum efektif, hal ini terjadi menurut pengamatan awal peneliti diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara belum optimal.

Secara empiris, terlihat beberapa gejala di lapangan:

1. Keberpihakan pelaksana kebijakan belum sepenuhnya tertuju pada kepentingan nelayan, baik secara individu maupun secara kelompok; pemahaman pelaksana kebijakan mengenai tujuan, perubahan dan manfaat yang diinginkan dari suatu kebijakan masih rendah, kompetensi dan kapabilitas para pelaksana kebijakan belum memadai mulai dari level teratas hingga pada level terbawah; serta keterbatasan sumber daya yang mendukung agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan baik, seperti ketersediaan sarana dan prasarana, peng atau biaya operasional;

2. Pelaksana kebijakan kurang memiliki kemampuan menggerakkan dan strategi mengatasi masalah baik antara

aktor pelaksana kebijakan itu sendiri, maupun masalah antar kelompok sasaran; belum optimalnya dukungan dari lembaga/ institusi dan pemerintah setempat sebagai lokasi kebijakan itu diimplemen-tasikan; dan masih rendahnya kepatuhan dan respon para pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran terhadap pencapaian tujuan implementasi kebijakan;

Bab II

KEBIJAKAN KAWASAN MINAPOLITAN *POTRET DAN PROSPEK GORONTALO UTARA*

Kabupaten Gorontalo Utara memiliki luas wilayah 1.580,58 km², sebagian besar (75%) merupakan wilayah pesisir. Potensi yang dimiliki untuk pengembangan produk perikanan dan kelautan sangat besar. Gorontalo Utara sebagai salah satu daerah yang mengembangkan suatu kawasan yang disebut kawasan minapolitan sejak tahun 2008, selanjutnya tahun 2010 menyusul Kabupaten Bolaemo dan Pohuwato.

Awal perjalanan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan Gorontalo Utara masih dalam tahap penataan kawasan yaitu: Kwandang, Anggrek dan Sumalata. Tahap

penataan tersebut berlangsung cukup lama, sehingga secara nyata action kawasan minapolitan dimulai tahun 2012. Berdasarkan data hasil penelitian (Kamuli, dkk 2012) Antara tahun 2008–2010 masih pada tahap persiapan penngembangan kawasan, seperti pelabuhan perikanan, perintisan jalan desa pantai, jembatan penghubung, pengidentifikasian nelayan dan jenis usaha serta peralatan yang dimiliki, dan pembentukan kelompok-kelompok nelayan.

Mulai tahun 2011-2012 hingga periode penelitian ini dilakukan (2014-2015), *action* pengembangan kawasan minapolitan telah nampak perkembangannya. Dana stimulant yang diberikan mengacu pada hasil analisis kebutuhan yang diidentifikasi oleh Dinas Kelautan & Perikanan (DKP) Gorontalo Utara sekitar Rp. 1 Milyar. Dana tersebut diberikan dalam bentuk bantuan fasilitas budidaya bukan dalam bentuk uang, dan disesuaikan dengan proposal yang diusulkan oleh masing-masing anggota kelompok nelayan minapolitan secara proporsional.

Kawasan minapolitan di Gorontalo Utara memiliki potensi lahan untuk pengembangan budidaya: rumput laut, air payau, air tawar, dan Keramba Jaring Apung (KJA) dengan

luas yang cukup besar. Potensi tersebut yang dimanfaatkan masih sangat kecil. Berikut data potensi lahan budidaya dan pemanfaatannya.

TABEL 1
POTENSI BUDIDAYA DAN PEMANFAATANNYA

NO	KECAMATAN (Kawasan Minapolitan)	POTENSI				PEMANFAATAN			
		RUMPUT LAUT (Ha)	AIR PAYAU (Ha)	AIR TAWAR (Ha)	KJA LAUT (Ha)	RUMPUT LAUT (Ha)	AIR PAYAU (Ha)	AIR TAWAR (Ha)	KJA LAUT (Ha)
1	ANGGREK	1,770	173	10	30	232	90.5	5	10
2	KWANDANG	1,575	383	15	95	130	239	5	15
3	SUMALATA	-	-	15	20	-	-	5	10
JUMLAH		3,345	556	40	145	362	330	15	35

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Data di atas memperlihatkan bahwa antara potensi dan pemanfaatan lahan masih sangat kecil, hal tersebut disebabkan oleh keterbasan anggaran pemerintah. Tetapi pemanfaatannya akan dimaksimalkan seiring dengan ketersediaan anggaran, baik APBN maupun ABPD.

Komoditas Unggulan (Target dan Pemanfaatan)

Selanjutnya komoditas unggulan dan produksi yang ditargetkan sejak tahun 2011 hingga 2014 cukup meningkat. Berikut data target produksi per komoditas unggulan.

TABEL 2
TARGET PRODUKSI PER KOMODITAS UNGGULAN

No	Komoditas	Tahun			
		2011	2012	2013	2014
1	Udang Windu	80.00	98.72	234.00	250.00
2	Udang Vaname	1.20	1.48	100.00	100.00
3	Rumput Laut	32,588.00	39,105.00	41,110.00	43,830.00
4	Kerapu/Kuwe	4.66	5.76	6.00	8.00
5	Bandeng	1,000.00	1,293.10	5,340.00	6.90
6	Kakap	-	-	-	-
7	Nila	16.67	20.62	30.00	40.00
8	Patin	7.00	8.66	4.00	5.00
9	Mas	6.67	8.25	50.00	60.00
10	Gurame	-	-	-	-
11	Lele	8.33	10.30	10.00	15.00
12	Ikan Hias	-	-	-	-
13	Lainnya	6,672.00	8,251.26	10,204.34	12,619.70

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Selanjutnya realisasi dari target produksi per komoditas unggulan dapat dipaparkan pada table berikut:

TABEL 3
REALISASI PRODUKSI PER KOMODITAS TAHUN 2012 SAMPAI TRIWULAN III TAHUN 2013

No	Komoditas	2012	2013				Rekapitulasi	Target Produksi 2013
			Triwulan I	Triwulan II	Triwulan III	Triwulan IV		
1	Udang Windu	100.61	32.65	27.21	33.81	9.65	103.32	234.00
2	Udang Vaname					104.94	104.94	100.00
3	Rumput Laut	28,288.09	9,973.72	10,804.87	3,490.80	12,308.81	36,578.20	41,110.00
4	Kerapu							
5	Bandeng	394.82	711.03	488.83	512.72	662.82	2,375.40	5,340.00
6	Kakap							
7	Nila	10.20	9.50	9.16	13.24	14.27	46.17	30.00
8	Palin							4.00
9	Mas	4.64	6.13	6.41	4.06	6.00	22.60	50.00
10	Gurame							-
11	Lele	5.50	-	-	-	4.20	4.20	10.00
12	Ikan Hias							
13	Kuwe	54.90	4.18	2.23	1.28	5.02	12.71	6.00
14	Lobster	0.20	111.00	-	-	5.65	116.65	
14	Lainnya	-	-	-	-	6.03	6.03	10,294.34
	Total	28,866.76	10,848.21	11,338.71	4,055.91	13,127.39	39,370.22	57,088.34

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Realisasi produksi perkomoditas sesuai paparan tabel di atas menunjukkan ada beberapa komoditas yang tidak mencapai target. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: 1) alam/ cuaca, 2) serangan hama, dan 3) perlakuan/ pemeliharaan tidak maksimal dilakukan (keterbatasan SDM nelayan).

Melalui kebijakan pengembangan kawasan minapolitan nelayan telah diarahkan dalam bentuk kelompok-kelompok

sesuai dengan jenis kegiatan yang diminati. Data keragaan kelompok sesuai dengan jenis komoditas yang dipilih telah mencapai 62 kelompok. Setiap kelompok jumlah anggota bervariasi, antara 5 s.d 20 orang perkelompok. Jumlah anggota keseluruhan dari 62 kelompok berjumlah 589 orang. Data tentang keragaan kelompok terlampir.

Kelompok-kelompok yang telah dibentuk di kawasan minapolitan tersebar di beberapa kecamatan. Hingga tahun 2013 kawasan minapolitan telah berkembang seiring dengan pemekaran tiga kecamatan utama kawasan minapolitan, yaitu Kwandang, Anggrek, dan Sumalata. Hasil pemekaran kecamatan yang menjadi kawasan minapolitan telah bertambah menjadi 6 kecamatan, yaitu kecamatan: Anggrek, Monano, Kwandang, Ponelo Kepulauan, Sumlata, dan Sumalata Timur. Data mengenai kelompok di kawasan minapolitan hingga tahun 2013 adalah sebagai berikut.

TABEL 4
DATA KELOMPOK DI KAWASAN MINAPOLITAN

No.	Kawasan	Jumlah Kelompok	Jumlah Anggota
1	Kecamatan Anggrek	32	329
2	Monano	3	32
3	Kwandang	19	192
4	Ponelo Kepulauan	24	228
5	Sumalata	5	45
6	Sumalata Timur	6	62
Jumlah		89	888

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Selanjutnya jenis kegiatan yang dikembangkan pada kawasan minapolitan meliputi: 1) Budidaya rumput laut; 2) Karamba Jaring Apung; 3) Sarana kebun bibit rumput laut; 4) Sarana pengembangan budidaya ikan lele; 5) Sarana budidaya air tawar; 6) Budidaya KJA Laut; 7) Budidaya air payau; 8) Budidaya ikan lele; 9) Budidaya ikan nilai; 10) Budidaya air tawar; dan 11) Budidaya karamba. Jenis kegiatan tersebut dibiayai dari anggaran: APBN, TP Budidaya, APBD II, dan PUMP-PB. Lebih jelas jenis kegiatan dan sumber pembiayaan dipaparkan dalam tabel berikut:

TABEL 5
JENIS KEGIATAN MINAPOLITAN DAN SUMBER PEMBIAYAAN

No	Jenis Kegiatan	Sumber Anggaran	Nilai (Rp)			
			2010	2011	2012	2013
1	Budidaya Rumput Laut	APBD II		650,000,000.00		
		TP Budidaya			134,000,000.00	
		APBN				65,000,000.00
2	KJA	APBD II		165,000,000.00		
3	Kebun Bibit	APBD II		75,000,000.00		
4	Sarana Kebun Bibit Rumput Laut	APBD II		75,000,000.00		
5	Sarana Pengembangan Budidaya Ikan Lele	APBD II		75,000,000.00		
6	Sarana Budidaya Air Tawar	APBD II	50,000,000.00			
7	Budidaya KJA Laut	PUMP-PB		400,000,000.00		
8	Budidaya Ikan Lele	APBD II		50,000,000.00		
9	Budidaya Ikan Mas	APBD II		40,000,000.00		
10	Budidaya Ikan Nila	APBD II		75,000,000.00		
11	Budidaya Air Payau	APBD II		30,000,000.00		
12	Budidaya Air Tawar	APBN		130,000,000.00		
13	Budidaya Laut	APBN			260,000,000.00	
14	Budidaya KJA Laut	APBN				65,000,000.00
15	Budidaya KJA Tawar	APBN				130,000,000.00
Jumlah			50,000,000.00	1,665,000,000.00	394,000,000.00	260,000,000.00

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Untuk mendukung jenis-jenis kegiatan nelayan minapolitan secara bertahap berbagai infrastruktur dibangun di daerah-daerah kawasan minapolitan. Berikut gambaran perkembangan pembangunan infrastruktur di kawasan minapolitan Gorontalo Utara.

TABEL 6
PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI KAWASAN MINAPOLITAN

No.	Perkembangan Infrastruktur	Manfaat	Implikasi ke Masyarakat
1	Pembangunan Gedung Pengepakan Rumput Laut	Tempat Penampungan Rumput Laut	Tersedianya sarana penampung rumput laut
2	Pembangunan Kantor UPP	Sebagai wadah pelayanan pembudidaya	terkoodinirnya kelompok POKDAKAN
3	Pembangunan HSRT	Menambah ketersediaan benih	terpenuhinya supplay bibit
4	Pembangunan Jalan Setapak	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Mempercepat transportasi ke lokasi budidaya
	Pembangunan Jetty	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Mempercepat transportasi ke lokasi budidaya
5	Pembangunan Jalan Produksi	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Memperpendek rantai pemasaran
	Pembangunan Aula UPP	Sebagai wadah pelayanan pembudidaya	terkoodinirnya kelompok POKDAKAN
	Pembangunan Jalan Setapak diDesa Dunu	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Mempercepat transportasi ke lokasi budidaya
	Pembangunan Jalan Setapak di Pulau Dudepo	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Mempercepat transportasi ke lokasi budidaya
6	Pembangunan Tambatan Perahu	Menghubungkan jalan ke lokasi budidaya	Mempercepat transportasi ke lokasi budidaya

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Perkembangan pembangunan infrastruktur tersebut telah membawa perubahan kawasan dan membuka akses ke berbagai tempat pembudidayaan dengan mudah. Kemudahan itu terutama dalam hal mengangkut benih yang dibutuhkan nelayan di tempat-tempat pembudidayaan. Berikut data kebutuhan induk dan benih di kawasan minapolitan 2011 s.d 2014.

TABEL 7
KEBUTUHAN INDUK DAN BENIH DI KAWASAN MINAPOLITAN TAHUN 2011

No	Kawasan	Benih/Bibit									
		Rumput laut (Ton)	Patin (Ekor)	Lele (Ekor)	Nila (Ekor)	Bandeng (Ekor)	Windu (Ekor)	Vaname (Ekor)	Mas (Ekor)	Kerapu (Ekor)	Kuwe (Ekor)
1	Sumalata	-	-	-	5,000	-	-	-	10,000	-	-
2	Anggrek	1,000	35,000	-	-	300,000	-	360,000	-	-	10,000
3	Kwandang	500	-	-	-	-	800,000	-	-	-	20,000

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

TABEL 8
KEBUTUHAN INDUK DAN BENIH DI KAWASAN MINAPOLITAN TAHUN 2012

No	Kawasan	Benih/Bibit									
		Rumput laut (Ton)	Patin (Ekor)	Lele (Ekor)	Nila (Ekor)	Bandeng (Ekor)	Windu (Ekor)	Vaname (Ekor)	Mas (Ekor)	Kerapu (Ekor)	Kuwe (Ekor)
1	Sumalata	-	-	-	10,000	-	-	-	10,000	-	20,000
2	Anggrek	1,000	-	-	-	300,000	100,000	-	-	-	10,000
3	Kwandang	1,000	-	10,000	-	500,000	300,000	200,000	-	-	10,000

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

PERPUSTAKAAN PUSAT
Universitas Negeri Gorontalo

TABEL 9
KEBUTUHAN INDUK DAN BENIH DI KAWASAN MINAPOLITAN TAHUN 2013

No	Kawasan	Benih/Bibit									
		Rumput laut (Ton)	Patin (Ekor)	Lele (Ekor)	Nila (Ekor)	Bandeng (Ekor)	Windu (Ekor)	Vaname (Ekor)	Mas (Ekor)	Kerapu (Ekor)	Kuwe (Ekor)
1	Sumalata	-	-	-	20,000	-	-	-	7,000	-	20,000
2	Monano										
3	Anggrek	2,500	-	-	-	300,000	100,000	100,000	-	-	-
4	Kepulauan	1,000	-	500	-	-	-	-	-	-	-
5	Kwandang	2,000	-	-	15,000	500,000	300,000	200,000	-	-	-

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

TABEL 10
KEBUTUHAN INDUK DAN BENIH DI KAWASAN MINAPOLITAN TAHUN 2013

No	Kawasan	Benih/Bibit									
		Rumput laut (Ton)	Patin (Ekor)	Lele (Ekor)	Nila (Ekor)	Bandeng (Ekor)	Windu (Ekor)	Vaname (Ekor)	Mas (Ekor)	Kerapu (Ekor)	Kuwe (Ekor)
1	Sumalata	-	-	-	24,000	-	-	-	8,400	-	24,000
2	Anggrek	3,000	-	-	-	360,000	120,000	120,000	-	-	-
3	Kwandang	2,400	-	-	18,000	600,000	360,000	240,000	-	-	-
4	Monano	-	-	-	6,000	-	-	-	1,000	1,000	5,000
5	Ponelo Kepulauan	1,000	-	-	-	-	-	-	-	2,500	10,000

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2014

Memperhatikan tampilan data yang menggambarkan perkembangan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Gorontalo Utara menunjukkan bahwa kemajuan yang sangat berarti. Kemajuan tersebut merupakan

gambaran perhatian pemerintah daerah Gorontalo Utara dalam pemberdayaan masyarakat nelayan khususnya nelayan tradisional.

Potret di atas dapat dijelaskan lebih lanjut prospeknya dengan mempertimbangkan beberapa aspek di bawah ini.

Effectiveness

Gorontalo Utara secara geografis 75% merupakan wilayah pesisir. Potensi tersebut dicirikan oleh garis pantai sepanjang 320km dan laut ZEE seluas 40.000km. Sementara masyarakatnya memiliki keterkaitan yang kuat dengan pesisir-laut sehingga menjadi potensi kekuatan social-budaya yang sangat signifikan. Potensi kawasan tersebut menjadi pertimbangan sehingga Gorontalo Utara menjadi salah satu daerah yang ditetapkan sebagai kawasan minapolitan.

Target pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan sesuai Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) RI 2010-2015 adalah peningkatan produksi minimal 5% (produksi perikanan tangkap dan budidaya). Peningkatan produksi minimal

tersebut menuntut pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk melakukan berbagai terobosan dalam memberdayakan masyarakat nelayan dan memanfaatkan potensi sumber daya perikanan dan kelautan yang ada. Pemanfaatan sumber daya yang ada tetap mengacu pada kemanfaatan jangka panjang dan kelestarian lingkungan.

Peningkatan produksi perikanan tangkap dan budidaya pada kenyataannya bisa dirasakan oleh kelompok nelayan minapolitan yang ada di Kabupaten Gorontalo Utara. Peningkatan produksi tersebut dikarenakan adanya intervensi pemerintah melalui implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang telah berlangsung sejak tahun 2008. Peningkatan produksi baik budidaya maupun perikanan tangkap telah berdampak pada peningkatan pendapatan nelayan yang awalnya hanya berkisar Rp. 501.730/ bulan (2009), kini pendapatan itu telah meningkat secara signifikan mencapai Rp. 1.111.419 /bulan (2013).

Pendapatan nelayan tersebut masih dapat ditingkatkan seiring dengan upaya peningkatan produksi tangkapan dan budidaya

yang dijalani oleh nelayan di kawasan minapolitan. Hal itu dapat dilakukan karena anggota nelayan memperoleh fasilitas sesuai dengan kondisi dan kemampuannya. Pemberian fasilitas berupa: perahu, alat pancing, perahu ketinting, tali tempat persemaian dan pembudidayaan rumput laut (Gris), fasilitas tempat penjemuran sederhana, dan pembukaan akses jalan menuju lokasi pengembangan kawasan minapolitan.

Fasilitas yang diberikan diharapkan dapat merubah cara atau teknik nelayan dalam memperlakukan/memelihara fasilitas dan perlakuan hasil produksi yang diperoleh. Oleh karena itu informasi yang disampaikan kepada nelayan harus transparan agar mereka memahami apa yang diperolehnya merupakan bentuk rangsangan untuk memajukan dan meningkatkan kesejahteraan kehidupan nelayan menjadi lebih baik.

Nelayan patut dilibatkan secara emosi dan pikirannya agar mereka merasa ikut bertanggungjawab dan merasa memiliki terhadap setiap program yang digulirkan pemerintah. Dampaknya adalah menjadikan nelayan lebih mandiri dan berfikir antisipatif tanpa bergantung secara terus menurus pada bantuan pemerintah. Nelayan pada prinsipnya memiliki modal social yang sangat kuat seperti: jiwa saling

membantu, gotong royong, semangat berusaha, gigih, dan pantang menyerah. Modal ini dalam perspektif Fukuyama (2003: 33) disebut sebagai *social capital* yang telah tumbuh dan berkembang sejak zaman dahulu. *Social capital* itu penting dipertahankan karena merupakan sumber kekuatan yang tak ternilai harganya.

Selain itu agar tetap terjaga solidaritas diantara nelayan walau dalam aktivitas usahanya terjadi kompetisi baik dari aspek wilayah penangkapan maupun kapling usaha budidaya serta variasi hasil yang diperoleh. Solidaritas itu tetap dipupuk dan dikembangkan sebagai wujud hubungan social yang dapat menyadarkan mereka, bahwa mereka adalah satu entitas yang tidak bisa dipisahkan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Santosa, dkk (2012) bahwa hubungan sosial yang berorientasi kesadaran kolektif dibutuhkan dalam proses pemberdayaan masyarakat desa. Jadi setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tetap mengedepankan terjalinnya hubungan social sebagai modal social perekat semangat kesatuan dan persatuan bangsa.

PERPUSTAKAAN PUSAT
Universitas Negeri Gorontalo

Efficiency

Pemberian bantuan fasilitas kepada kelompok-kelompok nelayan dimaksudkan agar kelompok-kelompok nelayan tersebut saling control dan saling memberi masukan antar sesama kelompok. Hal ini disadari karena beberapa waktu yang lalu pemberian bantun fasilitas dilakukan secara individual, hasilnya mengalami kegagalan. Pembentukan kelompok-kelompok dilakukan secara cermat, yaitu dengan cara memvariasikan kemampuan masing-masing anggota kelompok dari sisi kepemimpinan, manajerial dan kemampuan membangun semangat kelompok. Variasi dalam kelompok tersebut dilakukan secara bersama antara penyuluh lapangan (tim teknis) dengan masyarakat nelayan, sehingga kelompok-kelompok yang terbentuk merupakan hasil kesepakatan bersama dan memiliki komitmen bersama. Tindaklanjut terbentuknya kelompok-kelompok nelayan adalah dilaksanakannya Bimtek, dan Diklat untuk menguatkan kemampuan kepemimpinan, manajerial dan kemampuan membangun semangat kelompok dengan melibatkan berbagai stakeholder.

Masalah yang sering mendera nelayan adalah saat pasca panen, produksi mengalami *over* produksi. Saat seperti ini biasanya nelayan panik, karena antara mempertahankan produksi sesuai harga jual yang diharapkan dengan kebutuhan yang sifatnya mendesak sehingga harga jual mengikuti desakan kebutuhan tersebut. Disinilah kesempatan yang bisa dimainkan tengkulak, karena nelayan terdesak oleh kebutuhan yang segera dipenuhi khususnya kebutuhan hidup sehari-hari.

Keberadaan tengkulak dari sisi kemudahan memperoleh pinjaman tidak terlalu berbelit-belit, hanya didasarkan pada kepercayaan semata. Hal ini terjadi karena: (1) antara tengkulak dan nelayan telah terjalin ikatan emosional yang cukup lama, dan jika ada masalah diantara keduanya diselesaikan secara kekeluargaan; (2) persyaratan yang dipenuhi nelayan tidak terlalu administrative; 3) tidak perlu jaminan/agunan, cukup dengan perjanjian bila hasil tangkapan atau produksi diperoleh nelayan langsung disetor kepada tengkulak; 4) tidak terikat oleh waktu, kapan saja dan berapa uang yang dibutuhkan disesuaikan dengan perkiraan tengkulak dan kesanggupan nelayan. Eksistensi tengkulak menurut Satria (2009: 43), peran tengkulak tidak bisa dipandang secara negative, sebab pada

kenyatannya peran tengkulak dapat menyelamatkan rumah tangga nelayan saat musim paceklik. Kelemahannya adalah harga yang dipatok tengkulak sangat rendah, bahkan tidak mampu menutupi biaya operasional yang telah dikeluarkan.

Hal ini patut menjadi perhatian pemerintah daerah untuk memikirkan jalan keluar mengatasi permasalahan tersebut. Salah satunya adalah membentuk suatu wadah atau badan yang mampu menampung hasil produksi para nelayan, baik hasil tangkapan maupun budidaya sehingga kualitas dan harganya masih bisa bersaing yang berada tidak jauh dari kawasan minapolitan.

Sejak tahun 2012 telah dibentuk koperasi perikanan, yaitu Koperasi "Burung Laut" dan Keramat Delta Kalo". Pada kenyataannya keberadaan koperasi tersebut belum mampu membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi nelayan seperti menampung atau membeli hasil produksi budidaya dan hasil tangkapan, khususnya dalam skala kecil. Peran Dinas Koperasi sebagai salah satu anggota POKJA dalam hal ini belum berperan dengan baik. Geliat koperasi perikanan masih jalan di tempat dan belum memperlihatkan

keterlibatan serius terutama dalam mensuport usaha-usaha dibidang perikanan dan budidaya.

Selain itu keterlibatan pihak BUMN misalnya Bank pemerintah belum sepenuhnya melirik atau berpihak pada masyarakat nelayan dengan alasan tidak adanya jaminan sebagai agunan untuk memperoleh kucuran pinjaman atau kredit. Hal ini perlu dimediasi pemerintah daerah agar pihak bank khususnya Bank Rakyat Indonesia (BRI) memberi ruang agar masyarakat nelayan dapat diberi kesempatan memperoleh kucuran kredit sesuai kelayakan usaha yang dijalaninya. Bila perlu pemerintah daerah menjamin kepada pihak bank dengan persyaratan tertentu dapat memberi kredit kepada nelayan khususnya nelayan-nelayan yang tergabung dalam kelompok nelayan minapolitan.

Adequacy

Keberadaan nelayan dari aspek SDM masih sangat terbatas, tetapi dari aspek ketahanan fisik dan mental sebagai manusia pesisir dan pantai telah teruji secara alami. Hanya saja tingkat pendidikan yang rendah membuat mereka lemah dalam mengelola potensi sumberdaya ekonomi pesisir secara optimal dan berkelanjutan. Modal ketahan fisik dan mental

tersebut akan mudah didorong dengan memboboti pikiran dan perilaku mereka menjadi manusia unggul dengan berbagai cara,antara lain melalui bimbingan dan pendampingan sehingga mereka terarah dan lebih produktif. Pikiran dan perilaku yang terarah dan produktif tersebut akan memberi konstribusi positif secara social ekonomi dalam mendorong tumbuhnya generasi nelayan yang maju dan mandiri. Kaitannya dengan hal tersebut Kusnadi (2009: 83) menilai bahwa keberadaan nelayan merupakan penyumbang terbesar nilai ekonomi secara nasional, oleh karena itu meningkatkan kualitas SDM nelayan harus terus dilakukan agar mereka terhindar dari jeratan kemiskinan.

Memang diakui bahwa permasalahan yang dihadapi nelayan sangat kompleks, menurut Satria (2009: 42) ada tiga hal yang sangat kompleks dihadapi nelayan, yaitu: teknologi, modal dan budaya. Ketiga hal tersebut selalu menjadi batu sandungan pemerintah dalam memberdayakan nelayan. Berapa banyak peralatan tangkap modern dengan teknologi yang memadai diberikan, modal usaha yang digulirkan dan berbagai upaya yang dilakukan untuk merubah budaya nelayan banyak mengalami kegagalan. Paham klasik yang dianut oleh sebagian

nelayan yang sulit dihilangkan adalah selama laut masih biru dan air laut masih asin maka keberadaan ikan dan sumber daya di dalamnya tak akan ada habis-habisnya.

Secara strategis jangka panjang, tingkatan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan moment yang paling baik untuk memberdayakan nelayan yang sangat terbatas SDM. Keterbatasan SDM harus dilakukan secara bersinergi dan bersama-sama mengakomodir kepentingan-kepentingan kelompok nelayan dalam hal: *pertama,* pemenuhan kebutuhan akan peralatan yang digunakan sehingga pendapatannya meningkat; *kedua*, keluarga nelayan seperti isteri dan anak-anakserta saudara-saudaranya terdekat memperoleh manfaat, misalnya melakukan pengolahan sendiri hasil tangkapan atau hasil budidaya; dan *ketiga*, nelayan yang tergabung dalam kelompok minapolitan lebih digiatkan lagi sehingga kekuatan kelompok nelayan semakin baik. Kontrol terhadap kelompok-kelompok nelayan melalui ketua kelompok merupakan cara yang paling baik mendampingi nelayan secara terorganisir. Selanjutnya ketua-ketua kelompok akan mendampingi masing-masing

anggotanya secara terus menerus, sehingga implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara mencapai target yang diharapkan.

PERPUSTAKAAN PUSAT
Universitas Negeri Gorontalo

Equity

Daerah pemukiman nelayan pada umumnya terkendala pada belum terbukanya akses jalan dan jembatan secara baik. Akses jalan dan jembatan tersebut tidak mungkin dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan sendiri, tetapi perlu intervensi dari Dinas lain yaitu Dinas Pekerjaan Umum. Terbukanya akses tersebut menjadikan daerah nelayan tidak terpencil atau sulit dijangkau, sehingga mereka mudah melakukan kegiatan-kegiatan yang menunjang usaha kelautan dan perikanan.

Daerah pemukiman nelayan saat ini telah terbuka, arus lalu lintas sangat lancar dan nelayan dapat keluar menuju pusat kecamatan atau kabupaten atau ke tempat-tempat yang menjual berbagai kebutuhan peralatan tangkap dan budidaya atau kebutuhan rumah tangga lainnya. Kalau sebelumnya berbagai urusan harus melalui laut sehingga harus berputar jauh dan harus mengeluarkan biaya yang lebih mahal dan waktu

yang terbuang dalam perjalanan cukup lama. Keuntungan lain adalah anak-anak desa yang melanjutkan pendidikan ke SMP maupun ke SMA dapat dengan mudah mencapai sekolah-sekolah mereka.

Implikasi terbukanya akses transportasi telah memberi kemudahan dalam berbagai hal sebagai penopang aktivitas kehidupan nelayan patut diapresiasi. Betapa tidak tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten Gorontalo Utara dalam membuka daerah-daerah pesisir terpencil banyak memberi keuntungan. Hal tersebut sejalan dengan Rencana Strategis KKP RI 2010 – 2014, yaitu mendorong berbagai instansi di tingkat Pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) khususnya Dinas Pekerjaan Umum secara bersama mensuport terbukanya akses jalan di daerah-daerah pengembangan kawasan minapolitan.

Terbukanya akses jalan diharapkan juga membuka ruang terjadinya transaksi jual beli yaitu pasar. Target KKP RI melalui kebijakan pengembangan kawasan minapolitan adalah setiap kawasan akan dibangun satu pasar sebagai tempat transaksi hasil produksi, baik perikanan tangkap maupun hasil budidaya

dan berbagai kebutuhan masyarakat nelayan lainnya. Tetapi karena terbatasnya anggaran, maka kehadiran pasar belum bisa diwujudkan.

Khusus pemasaran hasil budidaya rumput laut Dinas perdagangan dan perindustrian dan dinas Kelautan dan Perikanan memediasi antara nelayan minapolitan dengan BUMD dalam hal ini PT. Fitra Mandiri untuk membeli secara langsung hasil produksi pada kelompok-kelompok nelayan minapolitan. Hal ini telah menunjukkan perkembangan yang sangat baik dan mendapat respon positif dari nelayan pembudidaya rumput laut. Kendalanya adalah jika produksi tidak mencapai satu ton, maka pihak perusahaan tidak bisa menjemput langsung dengan alasan biaya operasional. Kendala tersebut ternyata melahirkan pikiran inovativ dari beberapa ketua kelompok dan anggota minapolitan yang memiliki modal kemudian membeli dan menampung produksi rumput laut tersebut. Produk yang terkendala pemasaran adalah hasil budidaya ikan seperti: ikan kuwe, bandeng, udang (windu dan faname) dan hasil budidaya ikan lainnya.

Kaitannya dengan strategi pemasaran hasil produksi nelayan minapolitan adalah pada masalah promosi. POKJA belum

melakukan upaya promosi, padahal promosi produk dapat dilakukan melalui media online dengan biaya murah dan mudah diakses secara luas hingga ke manca Negara. Disamping itu POKJA belum juga melakukan sharing dalam bentuk seminar atau diskusi dalam level local, nasional, bahkan internasional sebagai ajang untuk mempromosikan Gorontalo Utara sebagai daerah pengembangan kawasan minapolitan. Melalui event itu banyak keuntungan yang diperoleh salah satunya dapat menghadirkan calon-calon investor baru yang mungkin dapat memperluas usaha dan ragam jenis budidaya nelayan minapolitan. Dampaknya dapat membuka usaha baru dan merangsang para nelayan pemula menekuni bidang perikanan dan kelautan.

Responsiveness

Keberhasilan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tidak semata ditentukan oleh pemerintah dalam hal ini implementor kebijakan di lapangan, tetapi kesungguhan dan tanggungjawab kelompok sasaran sangat menentukan. Antara implementor kebijakan dan kelompok sasaran harus tercipta *sense of belonging and sense of responsibility* yang kuat. Kecenderungan negative yang dihindari adalah kelompok

sasaran yang menjadi subjek sekaligus objek kebijakan menganggap bahwa apa yang diberikan kepada mereka sebatas "pemberian" tanpa diikuti oleh tindakan yang bertanggungjawab. Demikian pula dukungan dari tokoh-tokoh kunci di masyarakat patut diperhitungkan, sebab mereka memiliki pengaruh besar dalam menggerakkan keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Selain itu orang-orang secara individu maupun kelompok yang telah berhasil dalam usaha yang dijalankan oleh pemerintah patut dijadikan tutor bagi anggota masyarakat lainnya, agar mereka merasa dihargai dan secara sukarela mau menularkan keberhasilannya kepada sebagian dari mereka yang belum berhasil. Oleh karena itu dalam perspektif Grindle (1980) keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh isi kebijakan *(content of policy)* dan pelaksanaan kebijakan itu di lapangan *(context of implementation)*. Antara isi kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di lapangan menggambarkan sinergitas antara implementor kebijakan dengan kelompok sasaran, sebaliknya jika implementor kebijakan tidak bersungguh-sungguh melaksanakan isi kebijakan maka bisa diprediksi dampak yang diharapkan adanya perubahan pada kelompok sasaran akan mengalami kegagalan.

Merubah *pola pikir* nelayan menuntut kesabaran dan ketekunan implementor kebijakan termasuk pendekatan yang memungkinkan mereka dapat menerima perubahan yang berbeda dengan kebiasaan hidup mereka sebelumnya. Tantangan merubah mindset dalam hal pengenalan teknologi perikanan dan kelautan, modal dan budaya cukup memakan waktu yang lama. Sejak diimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tahun 2008 yang lalu, kini mindset itu secara perlahan mulai berubah. Hal ini dapat dilihat dari kemajuan sebagian besar kelompok-kelompok nelayan minapolitan dalam manajemen usaha, organisasi produksi, perlakuan terhadap peralatan tangkap dan budidaya, perubahan fisik rumah tempat tinggal dan lingkungan hidup mereka, serta kesadaran menyekolahkan anak-anak mereka. Juga tidak dapat dipungkiri sebagian dari mereka belum mampu merubah mindset sesuai harapan. Hal ini seperti apa yang dikemukakan Satria (2009: 42) bahwa merubah budaya nelayan/ *mindset* kehidupan nelayan tidak semudah yang dibayangkan, perlu strategi dan pendekatan sehingga program yang ditujukan kepada mereka bisa berhasil.

Appropriateness

Manfaat lain yang diharapkan dari diimplementasikannya kebijakan pengembangan kawasan minapolitan adalah munculnya kegiatan ikutan yang tumbuh subur yang dapat mendorong terbukanya lapangan pekerjaan baru. Kegiatan ikutan tersebut adalah kegiatan usaha yang dikembangkan oleh kelompok-kelompok nelayan dengan memanfaatkan bahan baku dari usaha yang dilakukan, misalnya adanya usaha-usaha kecil seperti sentra pembuatan kerupuk udang, kerupuk ikan, abon ikan, pembuatan roti khas rumput laut, dan lain-lain.

Salah satu usaha yang telah berkembang sebagai bentuk usaha ikutan dari implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan adalah pembuatan kerupuk udang, kerupuk ikan, pembuatan abon, dan pembuatan roti khas rumput laut. Kelompok usaha nelayan mengakui bahwa usaha yang dikembangkan telah berjalan dengan baik disebabkan oleh bahan baku yang dibutuhkan tidak terlalu sulit diperoleh, tetapi yang menjadi masalah pada pemasaran. Pemasaran selama ini hanya berkisar di daerah sekitar dan belum menjangkau ke daerah-daerah terjauh, karena promosi hasil produksi belum dilakukan, kemasan produk masih bersifat

sederhana. Oleh karena itu perlu intervensi instansi terkait khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan dalam hal kemasan, promosi produk dan pemasaran. Kemampuan nelayan dalam aktivitas usaha, baik perikanan tangkap maupun budidaya menunjukkan kemajuan, tetapi dalam hal manajemen pemasaran dan jangkauan akses sangat terbatas. Jika manajemen usaha dan jangkauan akses tersebut tercipta, maka target kebijakan minapolitan antara lain peningkatan pendapatan nelayan, ketertarikan investor dan pendapatan daerah juga akan meningkat.

Mencermati enam kriteria yang digunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo, setelah melalui proses analisis, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut telah "membawa dampak" pada kehidupan masyarakat nelayan yang tergabung dalam kelompok-kelompok nelayan minapolitan. Dampak itu terlihat pada perubahan dari aspek pengetahuan, keterampilan dan sikap para nelayan tersebut. Disamping itu mereka mampu melakukan *sharing* pengetahuan tentang berbagai hal yang mereka peroleh kepada nelayan-nelayan lain yang belum tergabung dalam kelompok nelayan minapolitan. Keuntungan

terbentuknya kelompok nelayan minapolitan adalah mudah dalam melakukan kontrol terhadap aktivitas usaha dan fasilitas yang diberikan.

Temuan lapangan yang menarik lainnya adalah bahwa perlu keterlibatan POKJA secara kolaboratif dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. POKJA tidak akan berhasil manakala hanya memposisikan pada job dinas masing-masing, tetapi secara bersama merumuskan strategi dan taktik yang dapat diperankan sehingga kawasan minapolitan bisa berkembang dan terukur dalam segala aspek. Aspek-aspek itu misalnya: kelestarian lingkungan, harmonisasi interaksi antara sesama nelayan anggota minapolitan dan nelayan yang belum anggota nelayan minapolitan untuk menghindari konflik horizontal, bimbingan dan pendampingan oleh POKJA secara berkelanjutan, dan pemberian reward and punishment. Reward diperlukan sebagai bentuk rangsangan kepada anggota nelayan yang berhasil, sementara punishment sebagai bentuk teguran halus bagi nelayan yang belum berhasil atau gagal.

BAB III

DIMENSI KELEMBAGAAN DAN IMPLEMENTASI

Pelaksanaan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berpengaruh terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara. Hal ini direfleksikan melalui dimensi-dimensi: kepentingan kelompok sasaran, manfaat kebijakan, perubahan yang diinginkan, keputusan lokasi kebijakan, pelaksana program, dukungan sumber daya, dukungan kelompok berpengaruh, dukungan pemerintah setempat, serta kepatuhan dan tanggungjawab. Semua dimensi tersebut teruji secara empiris atau berpengaruh secara signifikan. Hipotesis penelitian yang telah teruji dan berpengaruh signifikan tersebut berdasarkan hasil perhitungan koefisien jalur model *Structural Equation Modeling* (SEM) dengan nilai t hitung sebesar 4,30 lebih besar

dibandingkan dengan nilai tabel 1,995, dan koefisien jalur 0,55 dikuadratkan memperoleh nilai sebesar 0,3025 atau 30,25% keragaman dari variabel efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara dapat dijelaskan oleh implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, sedangkan sisanya 69,75% dijelaskan oleh variabel lain yang tidak terlibat dalam penelitian ini.

Hasil perhitungan tersebut diperoleh berdasarkan hasil analisis dimensi-dimensi implementasi kebijakan pengembagan kawasan minapolitan yang merupakan *exogenous latent variable*. Dari kesembilan dimensi yang dianalisis, dimensi pelaksana program (X_5) sebesar 0.85 memiliki nilai loading faktor yang lebih besar dibandingkan ketujuh dimensi lainnya. Ini berarti bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan lebih jelas tercermin dari dimensi pelaksana program (X_5). Sementara dimensi kepentingan kelompok sasaran (X_1) memiliki nilai loading factor sebesar 0,52, dimensi manfaat kebijakan (X_2) nilai loading factor 0,70, dimensi perubahan yang diinginkan (X_3) memiliki loading factor 0,85, dimensi keputusan lokasi kebijakan (X_4) memiliki nilai loading factor sebesar 0,65, dimensi dukungan kelompok berpengaruh (X_6) memiliki nilai loading factor

0,63, dimensi dukungan tokoh masyarakat (X_7) dengan nilai loading factor sebesar 0,45, dimensi dukungan pemerintah setempat (X_8) memiliki nilai loading factor sebesar 0,58, serta dimensi kepatuhan dan tanggungjawab (X_9) memiliki nilai loading factor sebesar 0,49.

Gambaran mengenai hasil perhitungan statistik berdasarkan dimensi-dimensi implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan pengaruhnya terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo dan diintegrasikan dengan hasil observasi serta wawancara sebagai *counter information* pada nelayan yang tergabung dalam kelompok nelayan program minapolitan dibahas pada bagian berikut ini.

Kepentingan Kelompok Sasaran

Berdasarkan hasil analisis model pengukuran variabel implementasi kebijakan, dimensi kepentingan kelompok sasaran memiliki koefisien loading factor sebesar r = 0,520. Nilai ini diperoleh dari hasil analisis data dari tiga indikator yaitu: indikator kepentingan nelayan, kepentingan keluarga nelayan, serta kepentingan nelayan secara kelembagaan.

Secara deskriptif responden memberi tanggapan positif terhadap dimensi kepentingan kelompok sasaran dengan total skor 81%. Indikator yang perlu mendapat perhatian khusus adalah indikator kepentingan nelayan secara kelembagaan (skor 77,7%) dibandingkan dengan dua indikator lainnya.

Temuan di atas menegaskan bahwa keberadaan anggota nelayan minapolitan benar-benar menjadi institusi yang mengikat secara emosional diantara anggota nelayan maupun sebagai wadah berkumpulnya para anggota nelayan untuk membicarakan hal-hal yang terkait dengan perkembangan aktivitas usaha, baik penangkapan ikan maupun budidaya, serta merupakan proses saling membelajarkan diantara anggota nelayan atas perkembangan atau dinamika anggota kelompok nelayan minapolitan. Proses pembelajaran tersebut harus dikawal oleh para implementator kebijakan secara terus menerus, karena pada dasarnya anggota nelayan tersebut memiliki berbagai keterbatasan. Berbagai keterbatasan tersebut antara lain karena tingkat pendidikan mereka sangat rendah, sehingga berpengaruh terhadap daya tanggap mereka atas kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Mencermati keterbatasan anggota nelayan minapolitan dimaksud, maka kebijakan pengembangan kawasan minapolitan benar-benar dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan nelayan secara perorangan, kepentingan anggota keluarganya, serta kepentingan secara kelembagaan. Adapun yang dimaksud dengan kepentingan kelompok sasaran secara perorangan adalah nelayan secara pribadi yang tadinya tidak memiliki sama sekali peralatan tangkap atau hanya sebagai nelayan buruh – akhirnya memiliki peralatan tangkap atau peralatan untuk budidaya.

Sebagai dampaknya, selalu ada kebanggaan secara pribadi atas kepemilikan dan dibangun semangat untuk merasa memiliki peralatan tersebut walaupun harus dibayar secara menicil sesuai dengan kesepakatan. Berikutnya adalah kepentingan anggota keluarga bisa terpenuhi, artinya anggota keluarga harus mengetahui dan memahami bahwa kebijakan yang diimplementasikan dalam rangka membantu pria nelayan, yaitu isteri nelayan, anak-anak nelayan, saudara-saudaranya atau keluarga terdekat sehingga keluarga tersebut sadar bahwa program pengembangan kawasan minapolitan bukan sekedar bagi-bagi proyek oleh pemerintah daerah khususnya

Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Gorontalo Utara sebagaimana yang pernah terjadi sebelumnya, tetapi untuk mengangkat derajat kehidupan masyarakat.

Adapun yang dimaksud dengan kepentingan kelompok sasaran secara kelembagaan adalah bahwa benar-benar kelompok nelayan yang terbentuk menjadikan kelompok-kelompok nelayan minapolitan tersebut menjadi perekat kekerabatan para nelayan untuk saling menopang usaha perikanan tangkap atau budidaya. Selain itu juga keberadaan kelompok nelayan minapolitan menjadi wadah proses saling membelajarkan diantara kelompok nelayan yang kurang terampil menjadi lebih terampil dan seterusnya, termasuk saling kontrol diantara anggota kelompok nelayan tersebut.

Mengakomodir kepentingan nelayan secara keseluruhan sesuai observasi lapangan pada kenyataannya belum bisa dipenuhi secara keseluruhan. Hal tersebut terjadi, karena beberapa alasan: *pertama,* jenis peralatan yang dibutuhkan sesuai keinginan/permintaan nelayan masih disesuaikan dengan anggaran yang ada; *kedua,* sebagian besar nelayan baru mengenali beberapa jenis peralatan baru sehingga untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan yang

tidak diinginkan pemberian fasilitas disesuaikan dengan kemampuan dan keterampilan nelayan; *ketiga,* pemberian fasilitas tersebut masih perlu disikapi secara hati-hati oleh pemerintah daerah karena SDM nelayan pada umumnya masih sangat terbatas; dan *keempat*, ada kecenderungan para nelayan belum memahami hakekat dibentuknya kelompok-kelompok nelayan minapolitan sebagai wadah organisasi nelayan.

Selain beberapa alasan yang diuraikan tersebut di atas, bagi nelayan yang berdomisili di wilayah pantai dan pesisir dengan keadaan kehidupan yang serba terbatas dari berbagai aspek, seperti terbatas dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, fasilitas kesehatan, sanitasi, akses pendidikan, akses jalan, akses pasar, akses teknologi peralatan yang menopang mata pencaharian sebagai nelayan penangkap ikan dan pembudidaya perlu dicermati serta dipertimbangkan tentang hal apa yang dapat dilakukan. Keterbatasan tersebut tidak bisa dihindari karena secara geografis mereka dilahirkan, dibesarkan dan beraktivitas memenuhi kebutuhan hidupnya berada di tempat tersebut. Bagi mereka hal tersebut sudah merupakan takdir yang harus diterima keberadaannya, tetapi bukan berarti berbagai keterbasan yang melingkupi

kehidupan mereka dibiarkan begitu saja. Kelompok kerja (POKJA) yang bertanggungjawab terhadap terselenggaranya program pengembangan kawasan minapolitan harus melakukan koordinasi secara baik bagaimana menyikapi berbagai keterbatasan masyarakat nelayan tersebut.

Kaitannya dengan keadaan kehidupan nelayan pantai dan pesisir, menurut Dahuri dkk, (2008: 299-300) banyak masalah yang mendera masyarakat pesisir dan pantai, yaitu:

> 1) Desa pantai pada umumnya terisolasi; 2) Sarana pelayanan dasar termasuk prasarana fisik masih terbatas; 3) Kondisi lingkungan kurang terpelihara, sehingga kurang memenuhi persyaratan kesehatan; 4) Air bersih dan sanitasi jauh dari mencukupi; 5) keadaan perumahan umumnya masih jauh dari layak huni; 6) Keterampilan yang dimiliki penduduk pada umumnya terbatas pada masalah penangkapan ikan sehingga kurang mendukung diversifikasi kegiatan.

Mencermati masalah-masalah yang mendera kehidupan masyarakat pesisir dan pantai tersebut, diharapkan dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang merupakan wujud perhatian pemerintah daerah untuk

merubah kebiasaan yang telah turun-temurun dalam hal penangkapan ikan dan budidaya menjadi lebih terbuka.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan beberapa nelayan, terungkap bahwa apa yang diberikan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara seperti: perahu yang dilengkapi mesin (*ketinting*), jala, alat pancing, lampu petromax, dan lain-lain sudah membantu kegiatan usaha, tetapi belum mampu meningkatkan hasil tangkapan secara maksimal. Hal ini dikarenakan, misalnya ukuran perahu yang masih terlalu kecil sehingga daya tampungnya pun sedikit, dan akhirnya nelayan harus cepat kembali karena daya tampungnya terbatas, serta menghindari penurunan kualitas hasil tangkapan. Harapan nelayan adalah peralatan tangkap yang diberikan lebih ditingkatkan lagi kapasitasnya, sehingga hasil tangkapan meningkat dan nelayan bisa memperoleh kentungan yang lebih besar, serta bisa melunasi atau membayar angsuran peralatan yang diberikan tersebut.

Disamping itu, berdasarkan hasil pengamatan di lapangan bahwa masih ada sebagian nelayan belum mampu mengembangkan usaha walaupun telah diberikan fasilitas karena keterbatsan modal usaha. Pendapatan yang diperoleh

hanya sebatas untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari dan cicilan peralatan, sehingga ada keinginan untuk menambah peralatan lain seperti perahu, mesin tempel dan lain-lain belum bisa dilakukan. Sehingga keinginan untuk mengajukan pinjaman ke bank, mereka tidak memiliki barang agunan sebagai jaminan kepada pihak bank.

Kondisi ini tentunya tidak memberi ruang gerak yang leluasa bagi nelayan untuk berkembang, disamping keterbatasan penguasaan teknologi karena masih sangat tradisional. Nelayan tradisional masih mengandalkan perahu-perahu kecil yang rentan terhadap kecelakaan laut, juga masih ada sebagian nelayan yang belum mampu memperlakukan hasil tangkapan secara maksimal dengan fasilitas penampung yang ada.

Kondisi sebagian nelayan dalam pemanfaatan teknologi yang masih rendah tersebut hingga kini masih terjadi. Oleh karena itu program-program yang berorientasi pada pemberdayaan nelayan perlu semakin digiatkan utamanya pada nelayan miskin dan tradisional. Nelayan miskin dan tradisional tersebut masih perlu didampingi untuk menguasai teknologi. Kaitannya dengan hal tersebut, Dahuri (2008: 300)

mengemukakan bahwa: "Pada prinsipnya nelayan miskin dan tradisional masih sangat terbatas pada tiga hal utama, yaitu pengetahuan dan keterampilan, permodalan, penguasaan teknologi dan manajemen". Hal yang sama tidak jauh berbeda seperti apa yang dikemukakan oleh Kamaludin (2005: 57), bahwa:

> Rendahnya penguasaan teknologi nelayan tradisional, akibatnya pendapatan mereka pun sangat kecil, padahal bila nelayan kita dapat meningkatkan keterampilan dan kemampuan tangkap (ikan) mereka melalui penyediaan fasilitas yang lebih modern, maka pendapatan nelayan juga akan meningkat.

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan diharapkan mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan kelompok nelayan dalam hal: *pertama,* kebutuhan akan peralatan yang digunakan berdampak pada peningkatan hasil tangkapan sehingga pendapatannya juga meningkat; *kedua*, keluarga nelayan seperti isteri dan anak-anaknya serta saudara-saudaranya terdekat memperoleh manfaat, misalnya melakukan pengolahan sendiri hasil tangkapan atau hasil budidaya yang tidak langsung terjual; dan *ketiga*, nelayan yang tergabung dalam kelompok minapolitan lebih digiatkan lagi

sehingga kekuatan kelompok nelayan semakin baik, misalnya sesama anggota kelompok dapat saling menutupi ketika salah satu anggota mengalami sakit atau musibah atau hal lainnya. Jika ketiga hal ini tercipta dengan baik, maka efektivitas produksi perikanan yang menjadi sasaran dari implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara dapat tercapai sehingga masyarakat nelayan akan lebih meningkat derajat kehidupannya dan menjadi nelayan yang mandiri.

Kemampuan mengakomodir kepentingan-kepentingan nelayan sebagaimana diuraikan tersebut menuntut pejabat dan pelaksana kebijakan secara cermat memetakan skill tiap kelompok nelayan yang ada. Artinya pejabat dan pelaksana kebijakan tersebut memiliki data yang akurat tentang skill masing-masing anggota kelompok nelayan yang diperoleh dari hasil pengamatan dari aktivitas keseharian nelayan pada proses penangkapan ikan dan budidaya. Disamping itu pula pejabat dan pelaksana kebijakan memetakan kelompok nelayan mana yang telah berkembang dan memiliki modal dibandingkan dengan kelompok nelayan yang lainnya.

Hasil pemetaan tersebut dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi pejabat dan pelaksana kebijakan untuk mengkaji secara komprehensif dalam menentukan langkah-langkah strategis berikutnya. Langkah strategis tersebut tetap menempatkan kelompok nelayan untuk berperan melalui peran masing-masing kelompok dan anggota berdasarkan kesepakatan sebelumnya dengan menciptakan situasi saling menghargai diantara mereka. Pemberian kepercayaan itu sebagai upaya menggairahkan semangat kelompok dan menghilangkan kecenderungan jiwa perorangan/individualisme nelayan yang tergabung dalam kelompok nelayan minapolitan.

Organisasi nelayan sebagai wadah kelompok nelayan minapolitan tersebut sekaligus diupayakan sebagai wadah untuk memikirkan secara bersama antara pejabat dan pelaksana kebijakan dalam membuka dan mengembangkan akses yang memungkinkan produksi perikanan (perikanan tangkap dan budidaya) dapat dimaksimalkan. Akses dimaksud seperti: jalan, jembatan, pasar, dan berbagai akses lain yang dianggap menopang produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Manfaat Kebijakan

Melalu analisis statistik, dimensi manfaat kebijakan dengan nilai koefisien loading factor sebesar r=0,700 yang menunjukkan bahwa dimensi ini memiliki hubungan yang kuat dengan variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Dimensi manfaat kebijakan dikembangkan menjadi tiga indikator untuk menjaring informasi apakah dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan manfaatnya akan meningkatkan pendapatan nelayan, kebutuhan keluarga nelayan terpenuhi, dan ksempatan berusaha terbuka luas. Tanggapan responden terhadap indikator-indikator mencapai total skor 80,1%, sementara indikator yang memperoleh skor terendah (79,7%) yaitu indikator kebutuhan keluarga nelayan terpenuhi. Data ini cukup jelas menunjukkan bahwa sebagian nelayan belum mampu memenuhi kebutuhan keluarganya, walaupun mereka sudah menjadi anggota dari program implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Setiap kebijakan yang ditujukan pada nelayan sebagai kelompok sasaran harus benar-benar mampu memberi manfaat pada kelompok sasaran, sehingga manfaatnya dapat dirasakan bukan saja pada waktu program atau kebijakan itu diimplementasikan, tetapi jauh ke depan mampu mengantar kelompok sasaran tersebut menjadi mandiri serta dapat menularkannya pada anggota keluarganya, kerabatnya atau masyarakat secara luas.

Selanjutnya, bagi kelompok atau anggota masyarakat yang memperoleh informasi tentang manfaat kebijakan diharapkan membuka mata hati dan pikiran mereka untuk mendukung dan ikut bertanggungjawab secara bersama-sama terhadap kebijakan pemerintah tentang implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Selama ini ini sikap pesimis masih menerpa sebagian masyarakat nelayan, hal tersebut terjadi karena kemampuan pelaksana program atau implementator kebijakan belum mampu menyentuh secara substansial kepentingan kelompok sasaran.

Upaya untuk memupus pesimisme nelayan dan selanjutnya membangkitkan semangat optimisme anggota kelompok nelayan minapolitan, antara lain pemerintah daerah lebih

fokus pada pembenahan atau pembangunan sarana dan infra struktur yang menunjang aktivitas nelayan. Pembenahan atau pembangunan sarana dan infra struktur tersebut dimungkinkan karena pelaksana kebijakan merupakan Kelompok Kerja (POKJA) yang terdiri dari SKPD yang memiliki kemampuan dalam hal perencanaan dan pembiayaan sesuai dengan TUPOKSI masing-masing, seperti BAPPEDA, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian & Kehutanan, Dinas Perdagangan, Perindustrian & Koperasi, dan Badan Lingkungan Hidup.

Jika POKJA tersebut dapat berperan secara maksimal dalam hal pembangunan atau pengembangan sarana dan infra struktur, maka kawasan minapolitan yang ingin diwujudkan PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara akan nampak sebagai ciri suatu "Kawasan Minapolitan" dibandingkan dengan Kabupaten atau Kota di wilayah provinsi Gorontalo. Sehingga ciri "Kawasan Minapolitan" tersebut akan dapat membuka mata atau pandangan para nelayan, bahwa PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara sangat serius untuk mewujudkan daerahnya menjadi "Kota Ikan" yang maju di Provinsi Gorontalo. Dengan demikian pesimisme nelayan akan berubah menjadi sikap optimisme yang tinggi dan akhirnya secara sungguh-

sungguh mereka mau dan ikut menyukseskan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan cara bertahan dengan kelompok-kelompok nelayan minapolitan yang telah ada.

Kesungguhan adalah faktor kunci. Dengan kesungguhan, disamping akan menunjukkan keberhasilan PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara dalam memberdayakan masyarakat nelayan pesisir dan pantai, juga akan mampu menunjang program pembangunan nasional dibidang perikanan yang orientasinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan. Dengan terberdayakannya nelayan tersebut disamping ditunjang oleh potensi wilayah pesisir dan pantai (sekitar 75%) Kabupaten Gorontalo Utara memberi peluang bagi peningkatan pendapatan daerah maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan. Keberhasilan tersebut akan menunjang pembangunan perikanan secara nasional. Secara makro, seperti yang dikemukakan oleh Mulyadi (2005: 29), tujuan pembangunan perikanan nasional adalah: (1) Pemenuhan kebutuhan konsumsi produk perikanan untuk dalam negeri; (2) Peningkatan perolehan devisa; (3) Peningkatan produksi perikanan sesuai potensi lestari dan daya dukung lingkungan; (4) Pemeliharaan kelestarian stok

ikan dan; (5) Peningkatan kesejahteraan nelayan dan petani ikan.

Kunci keberhasilan implementasi kebijakan tidak sekadar tergantung pada *level of implementability*-nya atau kemampuan pelaksanaan program, tetapi juga harus ditopang oleh keikutertaan kelompok sasaran secara keseluruhan, sehingga manfaat kebijakan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran, baik secara individu, anggota keluarganya, maupun masyarakat secara keseluruhan. Keberadaan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan diperhadapkan pada adanya keterbatasan aspek Sumber Daya Manusia (SDM), oleh karena itu upaya untuk membentuk dan merubah cakrawala berfikir dan berperilaku mereka senantiasa dilakukan, sehingga pada suatu waktu akan timbul kemandirian mereka.

Kaitannya dengan manfaat kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diimplementasikan pada kelompok nelayan minapolitan, dari hasil wawancara yang dilakukan sebagai *counter information* terungkap bahwa: *pertama*, pendapatan nelayan diakui sedikit bertambah setelah dibantu dengan peralatan tangkap melalui implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, tetapi terkendala pada

masalah pemasaran hasil tangkapan; *kedua,* upaya untuk mengolah hasil tangkapan yang tidak laku terjual tersebut melalui proses pengeringan, pengasapan, dan pengasinan belum bisa dilakukan secara maksimal karena tempat penjemuran dan tempat pengasapan sangat terbatas sehingga produk yang berlebih dan tidak bisa diolah harus dibuang dengan percuma; *ketiga*, belum tersedianya penampung-penampung ikan yang mampu menampung produksi yang berlebihan tersebut; *keempat* sama halnya dengan produksi budidaya seperti rumput laut yang sering diperhadapkan pada masalah serangan hama, perlakuan produksi seperti pengeringan, tempat penampungan sementara, akses pengangkutan ke tempat penampungan akhir yang selanjutnya dibeli oleh pedagang penampung belum maksimal dilakukan.

Munculnya masalah-masalah di atas menunjukkan bahwa implementator kebijakan belum maksimal dalam melakukan tahapan-tahapan kebijakan, sehingga implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan belum optimal. Dalam konteks minapolitan, hal itu adalah menciptakan akses pemasaran hasil tangkapan dan budidaya yang memadai. Berdasarkan pengamatan di lapangan, terlihat bahwa disisi lain masyarakat diberi fasilitas peralatan tangkap atau

peralatan budidaya untuk meningkatkan produksi, tetapi di lain pihak tidak ada lembaga atau unit usaha tertentu yang mampu menampung produksi yang diperolehnya. Padahal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dilaksanakan secara bersama oleh Kelompok Kerja (POKJA) yang terdiri dari dinas-dinas teknis salah satunya adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Dari sini terkesan bahwa implementasi kebijakan minapolitan masih dilakukan secara parsial tanpa adanya koordinasi yang sistematis diantara anggota POKJA yang ada, termasuk berupa kontrol Bupati sebagai pengarah program pengembangan kawasan minapolitan.

Dalam jangka panjang, agar program dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai sasaran yang diinginkan berbagai kemungkinan yang terjadi di lapangan patut diperhitungkan, misalnya jika terjadi masa-masa krisis atau musim paceklik disebabkan adanya perubahan iklim. Alternatif kegiatan dalam menghadapi masalah tersebut perlu dicermati oleh pelaksana kebijakan, khususnya para pejabat yang tergabung dalam POKJA, untuk memastikan alternatif kegiatan seperti apa yang bisa dilakukan, sehingga tidak terjadi kekosongan aktivitas para nelayan dalam jedah waktu seperti itu.

Untuk nelayan sendiri, dibutuhkan pembekalan/pelatihan yang dianggap sesuai dengan penambahan keterampilan nelayan dan anggota keluarganya sehingga mereka memperoleh pendapatan tambahan selain yang bersumber dari penangkapan ikan dan budidaya. Atau paling tidak ada keterampilan yang diberikan, seperti pelatihan perbaikan mesin tempel/ perahu motor atau perlatan-peralatan penangkapan ikan lainnya. Sehingga nelayan memperoleh manfaat ganda dari adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Dengan begitu, mereka mendapat fasilitas peralatan tangkap dan budidaya dan sekaligus memperoleh keterampilan tentang teknis pemeliharaan mesin dan alat tangkap. Dengan demikian manfaat implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tidak secara parsial dirasakan atau dinikmati, tetapi secara simultan manfaatnya dirasakan oleh anggota nelayan minapolitan dan keluarganya. Sehingga mereka memiliki pendapatan alternatif selain yang diperoleh dari aktivitas utama mereka, yaitu menangkap ikan dan budidaya ikan.

Kaitannya dengan uraian tersebut, menurut Smith (1984): "Sebaiknya program-program yang ditujukan kepada masyarakat nelayan harus bermanfaat untuk mengurangi

kemiskinan nelayan, sehingga mereka dapat mengembangkan pendapatan alternatif lainnya". Jika hal ini dapat dilakukan, lanjut Smith, maka nelayan akan dapat: 1) meningkatkan produktivitas nelayan (kuantitas penangkapan); 2) meningkatkan harga-harga yang diterima pada nelayan; dan 3) menekan biaya yang harus ditanggung para nelayan.

Nelayan yang menerima program pemerintah apapun bentuknya berdasarkan pengamatan di lapangan, memiliki pandangan yang berbeda.Ada yang memaknai sebagai sesuatu yang bermanfaat untuk mengembangkan usaha ke arah yang lebih baik sehingga menjadi nelayan yang lebih maju dan mandiri, sementara sebagian nelayan lainnya menganggap "biasa-biasa" saja karena kegiatan mereka sebatas untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Nelayan yang menganggap biasa-biasa saja inilah yang menjadi problem dalam implementasi kebijakan yang sulit dihadapi oleh implementator kebijakan. Harus diakui bahwa sebagian besar yang terjadi di lapangan bahwa aktivitas nelayan sudah terpatri sebagai kebiasaan yang sifatnya turun-temurun dan bisa dikatakan sebagai budaya kerja nelayan. Kaitannya dengan hal tersebut Satria (2009: 42-43) mengemukakan bahwa:

Nelayan dalam aktivitas usahanya tidak terlepas dari budaya kerja yang sifatnya turun temurun walaupun dibekali oleh teknologi modern, tetapi hasil yang diperoleh tidak sesuai harapan atau tidak signifikan. Oleh karena itu perlu strategi lain yang bisa dilakukan antara lain dengan melibatkan secara bersama keluarga yakni isteri dan anak-anak nelayan, seperti usaha budidaya, pengolahan ikan tradisional, dan bakul ikan.

Dengan demikian implementasi kebijakan yang dicanangkan bukan sekedar menunjukkan bahwa pemerintah sudah melakukan kegiatan dan telah menghabiskan anggaran, baik anggaran melalui APBN maupun melalui APBD, tetapi jauh dari itu agar benar-benar memperlihatkan bahwa kebijakan itu dapat menyentuh sendi-sendi kehidupan nelayan dengan budaya yang masih bisa dirubah dengan upaya sungguh-sungguh.

Perubahan yang Diinginkan

Hubungan yang kuat antara "dimensi perubahan yang diinginkan" terhadap variable latent implementasi kebijakan menunjukkan koefisien loading factor sebesar r = 0,850. Koefisien loading factor tersebut terbangun dari indikator-indikator dimensi perubahan yang diinginkan yang meliputi

indikator perbaikan status sosial, peningkatan ekonomi keluarga nelayan, dan perbaikan taraf hidup.

Dari hasil analisis deskriptif berdasarkan tanggapan responden terhadap dimensi perubahan yang diinginkan terungkap bahwa sekitar 81,5% responden menilai positif, artinya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat membawa perubahan yang diinginkan khususnya pada nelayan penangkap ikan dan pembudidaya sehingga berdampak pada efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo. Dari ketiga indikator untuk mengukur dimensi perubahan yang diinginkan, maka indikator perbaikan taraf hidup yang perlu mendapat perhatian dibandingkan dengan indikator perbaikan status sosial dan peningkatan ekonomi. Dalam perspektif responden sebagai implementator kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, dimensi perubahan yang diinginkan telah mencapai sasaran.

Keadaan kehidupan masyarakat nelayan pada umumnya berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan, antara lain dilihat dari tempat tinggal mereka, tingkat kesehatan dan pemenuhan gizi keluarga, kondisi sanitasi, dan lain-lain sangat

terbatas. Dari sisi pendapatan mereka, berdasarkan data BAPPEDA provinsi Gorontalo rata-rata pendapatan nelayan pesisir dan pantai hingga akhir 2007 hanya mencapai Rp. 670.000,-/bulan/orang. Data tersebut cukup mencengangkan bila dihadapkan dengan kondisi kehidupan sekarang. Artinya, jika nelayan tersebut memiliki anak minimal satu orang dan telah bersekolah SD, maka dipastikan kehidupan keluarga nelayan tersebut berada di bawah garis kemiskinan.

Kondisi kehidupan masyarakat nelayan tersebut terjadi karena masyarakat nelayan hanya terpaku pada satu usaha saja, yaitu menangkap ikan atau membudidaya. Keengganan untuk membuka akses di luar mata pencaharian sebagai nelayan sangat sulit dilakukan, karena kenyataannya keterampilan mereka sebatas menangkap ikan atau membudidaya. Tidak ada pilihan pekerjaan lain yang terbuka dan mudah dimasuki oleh mereka selain menjadi nelayan. Selain itu berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan menunjukkan bahwa tingkat pendapatan yang rendah menjadikan para nelayan hanya terfokus untuk berupaya keras memenuhi kebutuhan dasar. Daya beli mereka sangat rendah.

Rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan nelayan juga mempersempit cakrawala mereka terhadap lapangan pekerjaan lainnya sehingga "secara kuat" timbul persepsi, bahwa mereka telah "ditakdirkan" untuk menjadi nelayan. Oleh karena itu dalam pandangan Basuni, (1991: 46) bahwa: "kualitas sumber daya manusia yang rendah telah mempersulit pengembangan diri dalam aktivitas ekonomi nelayan". Pandangan tersebut nyata adanya pada masyarakat nelayan di Kabupaten Gorontalo Utara, akibatnya tingkat penghasilan mereka pun rendah.

Menurut Kasim (1995: 68-69) tingkat penghasilan nelayan rendah disebabkan oleh beberapa faktor:

> (1) Keterampilan nelayan terbatas sehingga mereka menghadapi kesulitan untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan lain; (2) Nelayan beranggapan walaupun tidak turun kelaut, mereka masih mendapat pinjaman dari kerabat terdekat atau para pedagang antara; (3) Tujuan hidup nelayan tampaknya sangat sederhana sehingga mereka cepat memperoleh kepuasan, bahkan banyak diantara mereka sudah merasa puas apabila sudah dapat memenuhi kebutuhan primer dalam batas yang minimum sekalipun.

Mencermati beberapa faktor yang menyebabkan tingkat penghasilan nelayan rendah tersebut, maka upaya alternative yang dapat dilakukan adalah merubah pola pikir, sikap dan tingkah laku nelayannya. Caranya dengan mengintensifkan peran kelompok nelayan dan melibatkan isteri-isteri nelayan serta keluarganya melalui pemberian informasi dalam bentuk dialog atau apapun bentuknya. Misalnya dialog dalam kerangka membuka pola pikir mereka dengan wawasan wirausaha mandiri dan diikuti dengan pelatihan dalam hal pengolahan, misalnya pembuatan olahan ikan yang memiliki cita rasa khas, seperti abon cakalang, abon cumi-cumi, abon tuna, dst. Kegiatan seperti ini merupakan kegiatan yang dapat menimbulkan semangat solidaritas diantara komunitas nelayan untuk lebih maju demi masa depan mereka dan generasi mereka mendatang.

Disadari bahwa merubah pola pikir/pemikiran, sikap dan perilaku tersebut memerlukan perlakuan yang hati-hati dan sikap sabar dari implementator kebijakan. Sikap ini perlu dipertimbangkan secara seksama karena banyak program yang diimplementasikan lebih banyak kegagalannya dibandingkan dengan keberhasilannya. Hal yang penting disentuh adalah bagaimana menciptakan suatu kondisi yang

memungkinkan mereka peduli dan menerima kebijakan yang ditujukan kepada mereka. Sebab pada kenyataannya biaya yang dikeluarkan untuk menunjang keberhasilan berbagai program sangat besar termasuk waktu dan tenaga.

Kebijakan yang diimplementasikan pada prinsipnya ditekankan tiga indikator, yaitu: *perbaikan status sosial, peningkatan ekonomi keluarga, dan perbaikan taraf hidup.* Jika ketiga indikator tersebut secara nyata dirasakan oleh kelompok sasaran dan pihak pelaksana program mencermatinya dengan sungguh-sungguh, maka perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat dicapai. Berbagai akses dengan mudah diciptakan, bahkan kelompok sasaran akan dengan suka rela ikut berpartisipasi membangun akses seperti jalan, jembatan, pengairan, dan lain-lain. Karena sesungguhnya masyarakat kita memiliki jiwa gotong royong tanpa pamrih yang kini semakin hari semakin pudar.

Sebenarnya pemerintah cukup mudah menggairahkan semangat membangun masyarakat asalkan nilai-nilai tradisi yang telah terpatri yaitu nilai-nilai persaudaraan dan kebersamaan mereka dihargai. Mereka akan merasa bagian

Hasil pemetaan tersebut dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi pejabat dan pelaksana kebijakan untuk mengkaji secara komprehensif dalam menentukan langkah-langkah strategis berikutnya. Langkah strategis tersebut tetap menempatkan kelompok nelayan untuk berperan melalui peran masing-masing kelompok dan anggota berdasarkan kesepakatan sebelumnya dengan menciptakan situasi saling menghargai diantara mereka. Pemberian kepercayaan itu sebagai upaya menggairahkan semangat kelompok dan menghilangkan kecenderungan jiwa perorangan/individualisme nelayan yang tergabung dalam kelompok nelayan minapolitan.

Organisasi nelayan sebagai wadah kelompok nelayan minapolitan tersebut sekaligus diupayakan sebagai wadah untuk memikirkan secara bersama antara pejabat dan pelaksana kebijakan dalam membuka dan mengembangkan akses yang memungkinkan produksi perikanan (perikanan tangkap dan budidaya) dapat dimaksimalkan. Akses dimaksud seperti: jalan, jembatan, pasar, dan berbagai akses lain yang dianggap menopang produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Manfaat Kebijakan

Melalu analisis statistik, dimensi manfaat kebijakan dengan nilai koefisien loading factor sebesar r=0,700 yang menunjukkan bahwa dimensi ini memiliki hubungan yang kuat dengan variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Dimensi manfaat kebijakan dikembangkan menjadi tiga indikator untuk menjaring informasi apakah dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan manfaatnya akan meningkatkan pendapatan nelayan, kebutuhan keluarga nelayan terpenuhi, dan ksempatan berusaha terbuka luas. Tanggapan responden terhadap indikator-indikator mencapai total skor 80,1%, sementara indikator yang memperoleh skor terendah (79,7%) yaitu indikator kebutuhan keluarga nelayan terpenuhi. Data ini cukup jelas menunjukkan bahwa sebagian nelayan belum mampu memenuhi kebutuhan keluarganya, walaupun mereka sudah menjadi anggota dari program implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Setiap kebijakan yang ditujukan pada nelayan sebagai kelompok sasaran harus benar-benar mampu memberi manfaat pada kelompok sasaran, sehingga manfaatnya dapat dirasakan bukan saja pada waktu program atau kebijakan itu diimplementasikan, tetapi jauh ke depan mampu mengantar kelompok sasaran tersebut menjadi mandiri serta dapat menularkannya pada anggota keluarganya, kerabatnya atau masyarakat secara luas.

Selanjutnya, bagi kelompok atau anggota masyarakat yang memperoleh informasi tentang manfaat kebijakan diharapkan membuka mata hati dan pikiran mereka untuk mendukung dan ikut bertanggungjawab secara bersama-sama terhadap kebijakan pemerintah tentang implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Selama ini ini sikap pesimis masih menerpa sebagian masyarakat nelayan, hal tersebut terjadi karena kemampuan pelaksana program atau implementator kebijakan belum mampu menyentuh secara substansial kepentingan kelompok sasaran.

Upaya untuk memupus pesimisme nelayan dan selanjutnya membangkitkan semangat optimisme anggota kelompok nelayan minapolitan, antara lain pemerintah daerah lebih

fokus pada pembenahan atau pembangunan sarana dan infra struktur yang menunjang aktivitas nelayan. Pembenahan atau pembangunan sarana dan infra struktur tersebut dimungkinkan karena pelaksana kebijakan merupakan Kelompok Kerja (POKJA) yang terdiri dari SKPD yang memiliki kemampuan dalam hal perencanaan dan pembiayaan sesuai dengan TUPOKSI masing-masing, seperti BAPPEDA, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian & Kehutanan, Dinas Perdagangan, Perindustrian & Koperasi, dan Badan Lingkungan Hidup.

Jika POKJA tersebut dapat berperan secara maksimal dalam hal pembangunan atau pengembangan sarana dan infra struktur, maka kawasan minapolitan yang ingin diwujudkan PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara akan nampak sebagai ciri suatu "Kawasan Minapolitan" dibandingkan dengan Kabupaten atau Kota di wilayah provinsi Gorontalo. Sehingga ciri "Kawasan Minapolitan" tersebut akan dapat membuka mata atau pandangan para nelayan, bahwa PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara sangat serius untuk mewujudkan daerahnya menjadi "Kota Ikan" yang maju di Provinsi Gorontalo. Dengan demikian pesimisme nelayan akan berubah menjadi sikap optimisme yang tinggi dan akhirnya secara sungguh-

sungguh mereka mau dan ikut menyukseskan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan cara bertahan dengan kelompok-kelompok nelayan minapolitan yang telah ada.

Kesungguhan adalah faktor kunci. Dengan kesungguhan, disamping akan menunjukkan keberhasilan PEMDA Kabupaten Gorontalo Utara dalam memberdayakan masyarakat nelayan pesisir dan pantai, juga akan mampu menunjang program pembangunan nasional dibidang perikanan yang orientasinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan. Dengan terberdayakannya nelayan tersebut disamping ditunjang oleh potensi wilayah pesisir dan pantai (sekitar 75%) Kabupaten Gorontalo Utara memberi peluang bagi peningkatan pendapatan daerah maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan. Keberhasilan tersebut akan menunjang pembangunan perikanan secara nasional. Secara makro, seperti yang dikemukakan oleh Mulyadi (2005: 29), tujuan pembangunan perikanan nasional adalah: (1) Pemenuhan kebutuhan konsumsi produk perikanan untuk dalam negeri; (2) Peningkatan perolehan devisa; (3) Peningkatan produksi perikanan sesuai potensi lestari dan daya dukung lingkungan; (4) Pemeliharaan kelestarian stok

ikan dan; (5) Peningkatan kesejahteraan nelayan dan petani ikan.

Kunci keberhasilan implementasi kebijakan tidak sekadar tergantung pada *level of implementability*-nya atau kemampuan pelaksanaan program, tetapi juga harus ditopang oleh keikutertaan kelompok sasaran secara keseluruhan, sehingga manfaat kebijakan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran, baik secara individu, anggota keluarganya, maupun masyarakat secara keseluruhan. Keberadaan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan diperhadapkan pada adanya keterbatasan aspek Sumber Daya Manusia (SDM), oleh karena itu upaya untuk membentuk dan merubah cakrawala berfikir dan berperilaku mereka senantiasa dilakukan, sehingga pada suatu waktu akan timbul kemandirian mereka.

Kaitannya dengan manfaat kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diimplementasikan pada kelompok nelayan minapolitan, dari hasil wawancara yang dilakukan sebagai *counter information* terungkap bahwa: *pertama*, pendapatan nelayan diakui sedikit bertambah setelah dibantu dengan peralatan tangkap melalui implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, tetapi terkendala pada

masalah pemasaran hasil tangkapan; *kedua,* upaya untuk mengolah hasil tangkapan yang tidak laku terjual tersebut melalui proses pengeringan, pengasapan, dan pengasinan belum bisa dilakukan secara maksimal karena tempat penjemuran dan tempat pengasapan sangat terbatas sehingga produk yang berlebih dan tidak bisa diolah harus dibuang dengan percuma; *ketiga*, belum tersedianya penampung-penampung ikan yang mampu menampung produksi yang berlebihan tersebut; *keempat* sama halnya dengan produksi budidaya seperti rumput laut yang sering diperhadapkan pada masalah serangan hama, perlakuan produksi seperti pengeringan, tempat penampungan sementara, akses pengangkutan ke tempat penampungan akhir yang selanjutnya dibeli oleh pedagang penampung belum maksimal dilakukan.

Munculnya masalah-masalah di atas menunjukkan bahwa implementator kebijakan belum maksimal dalam melakukan tahapan-tahapan kebijakan, sehingga implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan belum optimal. Dalam konteks minapolitan, hal itu adalah menciptakan akses pemasaran hasil tangkapan dan budidaya yang memadai. Berdasarkan pengamatan di lapangan, terlihat bahwa disisi lain masyarakat diberi fasilitas peralatan tangkap atau

peralatan budidaya untuk meningkatkan produksi, tetapi di lain pihak tidak ada lembaga atau unit usaha tertentu yang mampu menampung produksi yang diperolehnya. Padahal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dilaksanakan secara bersama oleh Kelompok Kerja (POKJA) yang terdiri dari dinas-dinas teknis salah satunya adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Dari sini terkesan bahwa implementasi kebijakan minapolitan masih dilakukan secara parsial tanpa adanya koordinasi yang sistematis diantara anggota POKJA yang ada, termasuk berupa kontrol Bupati sebagai pengarah program pengembangan kawasan minapolitan.

Dalam jangka panjang, agar program dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai sasaran yang diinginkan berbagai kemungkinan yang terjadi di lapangan patut diperhitungkan, misalnya jika terjadi masa-masa krisis atau musim paceklik disebabkan adanya perubahan iklim. Alternatif kegiatan dalam menghadapi masalah tersebut perlu dicermati oleh pelaksana kebijakan, khususnya para pejabat yang tergabung dalam POKJA, untuk memastikan alternatif kegiatan seperti apa yang bisa dilakukan, sehingga tidak terjadi kekosongan aktivitas para nelayan dalam jedah waktu seperti itu.

Untuk nelayan sendiri, dibutuhkan pembekalan/pelatihan yang dianggap sesuai dengan penambahan keterampilan nelayan dan anggota keluarganya sehingga mereka memperoleh pendapatan tambahan selain yang bersumber dari penangkapan ikan dan budidaya. Atau paling tidak ada keterampilan yang diberikan, seperti pelatihan perbaikan mesin tempel/ perahu motor atau perlatan-peralatan penangkapan ikan lainnya. Sehingga nelayan memperoleh manfaat ganda dari adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Dengan begitu, mereka mendapat fasilitas peralatan tangkap dan budidaya dan sekaligus memperoleh keterampilan tentang teknis pemeliharaan mesin dan alat tangkap. Dengan demikian manfaat implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tidak secara parsial dirasakan atau dinikmati, tetapi secara simultan manfaatnya dirasakan oleh anggota nelayan minapolitan dan keluarganya. Sehingga mereka memiliki pendapatan alternatif selain yang diperoleh dari aktivitas utama mereka, yaitu menangkap ikan dan budidaya ikan.

Kaitannya dengan uraian tersebut, menurut Smith (1984): "Sebaiknya program-program yang ditujukan kepada masyarakat nelayan harus bermanfaat untuk mengurangi

kemiskinan nelayan, sehingga mereka dapat mengembangkan pendapatan alternatif lainnya". Jika hal ini dapat dilakukan, lanjut Smith, maka nelayan akan dapat: 1) meningkatkan produktivitas nelayan (kuantitas penangkapan); 2) meningkatkan harga-harga yang diterima pada nelayan; dan 3) menekan biaya yang harus ditanggung para nelayan.

Nelayan yang menerima program pemerintah apapun bentuknya berdasarkan pengamatan di lapangan, memiliki pandangan yang berbeda.Ada yang memaknai sebagai sesuatu yang bermanfaat untuk mengembangkan usaha ke arah yang lebih baik sehingga menjadi nelayan yang lebih maju dan mandiri, sementara sebagian nelayan lainnya menganggap "biasa-biasa" saja karena kegiatan mereka sebatas untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Nelayan yang menganggap biasa-biasa saja inilah yang menjadi problem dalam implementasi kebijakan yang sulit dihadapi oleh implementator kebijakan. Harus diakui bahwa sebagian besar yang terjadi di lapangan bahwa aktivitas nelayan sudah terpatri sebagai kebiasaan yang sifatnya turun-temurun dan bisa dikatakan sebagai budaya kerja nelayan. Kaitannya dengan hal tersebut Satria (2009: 42-43) mengemukakan bahwa:

Nelayan dalam aktivitas usahanya tidak terlepas dari budaya kerja yang sifatnya turun temurun walaupun dibekali oleh teknologi modern, tetapi hasil yang diperoleh tidak sesuai harapan atau tidak signifikan. Oleh karena itu perlu strategi lain yang bisa dilakukan antara lain dengan melibatkan secara bersama keluarga yakni isteri dan anak-anak nelayan, seperti usaha budidaya, pengolahan ikan tradisional, dan bakul ikan.

Dengan demikian implementasi kebijakan yang dicanangkan bukan sekedar menunjukkan bahwa pemerintah sudah melakukan kegiatan dan telah menghabiskan anggaran, baik anggaran melalui APBN maupun melalui APBD, tetapi jauh dari itu agar benar-benar memperlihatkan bahwa kebijakan itu dapat menyentuh sendi-sendi kehidupan nelayan dengan budaya yang masih bisa dirubah dengan upaya sungguh-sungguh.

Perubahan yang Diinginkan

Hubungan yang kuat antara "dimensi perubahan yang diinginkan" terhadap variable latent implementasi kebijakan menunjukkan koefisien loading factor sebesar r = 0,850. Koefisien loading factor tersebut terbangun dari indikator-indikator dimensi perubahan yang diinginkan yang meliputi

indikator perbaikan status sosial, peningkatan ekonomi keluarga nelayan, dan perbaikan taraf hidup.

Dari hasil analisis deskriptif berdasarkan tanggapan responden terhadap dimensi perubahan yang diinginkan terungkap bahwa sekitar 81,5% responden menilai positif, artinya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat membawa perubahan yang diinginkan khususnya pada nelayan penangkap ikan dan pembudidaya sehingga berdampak pada efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo. Dari ketiga indikator untuk mengukur dimensi perubahan yang diinginkan, maka indikator perbaikan taraf hidup yang perlu mendapat perhatian dibandingkan dengan indikator perbaikan status sosial dan peningkatan ekonomi. Dalam perspektif responden sebagai implementator kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, dimensi perubahan yang diinginkan telah mencapai sasaran.

Keadaan kehidupan masyarakat nelayan pada umumnya berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan, antara lain dilihat dari tempat tinggal mereka, tingkat kesehatan dan pemenuhan gizi keluarga, kondisi sanitasi, dan lain-lain sangat

terbatas. Dari sisi pendapatan mereka, berdasarkan data BAPPEDA provinsi Gorontalo rata-rata pendapatan nelayan pesisir dan pantai hingga akhir 2007 hanya mencapai Rp. 670.000,-/bulan/orang. Data tersebut cukup mencengangkan bila dihadapkan dengan kondisi kehidupan sekarang. Artinya, jika nelayan tersebut memiliki anak minimal satu orang dan telah bersekolah SD, maka dipastikan kehidupan keluarga nelayan tersebut berada di bawah garis kemiskinan.

Kondisi kehidupan masyarakat nelayan tersebut terjadi karena masyarakat nelayan hanya terpaku pada satu usaha saja, yaitu menangkap ikan atau membudidaya. Keengganan untuk membuka akses di luar mata pencaharian sebagai nelayan sangat sulit dilakukan, karena kenyataannya keterampilan mereka sebatas menangkap ikan atau membudidaya. Tidak ada pilihan pekerjaan lain yang terbuka dan mudah dimasuki oleh mereka selain menjadi nelayan. Selain itu berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan menunjukkan bahwa tingkat pendapatan yang rendah menjadikan para nelayan hanya terfokus untuk berupaya keras memenuhi kebutuhan dasar. Daya beli mereka sangat rendah.

Rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan nelayan juga mempersempit cakrawala mereka terhadap lapangan pekerjaan lainnya sehingga "secara kuat" timbul persepsi, bahwa mereka telah "ditakdirkan" untuk menjadi nelayan. Oleh karena itu dalam pandangan Basuni, (1991: 46) bahwa: "kualitas sumber daya manusia yang rendah telah mempersulit pengembangan diri dalam aktivitas ekonomi nelayan". Pandangan tersebut nyata adanya pada masyarakat nelayan di Kabupaten Gorontalo Utara, akibatnya tingkat penghasilan mereka pun rendah.

Menurut Kasim (1995: 68-69) tingkat penghasilan nelayan rendah disebabkan oleh beberapa faktor:

> (1) Keterampilan nelayan terbatas sehingga mereka menghadapi kesulitan untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan lain; (2) Nelayan beranggapan walaupun tidak turun kelaut, mereka masih mendapat pinjaman dari kerabat terdekat atau para pedagang antara; (3) Tujuan hidup nelayan tampaknya sangat sederhana sehingga mereka cepat memperoleh kepuasan, bahkan banyak diantara mereka sudah merasa puas apabila sudah dapat memenuhi kebutuhan primer dalam batas yang minimum sekalipun.

Mencermati beberapa faktor yang menyebabkan tingkat penghasilan nelayan rendah tersebut, maka upaya alternative yang dapat dilakukan adalah merubah pola pikir, sikap dan tingkah laku nelayannya. Caranya dengan mengintensifkan peran kelompok nelayan dan melibatkan isteri-isteri nelayan serta keluarganya melalui pemberian informasi dalam bentuk dialog atau apapun bentuknya. Misalnya dialog dalam kerangka membuka pola pikir mereka dengan wawasan wirausaha mandiri dan diikuti dengan pelatihan dalam hal pengolahan, misalnya pembuatan olahan ikan yang memiliki cita rasa khas, seperti abon cakalang, abon cumi-cumi, abon tuna, dst. Kegiatan seperti ini merupakan kegiatan yang dapat menimbulkan semangat solidaritas diantara komunitas nelayan untuk lebih maju demi masa depan mereka dan generasi mereka mendatang.

Disadari bahwa merubah pola pikir/pemikiran, sikap dan perilaku tersebut memerlukan perlakuan yang hati-hati dan sikap sabar dari implementator kebijakan. Sikap ini perlu dipertimbangkan secara seksama karena banyak program yang diimplementasikan lebih banyak kegagalannya dibandingkan dengan keberhasilannya. Hal yang penting disentuh adalah bagaimana menciptakan suatu kondisi yang

memungkinkan mereka peduli dan menerima kebijakan yang ditujukan kepada mereka. Sebab pada kenyataannya biaya yang dikeluarkan untuk menunjang keberhasilan berbagai program sangat besar termasuk waktu dan tenaga.

Kebijakan yang diimplementasikan pada prinsipnya ditekankan tiga indikator, yaitu: *perbaikan status sosial, peningkatan ekonomi keluarga, dan perbaikan taraf hidup.* Jika ketiga indikator tersebut secara nyata dirasakan oleh kelompok sasaran dan pihak pelaksana program mencermatinya dengan sungguh-sungguh, maka perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat dicapai. Berbagai akses dengan mudah diciptakan, bahkan kelompok sasaran akan dengan suka rela ikut berpartisipasi membangun akses seperti jalan, jembatan, pengairan, dan lain-lain. Karena sesungguhnya masyarakat kita memiliki jiwa gotong royong tanpa pamrih yang kini semakin hari semakin pudar.

Sebenarnya pemerintah cukup mudah menggairahkan semangat membangun masyarakat asalkan nilai-nilai tradisi yang telah terpatri yaitu nilai-nilai persaudaraan dan kebersamaan mereka dihargai. Mereka akan merasa bagian

dari pembangunan, jika nilai-nilai itu dijadikan modal dan diintegrasikan dengan muatan atau program pembangunan. Antara keinginan masyarakat dan keinginan pemerintah harus disinergikan, sehingga terjadi komitmen bersama. Oleh karena itu komitmen pemerintah secara nasional dalam membangun kawasan minapolitan dengan bersinergi dengan pemerintah daerah serta masyarakat, diperlukan berbagai persyaratan. Persyaratan-persyaratan itu menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan RI 2010 adalah sebagai berikut:

> *Pertama*, komitmen daerah melalui renstra, alokasi APBD dan tata ruang yang seimbang; *kedua*, adanya komoditas unggulan seperti udang, patin, lele, tuna, dan rumput laut; *ketiga*, letak geografis yang strategis dan secara alami cocok untuk usaha perikanan; *keempat*, sistem mata rantai produksi hulu dan hilir seperti lahan budidaya dan pelabuhan perikanan; *kelima*, fasilitas pendukung, seperti keberadaan sarana dan prasarana seperti jalan, pengairan serta listrik; *keenam*, kelayakan lingkungan dengan kondisi yang baik dan tidak merusak.

Berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah yang ditetapkan Kementrian Perikanan dan Kelautan tersebut ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah Kabupaten

Gorontalo Utara dengan menetapkan tiga titik utama sebagai pusat pengembangan kawasan minapolitan, yaitu Kwandang, Anggrek dan Sumalata. Kawasan Anggrek (*minapolis)* sebagai kawasan sentral karena didukung oleh fasilitas pelabuhan refresentatif yang mampu melakukan kegiatan pengangkutan dalam skala besar dengan akses ke berbagai kota besar di Indonesia dan peluang untuk ekspor ke berbagai negara seperti Jepang, Amerika, Singapore, dan Korea. Sedangkan kawasan Kwandang dan Sumalata (*hinterland*) sebagai kawasan penyangga yang menerima pasokan dari beberapa tempat seperti Gentuma, Gentuma Raya, dan Tolinggula.

Dari hasil wawancara yang dilakukan di kawasan penyangga minapolitan, yaitu Gentuma, Gentuma Raya dan Tolinggula, terungkap bahwa usaha penangkapan ikan dan budidaya pada awalnya dilakukan secara perorangan, tetapi dengan adanya program minapolitan telah diarahkan oleh para penyuluh untuk membentuk kelompok. Pembentukan kelompok ini dimaksudkan untuk: 1) memastikan siapa yang menjadi ketua kelompok dan berapa jumlah anggota kelompoknya disertai nama dan alamat yang jelas; 2) terbentuknya kelompok ini diperoleh kepastian akan bantuan yang diberikan dengan tata cara yang sudah ditetapkan, antara lain tata cara menicil

pinjaman yang diberikan; 3) ketua-ketua kelompok sepakat menjadi penanggungjawab atau yang mengkoordinir kegiatan dan proses pembayaran pinjaman dengan cara menicil.

Dengan terbentuknya kelompok-kelompok nelayan minapolitan diharapkan akan tercipta beberapa hal sebagai berikut: 1) usaha perikanan yang kurang produktif menjadi lebih produktif sehingga dapat meningkatkan produksi perikanan; 2) manajemen usaha perikanan yang dilaksanakan secara tradisional diarahkan menjadi lebih modern; 3) nelayan dapat memahami teknis pengelolaan perikanan tangkap dan budidaya serta tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan biota laut agar terhindar dari kepunahan sehingga regenerasi ikan dan mahluk laut lainnya tetap terjaga.

Komitmen pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan membentuk tim yang terdiri dari berbagai Satuan Kerja Pemerintah daerah (SKPD) yang tergabung dalam Kelompok Kerja (POKJA) menuntut semangat kerja tim yang solid dan tetap berkomitmen mewujudkan kawasan pengembangan minapolitan yang berhasil mencapai target peningkatan produksi

perikanan. Semangat kerja tim tetap dikedepankan dan dijaga terus dalam perspektif kelembagaan, walaupun pada kenyataannya sesuai pengamatan di lapangan person yang menduduki jabatan sering dimutasi dengan alasan penyegaran organisasi dan upaya peningkatan kinerja Dinas/Badan atau SKPD yang ada.

Keputusan Lokasi Kebijakan

Hubungan yang positif antara variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan dimensi keputusan lokasi kebijakan menunjukkan hubungan yang moderat. Hal ini ditunjukkan oleh hasil analisis dengan koefisien loading factor sebesar r = 0,650; artinya dimensi keputusan lokasi kebijakan secara signifikan dapat merefleksikan variable implementasi kebijakan tersebut. Dari data hasil analisis deskriptif, sekitar 81,7% responden memberikan tanggapan positif terhadap dimensi "lokasi kebijakan" berdasarkan indikator: ketepatan lokasi kebijakan, studi kelayakan, dan pelibatan perguruan tinggi/ universitas dalam penentuan lokasi implementasi kebijakan pengembangan kawsan minapolitan.

Diantara ketiga indikator tersebut di atas, indikator studi kelayakan memperoleh skor terendah dibandingkan dengan

indikator lainnya, yaitu 76,9%. Hal ini menunjukkan bahwa studi kelayakan untuk menentukan lokasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan perlu mendapat perhatian oleh pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan.

Keputusan lokasi kebijakan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dilakukan melalui studi awal atau studi kelayakan oleh lembaga atau institusi yang dianggap kapabel oleh pemerintah daerah. Dari hasil studi kelayakan tersebut, maka ditetapkanlah lokasi atau kawasan minapolitan Kabupaten Gorontalo Utara, yaitu: Kecamatan Anggrek (kawasan Minapolis), Kecamatan Kwandang dan kecamatan Sumalata (kawasan Hinterland). Ketepatan keputusan penentuan lokasi pelaksanaan kebijakan turut menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Penentuan lokasi kebijakan dilakukan melalui studi kelayakan atau berdasarkan hasil kajian mendalam oleh lembaga yang kompeten dan kapabel sehingga lebih objektif. Lembaga yang kompeten dan kapabel tersebut yang selama ini diberi kepercayaan oleh pemerintah daerah adalah perguruan tinggi/universitas.

Kabupaten Gorontalo Utara yang memiliki sekitar 75% daerah pesisir dan pantai tidak berarti sepanjang pantai dan

pesisir tersebut dijadikan lokasi kebijakan, tetapi penentuan lokasi dilakukan berdasarkan potensi yang dominan dan bisa dikembangkan, disamping pertimbangan keadaan ekonomi dan sosial penduduk sekitarnya. Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada beberapa anggota nelayan dikawasan Tolinggula (*hinterland*), terungkap beberapa informasi: *pertama*, mereka pernah diajak oleh pemerintah setempat yaitu gabungan dari pemerintah daerah, pemerintah kecamatan dan desa untuk membicarakan tentang rencana pemerintah daerah menjadikan daerah mereka menjadi kawasan minapolitan tersebut, dengan alasan bahwa daerah mereka memiliki potensi kelautan dan perikanan yang baik untuk dikembangkan; *kedua*, keadaan masyarakat yang ada khususnya pesisir dan pantai layak untuk diberdayakan melalui program pengembangan kawasan minapolitan; *ketiga*, pemerintah daerah menjanjikan pemberian fasilitas dengan kemudahan tata cara penyicilannya atau cicilan tanpa bunga; *keempat*, masyarakat nelayan pada umumnya mengharapkan program ini tidak sekedar datang dan berlalu begitu saja, tetapi harus benar-benar membawa dampak pada masyarakat utamanya peningkatan pendapatan nelayan.

Selanjutnya, untuk memperoleh informasi mengenai implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan utamanya dari kelompok-kelompok nelayan yang ada, terungkap beberapa hal: *pertama*, secara perlahan kerja sama kelompok mulai terbangun karena mereka harus bekerja berdasarkan kelompok-kelompok yang telah dibentuk walaupun diakui banyak mengalami kesulitan. Hal tersebut terjadi karena tidak terbiasa sebelumnya atau masih tradisional, tetapi kerjasama yang ada sekarang harus lebih baik karena terkait dengan fasilitas yang diberikan dan harus dibayar.

Kedua, masalah penguasaan dan penggantian peralatan tangkap tidak mengalami hambatan yang berarti, karena sudah dilatih oleh para instruktur atau penyuluh yang menguasai teknis pemeliharaan peralatan disamping diantara anggota kelompok ada yang sedikit memahami tentang teknik perbaikan atau pemeliharaan peralatan. *Ketiga*, diakui bahwa menyesuaikan kebiasaan kerja yang sebelumnya tidak mengejar target dibandingkan dengan sekarang harus menyesuaikan dengan keadaan pancapaian target. Dan sesungguhnya apa yang dilakukan oleh pemerintah sekarang ini adalah untuk kesejahteraan kami juga.

Secara empiris, untuk mengharapkan terjadinya kerja sama kelompok di antara anggota kelompok minapolitan memang sedikit mengalami hambatan. Hal ini tidak begitu saja disalahkan kepada mereka, oleh karena itu perlu dibina dan diarahkan sehingga mereka mampu memahami bahwa program ini pada prinsipnya untuk kelangsungan usaha mereka sendiri. Disinilah pentingnya peranan implementator kebijakan untuk membentuk pola pikir dan perilaku mereka agar menjadi nelayan yang gigih dan bersemangat kerja yang tinggi dan akhirnya akan menjadi nelayan sebagai pekerja keras yang profesional.

Mewujudkan kelompok sasaran seperti yang diuraikan di atas harus dimulai dari implementator kebijakan, terutama dalam hal semangat kerja dan optimisme. Implementator kebijakan dituntut mampu menjiwai apa yang menjadi tanggungjawabnya termasuk dalam memahami karakter kelompok sasaran, sehingga pesan-pesan kebijakan dapat diterima oleh kelompok sasaran.

Diakui bahwa kemampuan dalam mengkomunikasikan pesan sesuai isi program memerlukan kemampuan berbahasa, etika, dan pendekatan yang dapat diterima oleh kelompok sasaran.

Disinilah peran implementator sebagai pembawa pesan dari atasannya kepada kelompok sasaran. Teknik berkomunikasi yang baik akan menimbulkan saling pengertian, sehingga upaya kerja sama yang diinginkan dapat dilakukan dengan mudah.

Kemungkinan terjadinya perbedaan pendapat antara implementator kebijakan dengan kelompok sasaran dalam menyampaikan pesan disebabkan juga oleh implementator yang kurang memahami karakter masyarakat setempat. Penyampaian pesan sebaiknya menggunakan bahasa daerah setempat, sehingga jika terjadi interaksi antara kedua belah pihak akan lebih akrab dan mendapat simpati dari kelompok sasaran. Disamping itu penggunaan bahasa daerah setempat akan lebih mendekatkan antara kelompok sasaran dengan implementator kebijakan secara emosional. Ada rasa saling membutuhkan, sehingga terbangun nilai-nilai persahabatan yang kental dan tanggungjawab serta rasa memiliki terhadap program yang dijalankan. Kaitannya dengan hal tersebut, Adiwisastra (Tachjan, 2008: xiv-xv), menyatakan bahwa: "salah satu yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah membangun nilai-nilai kepercayaan *(trust)* dan tanggungjawab *(responsibility)*".

Membangun nilai-nilai kepercayaan *(trust)* dan tanggungjawab *(responsibility)* harus secara bersama tercipta, yaitu antara implementator kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan masyarakat nelayan. Artinya implementator harus bisa mempertangggungjawabkan apa yang disampaikan pada saat sosialisasi program, demikian juga masyarakat nelayan harus bisa diyakinkan bahwa kebijakan yang dilakukan benar-benar didukung sepenuhnya dan nelayan akan mampu dan turut bertanggungjawab melaksanakannya. Kepercayaan dan tanggungjawab kedua belah pihak itu harus didasari pada kesepakatan secara tertulis. Kesepakatan tertulis itu diperlukan seperti adanya kontrak kerja atau dalam bentuk lain yang secara formal menimbulkan keterikatan kerja, karena hal ini berkaitan dengan penggunaan anggaran yang harus dipertanggungjawabkan. Sebab program-program sebelumnya tidak dilakukan kontrak kerja secara formal formal, sehingga masyarakat nelayan menganggap bahwa pemberian fasilitas sifatnya hibah atau pemberian semata.

Salah satu wujud membangun kepercayaan dan tanggungjawab dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan antara implementator kebijakan dengan anggota nelayan minapolitan antara lain melalui "Safari Minapolitan". Kegiatan

"Safari Minapolitan" dikemas dalam bentuk kegiatan sharing pendapat antara: POKJA—Pelaksana Kebijakan/petugas lapangan—Anggota Kelompok Nelayan Minapolitan. Kegiatan tersebut disesuaikan dengan keadaan di waktu nelayan tidak melaut. Suasana sharing pendapat tersebut dikondisikan dalam bentuk diolog terbuka bernuansa kekeluargaan. Misalnya, dalam jedah dialog itu ada musik sebagai selingan, sehingga suasana betul-betul tidak membosankan sekaligus ajang lepas kepenatan antara pejabat/pelaksana kebijakan dengan nelayan anggota meinapolitan bahkan masyarakat nelayan secara umum.

Dengan suasana seperti itu maka *trust and responsibility* yang ingin dibangun melalui kebijakan pengembangan kawasan minapolitan mudah diciptakan. Ada rasa saling membutuhkan diantara pejabat/pelaksana kebijakan dengan kelompok nelayan minapolitan. Rasa saling membutuhkan tersebut akan meluas, baik yang tergabung dalam komunitas minapolitan maupun yang tidak atau yang belum menjadi komunitas minapolitan. Para isteri nelayan dan anggota keluarganya ikut menyatu dengan suasana tersebut, dan hal inilah yang merupakan modal utama dalam menyukseskan program pemerintah. Jadi *trust and responsibility* tersebut

membutuhkan penciptaan suasana dan tentunya adanya kerja keras dari implementator kebijakan. Sebab selama ini yang terjadi hanya nelayan pria saja yang menjadi fokus sasaran program, tetapi tidak melibatkan secara aktif para isteri nelayan dan keluarganya yang justru berperan dalam membangun semangat berusaha bagi nelayan pria anggota kelompok nelayan minapolitan.

Pekerjaan nelayan anggota minapolitan pada prinsipnya harus memperoleh dukungan dari keluarganya. Sebab jika nelayan minapolitan memperoleh hasil yang banyak baik hasil tangkapan ikan maupun hasil budidaya, maka implikasinya akan memberi kontribusi pekerjaan bagi masyarakat lainnya di darat, seperti pedagang/penjaja ikan yang menggunakan sepeda, sepeda motor, bahkan mobil dengan melalui pengeras suara dan seterusnya. Kondisi ini menggambarkan bahwa kehidupan nelayan dan pesisir memberi dampak bagi urat nadi kehidupan ekonomi masyarakat yang lain. Nelayan menjadi maju dan mandiri, kemudian produksi perikanan yang dihasilkan dapat membuat mereka percaya diri untuk membenahi tempat/ atau rumah mereka menjadi permanen, dapat mengembangkan tambahan peralatan tangkap dan budidaya. Dampaknya adalah ketika mereka mengajukan

kredit usaha, baik pada koperasi nelayan atau perbankan mereka ada jaminan dan dapat dipercaya.

Kepercayaan nelayan tersebut harus pula dibarengi oleh kesungguhan pemerintah untuk menyiapkan sarana dan prasarana perikanan yang memadai, sehingga aktivitas usaha nelayan berjalan dengan dinamis dan berdampak luas bagi masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu dalam membangun masyarakat pesisir dan pantai menurut Satria (2009: 35) harus perhatikan hal-hal yang menyangkut: penataan ruang, pembangunan infrastruktur, pemberdayaan secara ekonomi (penyediaan kredit rumah), sosial budaya (pendidikan), maupun sosial-politik (pengakuan hak perikanan tradisional dan penguatan organisasi nelayan).

Pelaksana Program

Dimensi pelaksana program berdasarkan hasil perhitungan statistik memiliki koefisien loading factor sebesar r = 0,800 yang berarti terdapat hubungan yang positif dengan variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Koefisien loading factor tersebut merupakan

akumulasi perhitungan dari indikator kemampuan manajerial, kemampuan teknik, pembagian tugas, dan tanggungjawab.

Dari hasil analisis deskriptif sebagian besar responden menilai positif bahwa dimensi pelaksana program/ implementator kebijakan dengan total skor 78,2%. Total skor tersebut menunjukkan bahwa implementator kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan sudah dilakukan dengan baik. Implementator kebijakan memiliki kemampuan manajerial, kemampuan teknik, telah melakukan pembagian tugas sesuai peran masing-masing, dan bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Implementator kebijakan memegang peranan penting dalam menyukseskan keberhasilan implementasi kebijakan. Implementator kebijakan harus memiliki berbagai kemampuan manajerial. Berbagai kemampuan manajerial menurut Handoko (2003: 35:37): "Keterampilan konseptual *(conceptual skills)*, keterampilan kemanusiaan *(human skill)*, keterampilan administrative *(administrative skills)*, dan keterampilan teknis *(technical skills)*". Sejumlah keterampilan manajerial tersebut diharapkan mampu mendukung

implementator kebijakan mewujudkan tujuan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, karena berhadapan langsung atau selalu berinteraksi dengan kelompok sasaran yang memiliki berbagai keterbatasan pola pikir, sikap dan perilaku, ada yang mendukung dan ada pula yang menolak kebijakan tersebut.

Kemampuan manajerial implementator kebijakan berkaitan dengan kemampuan mengarahkan kelompok sasaran dengan formulasi bahasa yang simpatik dan metode-metode yang variatif sangat diperlukan. Sehingga sesuatu yang disampaikan dalam bentuk simulasi, bermain peran atau dalam bentuk lain yang disesuaikan kondisi yang ada dan akhirnya mereka tertarik dan bersungguh-sungguh dengan program minapolitan.

Dalam konteks ini pemerintah daerah dapat melibatkan Perguruan Tinggi yang memiliki sumber daya manusia yang cukup, baik dari disiplin ilmu kelautan dan perikanan, dari disiplin ilmu teknis mesin, maupun dari disiplin ilmu sosial. Bentuk kerjasama tersebut tidak memerlukan biaya besar, sebab pihak Perguruan Tinggi memiliki Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) dan dilengkapi dengan pusat-pusat studi

yang siap dengan SDM-nya. Tiap tahun LPM menawarkan proposal pengabdian kepada Dosen dari semua disiplin ilmu, baik biaya DIKTI maupun dibiayai oleh Perguruan Tinggi yang bersangkutan.

Bentuk kerjasama ini yang perlu diformulasi sebaik mungkin, misalnya antara PEMDA dan LPM melakukan kajian tentang kebijakan pengembangan kawasan minapolitan minapolitan. Pihak PEMDA menawarkan beberapa pemikiran dengan berbagai sumber dana yang ada, selanjutnya pihak LPM membuat *Standar Operasional Prosedure* (SOP) termasuk bantuan SDM dari ilmu kelautan dan perikanan serta dari disiplin ilmu sosial. Rencana strategis disusun termasuk jadwal pelaksanaan hingga pada tahap evaluasi terhadap kebijakan tersebut dan apa dampak yang diperoleh dari kebijakan. Dampak yang diperoleh dapat dianalisis dari aspek ekonominya, sosialnya, maupun dampak terhadap lingkungan kelautan. Hasil analisis tersebut disosialisaikan secara terbuka, baik melalui media masa cetak (koran) maupun radio (elektronik).

Oleh karena itu dalam perspektif implementasi kebijakan unsur-unsur terkait dengan keberhasilan implementasi

dari pembangunan, jika nilai-nilai itu dijadikan modal dan diintegrasikan dengan muatan atau program pembangunan. Antara keinginan masyarakat dan keinginan pemerintah harus disinergikan, sehingga terjadi komitmen bersama. Oleh karena itu komitmen pemerintah secara nasional dalam membangun kawasan minapolitan dengan bersinergi dengan pemerintah daerah serta masyarakat, diperlukan berbagai persyaratan. Persyaratan-persyaratan itu menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan RI 2010 adalah sebagai berikut:

> *Pertama*, komitmen daerah melalui renstra, alokasi APBD dan tata ruang yang seimbang; *kedua*, adanya komoditas unggulan seperti udang, patin, lele, tuna, dan rumput laut; *ketiga*, letak geografis yang strategis dan secara alami cocok untuk usaha perikanan; *keempat*, sistem mata rantai produksi hulu dan hilir seperti lahan budidaya dan pelabuhan perikanan; *kelima*, fasilitas pendukung, seperti keberadaan sarana dan prasarana seperti jalan, pengairan serta listrik; *keenam*, kelayakan lingkungan dengan kondisi yang baik dan tidak merusak.

Berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah yang ditetapkan Kementrian Perikanan dan Kelautan tersebut ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah Kabupaten

Gorontalo Utara dengan menetapkan tiga titik utama sebagai pusat pengembangan kawasan minapolitan, yaitu Kwandang, Anggrek dan Sumalata. Kawasan Anggrek (*minapolis)* sebagai kawasan sentral karena didukung oleh fasilitas pelabuhan refresentatif yang mampu melakukan kegiatan pengangkutan dalam skala besar dengan akses ke berbagai kota besar di Indonesia dan peluang untuk ekspor ke berbagai negara seperti Jepang, Amerika, Singapore, dan Korea. Sedangkan kawasan Kwandang dan Sumalata (*hinterland*) sebagai kawasan penyangga yang menerima pasokan dari beberapa tempat seperti Gentuma, Gentuma Raya, dan Tolinggula.

Dari hasil wawancara yang dilakukan di kawasan penyangga minapolitan, yaitu Gentuma, Gentuma Raya dan Tolinggula, terungkap bahwa usaha penangkapan ikan dan budidaya pada awalnya dilakukan secara perorangan, tetapi dengan adanya program minapolitan telah diarahkan oleh para penyuluh untuk membentuk kelompok. Pembentukan kelompok ini dimaksudkan untuk: 1) memastikan siapa yang menjadi ketua kelompok dan berapa jumlah anggota kelompoknya disertai nama dan alamat yang jelas; 2) terbentuknya kelompok ini diperoleh kepastian akan bantuan yang diberikan dengan tata cara yang sudah ditetapkan, antara lain tata cara menicil

pinjaman yang diberikan; 3) ketua-ketua kelompok sepakat menjadi penanggungjawab atau yang mengkoordinir kegiatan dan proses pembayaran pinjaman dengan cara menicil.

Dengan terbentuknya kelompok-kelompok nelayan minapolitan diharapkan akan tercipta beberapa hal sebagai berikut: 1) usaha perikanan yang kurang produktif menjadi lebih produktif sehingga dapat meningkatkan produksi perikanan; 2) manajemen usaha perikanan yang dilaksanakan secara tradisional diarahkan menjadi lebih modern; 3) nelayan dapat memahami teknis pengelolaan perikanan tangkap dan budidaya serta tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan biota laut agar terhindar dari kepunahan sehingga regenerasi ikan dan mahluk laut lainnya tetap terjaga.

Komitmen pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan membentuk tim yang terdiri dari berbagai Satuan Kerja Pemerintah daerah (SKPD) yang tergabung dalam Kelompok Kerja (POKJA) menuntut semangat kerja tim yang solid dan tetap berkomitmen mewujudkan kawasan pengembangan minapolitan yang berhasil mencapai target peningkatan produksi

perikanan. Semangat kerja tim tetap dikedepankan dan dijaga terus dalam perspektif kelembagaan, walaupun pada kenyataannya sesuai pengamatan di lapangan person yang menduduki jabatan sering dimutasi dengan alasan penyegaran organisasi dan upaya peningkatan kinerja Dinas/Badan atau SKPD yang ada.

Keputusan Lokasi Kebijakan

Hubungan yang positif antara variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan dimensi keputusan lokasi kebijakan menunjukkan hubungan yang moderat. Hal ini ditunjukkan oleh hasil analisis dengan koefisien loading factor sebesar r = 0,650; artinya dimensi keputusan lokasi kebijakan secara signifikan dapat merefleksikan variable implementasi kebijakan tersebut. Dari data hasil analisis deskriptif, sekitar 81,7% responden memberikan tanggapan positif terhadap dimensi "lokasi kebijakan" berdasarkan indikator: ketepatan lokasi kebijakan, studi kelayakan, dan pelibatan perguruan tinggi/ universitas dalam penentuan lokasi implementasi kebijakan pengembangan kawsan minapolitan.

Diantara ketiga indikator tersebut di atas, indikator studi kelayakan memperoleh skor terendah dibandingkan dengan

indikator lainnya, yaitu 76,9%. Hal ini menunjukkan bahwa studi kelayakan untuk menentukan lokasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan perlu mendapat perhatian oleh pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan.

Keputusan lokasi kebijakan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dilakukan melalui studi awal atau studi kelayakan oleh lembaga atau institusi yang dianggap kapabel oleh pemerintah daerah. Dari hasil studi kelayakan tersebut, maka ditetapkanlah lokasi atau kawasan minapolitan Kabupaten Gorontalo Utara, yaitu: Kecamatan Anggrek (kawasan Minapolis), Kecamatan Kwandang dan kecamatan Sumalata (kawasan Hinterland). Ketepatan keputusan penentuan lokasi pelaksanaan kebijakan turut menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Penentuan lokasi kebijakan dilakukan melalui studi kelayakan atau berdasarkan hasil kajian mendalam oleh lembaga yang kompeten dan kapabel sehingga lebih objektif. Lembaga yang kompeten dan kapabel tersebut yang selama ini diberi kepercayaan oleh pemerintah daerah adalah perguruan tinggi/universitas.

Kabupaten Gorontalo Utara yang memiliki sekitar 75% daerah pesisir dan pantai tidak berarti sepanjang pantai dan

pesisir tersebut dijadikan lokasi kebijakan, tetapi penentuan lokasi dilakukan berdasarkan potensi yang dominan dan bisa dikembangkan, disamping pertimbangan keadaan ekonomi dan sosial penduduk sekitarnya. Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada beberapa anggota nelayan dikawasan Tolinggula (*hinterland*), terungkap beberapa informasi: *pertama*, mereka pernah diajak oleh pemerintah setempat yaitu gabungan dari pemerintah daerah, pemerintah kecamatan dan desa untuk membicarakan tentang rencana pemerintah daerah menjadikan daerah mereka menjadi kawasan minapolitan tersebut, dengan alasan bahwa daerah mereka memiliki potensi kelautan dan perikanan yang baik untuk dikembangkan; *kedua*, keadaan masyarakat yang ada khususnya pesisir dan pantai layak untuk diberdayakan melalui program pengembangan kawasan minapolitan; *ketiga*, pemerintah daerah menjanjikan pemberian fasilitas dengan kemudahan tata cara penyicilannya atau cicilan tanpa bunga; *keempat*, masyarakat nelayan pada umumnya mengharapkan program ini tidak sekedar datang dan berlalu begitu saja, tetapi harus benar-benar membawa dampak pada masyarakat utamanya peningkatan pendapatan nelayan.

Selanjutnya, untuk memperoleh informasi mengenai implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan utamanya dari kelompok-kelompok nelayan yang ada, terungkap beberapa hal: *pertama*, secara perlahan kerja sama kelompok mulai terbangun karena mereka harus bekerja berdasarkan kelompok-kelompok yang telah dibentuk walaupun diakui banyak mengalami kesulitan. Hal tersebut terjadi karena tidak terbiasa sebelumnya atau masih tradisional, tetapi kerjasama yang ada sekarang harus lebih baik karena terkait dengan fasilitas yang diberikan dan harus dibayar.

Kedua, masalah penguasaan dan penggantian peralatan tangkap tidak mengalami hambatan yang berarti, karena sudah dilatih oleh para instruktur atau penyuluh yang menguasai teknis pemeliharaan peralatan disamping diantara anggota kelompok ada yang sedikit memahami tentang teknik perbaikan atau pemeliharaan peralatan. *Ketiga*, diakui bahwa menyesuaikan kebiasaan kerja yang sebelumnya tidak mengejar target dibandingkan dengan sekarang harus menyesuaikan dengan keadaan pancapaian target. Dan sesungguhnya apa yang dilakukan oleh pemerintah sekarang ini adalah untuk kesejahteraan kami juga.

Secara empiris, untuk mengharapkan terjadinya kerja sama kelompok di antara anggota kelompok minapolitan memang sedikit mengalami hambatan. Hal ini tidak begitu saja disalahkan kepada mereka, oleh karena itu perlu dibina dan diarahkan sehingga mereka mampu memahami bahwa program ini pada prinsipnya untuk kelangsungan usaha mereka sendiri. Disinilah pentingnya peranan implementator kebijakan untuk membentuk pola pikir dan perilaku mereka agar menjadi nelayan yang gigih dan bersemangat kerja yang tinggi dan akhirnya akan menjadi nelayan sebagai pekerja keras yang profesional.

Mewujudkan kelompok sasaran seperti yang diuraikan di atas harus dimulai dari implementator kebijakan, terutama dalam hal semangat kerja dan optimisme. Implementator kebijakan dituntut mampu menjiwai apa yang menjadi tanggungjawabnya termasuk dalam memahami karakter kelompok sasaran, sehingga pesan-pesan kebijakan dapat diterima oleh kelompok sasaran.

Diakui bahwa kemampuan dalam mengkomunikasikan pesan sesuai isi program memerlukan kemampuan berbahasa, etika, dan pendekatan yang dapat diterima oleh kelompok sasaran.

Disinilah peran implementator sebagai pembawa pesan dari atasannya kepada kelompok sasaran. Teknik berkomunikasi yang baik akan menimbulkan saling pengertian, sehingga upaya kerja sama yang diinginkan dapat dilakukan dengan mudah.

Kemungkinan terjadinya perbedaan pendapat antara implementator kebijakan dengan kelompok sasaran dalam menyampaikan pesan disebabkan juga oleh implementator yang kurang memahami karakter masyarakat setempat. Penyampaian pesan sebaiknya menggunakan bahasa daerah setempat, sehingga jika terjadi interaksi antara kedua belah pihak akan lebih akrab dan mendapat simpati dari kelompok sasaran. Disamping itu penggunaan bahasa daerah setempat akan lebih mendekatkan antara kelompok sasaran dengan implementator kebijakan secara emosional. Ada rasa saling membutuhkan, sehingga terbangun nilai-nilai persahabatan yang kental dan tanggungjawab serta rasa memiliki terhadap program yang dijalankan. Kaitannya dengan hal tersebut, Adiwisastra (Tachjan, 2008: xiv-xv), menyatakan bahwa: "salah satu yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah membangun nilai-nilai kepercayaan *(trust)* dan tanggungjawab *(responsibility)*".

Membangun nilai-nilai kepercayaan *(trust)* dan tanggungjawab *(responsibility)* harus secara bersama tercipta, yaitu antara implementator kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan masyarakat nelayan. Artinya implementator harus bisa mempertangggungjawabkan apa yang disampaikan pada saat sosialisasi program, demikian juga masyarakat nelayan harus bisa diyakinkan bahwa kebijakan yang dilakukan benar-benar didukung sepenuhnya dan nelayan akan mampu dan turut bertanggungjawab melaksanakannya. Kepercayaan dan tanggungjawab kedua belah pihak itu harus didasari pada kesepakatan secara tertulis. Kesepakatan tertulis itu diperlukan seperti adanya kontrak kerja atau dalam bentuk lain yang secara formal menimbulkan keterikatan kerja, karena hal ini berkaitan dengan penggunaan anggaran yang harus dipertanggungjawabkan. Sebab program-program sebelumnya tidak dilakukan kontrak kerja secara formal formal, sehingga masyarakat nelayan menganggap bahwa pemberian fasilitas sifatnya hibah atau pemberian semata.

Salah satu wujud membangun kepercayaan dan tanggungjawab dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan antara implementator kebijakan dengan anggota nelayan minapolitan antara lain melalui "Safari Minapolitan". Kegiatan

"Safari Minapolitan" dikemas dalam bentuk kegiatan sharing pendapat antara: POKJA—Pelaksana Kebijakan/petugas lapangan—Anggota Kelompok Nelayan Minapolitan. Kegiatan tersebut disesuaikan dengan keadaan di waktu nelayan tidak melaut. Suasana sharing pendapat tersebut dikondisikan dalam bentuk diolog terbuka bernuansa kekeluargaan. Misalnya, dalam jedah dialog itu ada musik sebagai selingan, sehingga suasana betul-betul tidak membosankan sekaligus ajang lepas kepenatan antara pejabat/pelaksana kebijakan dengan nelayan anggota meinapolitan bahkan masyarakat nelayan secara umum.

Dengan suasana seperti itu maka *trust and responsibility* yang ingin dibangun melalui kebijakan pengembangan kawasan minapolitan mudah diciptakan. Ada rasa saling membutuhkan diantara pejabat/pelaksana kebijakan dengan kelompok nelayan minapolitan. Rasa saling membutuhkan tersebut akan meluas, baik yang tergabung dalam komunitas minapolitan maupun yang tidak atau yang belum menjadi komunitas minapolitan. Para isteri nelayan dan anggota keluarganya ikut menyatu dengan suasana tersebut, dan hal inilah yang merupakan modal utama dalam menyukseskan program pemerintah. Jadi *trust and responsibility* tersebut

membutuhkan penciptaan suasana dan tentunya adanya kerja keras dari implementator kebijakan. Sebab selama ini yang terjadi hanya nelayan pria saja yang menjadi fokus sasaran program, tetapi tidak melibatkan secara aktif para isteri nelayan dan keluarganya yang justru berperan dalam membangun semangat berusaha bagi nelayan pria anggota kelompok nelayan minapolitan.

Pekerjaan nelayan anggota minapolitan pada prinsipnya harus memperoleh dukungan dari keluarganya. Sebab jika nelayan minapolitan memperoleh hasil yang banyak baik hasil tangkapan ikan maupun hasil budidaya, maka implikasinya akan memberi kontribusi pekerjaan bagi masyarakat lainnya di darat, seperti pedagang/penjaja ikan yang menggunakan sepeda, sepeda motor, bahkan mobil dengan melalui pengeras suara dan seterusnya. Kondisi ini menggambarkan bahwa kehidupan nelayan dan pesisir memberi dampak bagi urat nadi kehidupan ekonomi masyarakat yang lain. Nelayan menjadi maju dan mandiri, kemudian produksi perikanan yang dihasilkan dapat membuat mereka percaya diri untuk membenahi tempat/ atau rumah mereka menjadi permanen, dapat mengembangkan tambahan peralatan tangkap dan budidaya. Dampaknya adalah ketika mereka mengajukan

kredit usaha, baik pada koperasi nelayan atau perbankan mereka ada jaminan dan dapat dipercaya.

Kepercayaan nelayan tersebut harus pula dibarengi oleh kesungguhan pemerintah untuk menyiapkan sarana dan prasarana perikanan yang memadai, sehingga aktivitas usaha nelayan berjalan dengan dinamis dan berdampak luas bagi masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu dalam membangun masyarakat pesisir dan pantai menurut Satria (2009: 35) harus perhatikan hal-hal yang menyangkut: penataan ruang, pembangunan infrastruktur, pemberdayaan secara ekonomi (penyediaan kredit rumah), sosial budaya (pendidikan), maupun sosial-politik (pengakuan hak perikanan tradisional dan penguatan organisasi nelayan).

Pelaksana Program

Dimensi pelaksana program berdasarkan hasil perhitungan statistik memiliki koefisien loading factor sebesar r = 0,800 yang berarti terdapat hubungan yang positif dengan variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Koefisien loading factor tersebut merupakan

akumulasi perhitungan dari indikator kemampuan manajerial, kemampuan teknik, pembagian tugas, dan tanggungjawab.

Dari hasil analisis deskriptif sebagian besar responden menilai positif bahwa dimensi pelaksana program/ implementator kebijakan dengan total skor 78,2%. Total skor tersebut menunjukkan bahwa implementator kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan sudah dilakukan dengan baik. Implementator kebijakan memiliki kemampuan manajerial, kemampuan teknik, telah melakukan pembagian tugas sesuai peran masing-masing, dan bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Implementator kebijakan memegang peranan penting dalam menyukseskan keberhasilan implementasi kebijakan. Implementator kebijakan harus memiliki berbagai kemampuan manajerial. Berbagai kemampuan manajerial menurut Handoko (2003: 35:37): "Keterampilan konseptual *(conceptual skills)*, keterampilan kemanusiaan *(human skill)*, keterampilan administrative *(administrative skills)*, dan keterampilan teknis *(technical skills)*". Sejumlah keterampilan manajerial tersebut diharapkan mampu mendukung

implementator kebijakan mewujudkan tujuan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, karena berhadapan langsung atau selalu berinteraksi dengan kelompok sasaran yang memiliki berbagai keterbatasan pola pikir, sikap dan perilaku, ada yang mendukung dan ada pula yang menolak kebijakan tersebut.

Kemampuan manajerial implementator kebijakan berkaitan dengan kemampuan mengarahkan kelompok sasaran dengan formulasi bahasa yang simpatik dan metode-metode yang variatif sangat diperlukan. Sehingga sesuatu yang disampaikan dalam bentuk simulasi, bermain peran atau dalam bentuk lain yang disesuaikan kondisi yang ada dan akhirnya mereka tertarik dan bersungguh-sungguh dengan program minapolitan.

Dalam konteks ini pemerintah daerah dapat melibatkan Perguruan Tinggi yang memiliki sumber daya manusia yang cukup, baik dari disiplin ilmu kelautan dan perikanan, dari disiplin ilmu teknis mesin, maupun dari disiplin ilmu sosial. Bentuk kerjasama tersebut tidak memerlukan biaya besar, sebab pihak Perguruan Tinggi memiliki Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) dan dilengkapi dengan pusat-pusat studi

yang siap dengan SDM-nya. Tiap tahun LPM menawarkan proposal pengabdian kepada Dosen dari semua disiplin ilmu, baik biaya DIKTI maupun dibiayai oleh Perguruan Tinggi yang bersangkutan.

Bentuk kerjasama ini yang perlu diformulasi sebaik mungkin, misalnya antara PEMDA dan LPM melakukan kajian tentang kebijakan pengembangan kawasan minapolitan minapolitan. Pihak PEMDA menawarkan beberapa pemikiran dengan berbagai sumber dana yang ada, selanjutnya pihak LPM membuat *Standar Operasional Prosedure* (SOP) termasuk bantuan SDM dari ilmu kelautan dan perikanan serta dari disiplin ilmu sosial. Rencana strategis disusun termasuk jadwal pelaksanaan hingga pada tahap evaluasi terhadap kebijakan tersebut dan apa dampak yang diperoleh dari kebijakan. Dampak yang diperoleh dapat dianalisis dari aspek ekonominya, sosialnya, maupun dampak terhadap lingkungan kelautan. Hasil analisis tersebut disosialisaikan secara terbuka, baik melalui media masa cetak (koran) maupun radio (elektronik).

Oleh karena itu dalam perspektif implementasi kebijakan unsur-unsur terkait dengan keberhasilan implementasi

kebijakan harus terintegrasi dengan baik. Unsur-unsur yang meliputi: program/kebijakan itu sendiri harus jelas; siapa pelaksananya termasuk dukungan dananya, perencanaan waktu yang jelas dan terukur, keterlibatan pihak lain yang berkompeten semisal Perguruan Tinggi atau lembaga lain; dan kelompok sasaran yang dituju oleh implementasi kebijakan itu. Semua unsur tersebut harus terintegrasi dengan baik. Sehingga implementasi kebijakan bukan hanya milik pemerintah (Pemda) semata, tetapi unsur-unsur lain yang terkait juga dilibatkan untuk merasa memiliki. Sikap merasa memiliki tersebut adalah secara bersama-sama bertanggungjawab atas keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan khususnya di Kabupaten Gorontalo Utara. Dan selanjutnya keberhasilan itu merupakan keberhasilan semua pihak, yaitu pemerintah daerah dan masyarakat, khususnya masyarakat nelayan.

Kaitannya dengan perlunya semua unsur memahami implementasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut, Saefullah (2008: 39) mengemukakan bahwa: "pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan".

Pemahaman kelompok sasaran dalam hal ini nelayan memang perlu disikapi dengan arif oleh implementator kebijakan/para pelaksana kebijakan dengan memahami kondisi psikologis dan kondisi social kehidupan mereka. Implementator kebijakan dituntut juga memiliki kemampuan interaksi sosial yang tinggi karena harus menghadapi kelompok sasaran yang SDM-nya sangat terbatas apalagi secara geografis domisili mereka jauh dari akses informasi, pendidikan, sentuhan teknologi, dan lain-lain.

Kaitannya dengan hal di atas, Satria (2009: 121) mengemukakan bahwa: "SDM nelayan bukan saja pada aspek pengetahuannya saja, tetapi kualitas keterampilan dan kesehatan nelayan baik fisik maupun mental mereka". Oleh karena itu salah satu usaha dalam meningkatkan SDM nelayan adalah melalui pendidikan dan latihan yang ditujukan untuk mengembangkan wawasan pengelolaan sumberdaya laut, pengelolaan hasil tangkapan atau budidaya, dan pengelolaan lingkungan laut.

Sebagai bahan konfirmasi antara data hasil analisis uji statistik, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa ketua kelompok dan anggota kelompok nelayan di lokasi. Hasil wawancara terungkap hal-hal sebagai berikut: *pertama*,

penyuluh yang mendampingi dan mengarahkan aktivitas usaha tidak selalu hadir di sini karena tempat tinggalnya jauh dari lokasi; *kedua,* kendala yang dihadapi adalah pada perbaikan dan alat pengganti, sehingga peralatan tangkap yang rusak harus menunggu sampai beberapa hari untuk bisa beroperasi kembali; *ketiga*, kendala yang lain adalah BBM yang sering terlambat pemasokannya pada tangki BBM yang tersedia.

Peran implementator kebijakan memegang peranan penting untuk memberi pemahaman pada kelompok sasaran termasuk mencermati permasalahan yang timbul seperti jika terjadi over produksi. Over produksi menimbulkan masalah seperti terjadi pembusukan hasil tangkapan disebabkan belum ada pasar yang mampu menampung, sehingga nelayan terpaksa membuangnya ke laut karena kurangnya pemahaman teknik pengolahan. Alasannya adalah biaya yang digunakan sangat besar dan fasilitas tidak mampu menampung produksi untuk diawetkan seperti pengeringan, pengasapan dan lain-lain.

Dari hasil pengamatan di lokasi penelitian, terungkap beberapa hal yang perlu dicermati dengan baik, yaitu: *pertama*, kendala utama dalam penanganan produksi perikanan baik hasil perikanan tangkap maupun budidaya adalah pada masalah

pemasaran. Upaya peningkatan produksi yang diharapkan, tetapi tidak ditopang oleh pasar yang dapat menampung hasil tersebut. *Kedua,* pemerintah belum melakukan cara lain untuk mengembangkan kegiatan misalnya melakukan pelatihan pada istri-istri nelayan yang ditinggalkan di rumah. Pelatihan itu misalnya: bagaimana melakukan pengeringan ikan dalam waktu singkat dengan kualitas yang baik, pembuatan terasi ikan atau kreativitas lain yang bisa dilakukan oleh ibu-ibu tersebut. *Ketiga,* pemerintah sebaiknya langsung mengasuransikan fasilitas peralatan yang diberikan melalui kelompok-kelompok nelayan sehingga bila terjadi sesuatu misalnya bencana alam nelayan tidak dirugikan.

Upaya mengembangkan keterampilan para nelayan dapat dilakukan seperti apa yang telah dilakukan oleh istri-istri nelayan tradisional di Kabupaten Bau-Bau dengan membuka usaha, misalnya membuat krupuk udang, terasi, dan usaha pengeringan ikan. Keberhasilan di Bau-Bau seharusnya menjadi *pilot project* bagi pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

Peningkatan pengetahuan dan keterampilan masyarakat nelayan harus memperoleh penanganan yang sungguh-

sungguh dari pemerintah. Pemerintah seyogyanya melakukan penyadaran kepada para nelayan untuk melakukan saving dari hasil penangkapan, sehingga pada masa paceklik nelayan masih mempunyai perbekalan. Di samping itu pemerintah harus memberikan akses yang terbuka bagi pendidikan anak-anak nelayan, dan akses untuk memperoleh jaminan kesehatan.

Mencermati permasalahan tersebut, terlihat bahwa Dinas Perdagangan dan Perindustrian sebagai salah satu anggota POKJA program pengembangan kawasan minapolitan tidak maksimal mencermati keadaan yang ada di lapangan. Seharusnya ada upaya yang dilakukan Dinas tersebut jika terjadi over produksi, maka nelayan dapat mengolahnya dengan baik misalnya dengan melakukan pelatihan sehingga nelayan dan keluarganya dapat mengolahnya dengan berbagai cara seperti yang dilakukan oleh para isteri dan keluarga nelayan di Bau-Bau Sulawesi Tenggara.

Dukungan Sumber Daya

Berdasarkan hasil analisis statistik menunjukkan bahwa koefisien loading faktor antara variabel laten implementasi

kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan dimensi dukungan sumber daya sebesar r = 0,630. Nilai koefisien loading faktor tersebut menunjukkan adanya hubungan yang moderat antara variabel laten dengan dimensi dukungan sumber daya. Dimensi dukungan sumber daya terdiri dari tiga indikator, yaitu: sarana yang memadai, prasarana yang cukup, dan biaya operasional. Sementara itu, dari hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sekitar 82,7% responden memberikan tanggapan positif terhadap dimensi dukungan sumber daya. Hal ini menunjukkan bahwa dimensi dukungan sumber daya dapat merefleksikan variabel implementasi kebijakan pengembangan pengembangan kawasan minapolitan pengaruhnya terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berbeda perlakuannya dengan program-program lainnya yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan penangkap ikan dan nelayan pembudidaya. Perbedaan perlakuan di sini maksudnya adalah implementasi kebijakan pengembangan dikawasan minapolitan dilakukan oleh tim kerja yang disebut dengan Kelompok Kerja (POKJA)

yang diharapkan mampu mewujudkan Kabupaten Gorontalo sebagai kawasan atau kota ikan di wilayah provinsi Gorontalo.

Hal yang selalu menjadi kendala dalam implementasi kebijakan adalah masalah sumber daya. Sumber daya merupakan perpaduan dari berbagai sumber daya yang diperlukan seperti SDM, fasilitas yang mendukung terlaksananya tahapan-tahapan yang telah dirumuskan dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu Grindle (1980: 3) mengemukakan bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai faktor antara lain: *resources, intergovernmental relations, commitment bureaucracy, and reporting mechanisms. Resources* dalam perspektif Grindle sebelum kebijakan itu dibuat seharusnya sudah dirancang anggaran biayanya. Anggaran biaya menentukan keberhasilan kebijakan, jika tidak direncanakan dengan baik maka kemungkinan besar kebijakan itu akan mengalami kegagalan. Demikian pula *intergovernmental relations,* bahwa implementasi kebijakan akan terlaksana jika tercipta hubungan antar pemerintah baik pemerintah pusat, provinsi maupun pemerintah daerah.

Kaitannya dengan hubungan antar pemerintah dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan,

pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara dalam proses pembiayaan kebijakan tersebut tidak terlepas dari subsidi pemerintah provinsi termasuk arah dan strategi pembangunan daerah Gorontalo Utara pada umumnya. Selanjutnya faktor berikut adalah *commitment bureaucracy*. Komitmen birokrasi adalah kesediaan para pelaksana kebijakan untuk sungguh-sungguh mewujudkan produk kebijakan yang ditujukan kepada kelompok sasaran yang merupakan tugas pokok dan fungsi instansi/ dinas dimana mereka bekerja. Oleh karena itu kunci keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya tergantung pada komitmen birokrasi tersebut.

Ketersediaan berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan mutlak diperlukan. Jika hal tersebut tidak bisa dipenuhi dapat dipastikan kebijakan/program akan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Sumber daya itu dapat berupa sarana dan prasarana yang digunakan implementator dalam kegiatan operasional seperti: kenderaan operasional, penjadwalan kegiatan tersusun secara rinci sehingga semua tahapan kebijakan/program yang telah dirancang berjalan sesuai rencana yang pada akhirnya antara implementator dan

kelompok sasaran sama-sama dapat menjalankan aktivitasnya sesuai dengan peran masing-masing.

Kecermatan dan ketanggapan implementator kebijakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang dihadapi oleh implementator di lapangan. Oleh karena itu Meter dan Horn (1975: 462) menyatakan: "sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar dan sasaran program secara tertulis, sehingga para implementator melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang dari sasaran". Selanjutnya, jika standar dan sasaran kebijakan telah dirumuskan dengan baik, tetapi tidak ditunjang dengan sumber daya yang memadai seperti tersedianya dana, para pelaksana yang terlatih dan terampil bekerja mustahil implementasi kebijakan akan sesuai standar dan mencapai sasaran kebijakan.

Besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan yang terukur, tersedianya sumberdaya yang memadai kemudian ditunjang oleh *komunikasi organisasi* yang harmonis dan dipahami secara jelas antara para pejabat dan

pelaksana kebijakan (*implementator*) dalam suatu organisasi, maka implementasi kebijakan tidak akan mengalami hambatan, bahkan mencapai sasaran kebijakan khususnya ke arah pembaruan bagi kelompok sasaran. Disamping itu harus tersedia biaya operasional untuk mendukung implementasi kebijakan, sebab sebagian besar masalah yang dihadapi selama ini dalam implementasi program adalah pada biaya operasional. Biaya operasional bisa menjadi tinggi karena faktor alam, misalnya tempat implementasi kebijakan berada di lokasi yang jauh dan kondisi jalannya yang rusak dan lain-lain.

Sebagai bahan *counter information* atas data yang diperoleh melalui uji statistik, peneliti melakukan wawancara pada beberapa ketua dan anggota kelompok nelayan terkait dengan sarana dan prasarana yang tersedia. Dari hasil wawancara terungkap beberapa hal: *pertama*, sarana yang dibangun pemerintah seperti TPI, Tangki BBM, fasilitas penjemuran, jalan yang menghubungkan antara sentra-sentra yang ada. Sering BBM terlambat sampai ke tangki penampungan, padahal nelayan tetap membeli BBM tersebut. Fasilitas penjemuran yang belum memenuhi harapan, misalnya untuk penjemuran rumput laut. Jika terjadi hujan mendadak, maka

sebagian besar jemuran rumput laut tersebut tidak dapat diselamatkan. Akibatnya kualitas menurun. *Kedua,* prasarana yang disiapkan seperti alat pancing atau peralatan budidaya yang ada tidak sesuai dengan kebutuhan untuk menambah produksi tangkapan, alasannya karena keterbatasan dana atau anggaran yang disiapkan. *Ketiga,* perlu pendampingan pada nelayan agar dapat mengelola hasil tangkapan yang bernilai jual ekonomi.

Untuk memenuhi harapan masyarakat nelayan yang tergabung dalam kelompok program minapolitan belum sepenuhnya dapat dipenuhi, tetapi paling tidak telah membantu mereka untuk memiliki peralatan penangkapan maupun budidaya yang sebelumnya tidak dimiliki. Dari hasil pengamatan lapangan beberapa hal yang terungkap adalah sebagai berikut: *pertama,* alat tangkap yang ada seperti motor tempel *(katinting)* sudah sangat membantu, tetapi kapasitas mesin masih jauh dari apa yang diharapkan. *Kedua,* untuk menjaga kualitas hasil tangkapan agar tetap terjaga kesegarannya dan berkualitas, maka fasilitas *cool box* sudah ada untuk sementara cukup memadai, tetapi alangkah lebih baik difasilitasi dalam ukuran

yang besar sehingga balokan es lebih banyak dan mampu menjaga keawetan atau kualitas ikan dalam beberapa hari.

Kepuasan nelayan tersebut tergambar dari sikap bersungguh-sungguh melakoni usaha mereka dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Kepuasan masyarakat tersebut perlu dijaga dengan baik agar mereka dalam jangka panjang ikut bertanggungjawab secara sungguh-sungguh. Terkait dengan kepuasan masyarakat ini, Barnes (2003: 56) mengemukakan bahwa:

> (1) Kepuasan masyarakat memberikan keuntungan yang lebih besar dan memungkinkan menjadi pelanggan dalam jangka panjang dan mengarah pada pengembangan hubungan; dan (2) Kepuasan masyarakat dapat dicapai dengan memusatkan perhatian pada pemuasan kebutuhan public pada tingkat yang lebih tinggi.

Oleh karena itu antara masyarakat nelayan sebagai *target group* dan implementator kebijakan harus menciptakan saling ketergantungan atau saling bersinergi. Disisi lain implementator kebijakan merasa puas dengan keberhasilan program yang direspons masyarakat dengan sungguh-

sungguh, dan disisi masyarakat sendiri merasa bahwa implementator kebijakan tidak mencari keuntungan sepihak melalui program yang ada.

Berbagai hal yang dikemukakan oleh beberapa informan tersebut menunjukkan bahwa faktor sumber daya dalam implementasi kebijakan perlu diperhitungkan. Sebab keluhan kelompok sasaran atas implementasi program merupakan masukan yang sangat berharga bagi pembenahan dalam rangka memperbaiki implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan pada masa mendatang.

Dukungan Tokoh Masyarakat

Dimensi dukungan tokoh masyarakat dapat merefleksikan variabel latent implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan koefisien loading factor sebesar r = 0,450. Hal ini diartikan bahwa dukungan tokoh masyarakat yang memiliki posisi strategis dalam masyarakat sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo dalam upaya lebih mengefektifkan produksi perikanan. Dimensi dukungan tokoh masyarakat

dikembangkan menjadi empat indikator yang meliputi: keterlibatan tokoh agama, tokoh adat, LSM, dan keterlibatan tokoh politik setempat. Berdasarkan hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sebagian besar responden menilai positif keterlibatan para tokoh tersebut dengan total skor 78,3%.

Pada masyarakat tradisional khususnya bagi masyarakat yang berdomisili di wilayah pantai dan pesisir keberadaan para tokoh masyarakat dijadikan sebagai panutan. Panutan dalam arti yang luas. Apa yang dikatakan para tokoh tersebut bagaikan sebuah ultimatum yang mau tidak mau mereka harus ikuti dan dilaksanakan. Oleh karena itu pengaruh ketokohan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai corong penyambung pesan-pesan ke kelompok sasaran. Ketokohan mereka dapat dijadikan alat oleh pemerintah untuk mendukung implementasi kebijakan yang diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

Keterlibatan tokoh-tokoh tersebut ketika dikonfirmasi dengan beberapa ketua maupun anggota kelompok nelayan, dapat dikemukakan bahwa para tokoh masyarakat seperti tokoh gama, tokoh adat, tokoh politik, maupun LSM belum

sepenuhnya terlibat atau dilibatkan dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tersebut. Faktanya, yang lebih banyak bekerja hanyalah pelaksana kebijakan itu sendiri. Sepantasnya dalam konteks seperti ini pelibatan tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki posisi strategis dimasyarakat sangat diperlukan. Alasannya adalah disamping mereka memiliki posisi strategis dimasyarakat, juga karena keberadaan mereka banyak memahami karakteristik dan kecenderungan masyarakatnya. Dengan memperhatikan berbagai aspek yang dapat diperankan oleh para tokoh masyarakat atau kelompok-kelompok berpengaruh tersebut akan turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo.

Dukungan Pemerintah Setempat

Dukungan pemerintah setempat sebagai salah satu dimensi dari variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berdasarkan hasil analisis statistik diperoleh nilai koefisien loading faktor sebesar r = 5,580. Nilai tersebut menunjukkan adanya hubungan antara dimensi tersebut dengan variabel latent dimaksud. Selanjutnya

berdasarkan hasil analisis deskriptif total skor terhadap dimensi dukungan pemerintah setempat mencapai 84,0%. Total skor tersebut mengindikasikan bahwa sebagian besar responden menilai bahwa dukungan pemerintah setempat sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Dukungan pemerintah setempat mulai dari camat dan stafnya, kepala desa/kelurahan dan stafnya hingga kepala dusun merupakan suatu sistem pemerintahan di bawah pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya otonomi daerah sering terjadi *miss coordination* antara pemerintah daerah, mulai dari provinsi, kabupaten/kota hingga desa/ kelurahan bahkan tingkat dusun/pe-dukuhan. Sering ada ungkapan bahwa program ini bukan program kabupaten/ kota, tapi program provinsi.Arogansi tersebut sering menjadi kendala di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan. Masing-masing memiliki pandangan sendiri-sendiri padahal secara konstitusional masih dalam frame negara kesatuan RI.

Seorang Gubernur dapat langsung memanggil seorang kepala desa/ kelurahan tanpa berkoordinasi dengan Bupati/

kebijakan harus terintegrasi dengan baik. Unsur-unsur yang meliputi: program/kebijakan itu sendiri harus jelas; siapa pelaksananya termasuk dukungan dananya, perencanaan waktu yang jelas dan terukur, keterlibatan pihak lain yang berkompeten semisal Perguruan Tinggi atau lembaga lain; dan kelompok sasaran yang dituju oleh implementasi kebijakan itu. Semua unsur tersebut harus terintegrasi dengan baik. Sehingga implementasi kebijakan bukan hanya milik pemerintah (Pemda) semata, tetapi unsur-unsur lain yang terkait juga dilibatkan untuk merasa memiliki. Sikap merasa memiliki tersebut adalah secara bersama-sama bertanggungjawab atas keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan khususnya di Kabupaten Gorontalo Utara. Dan selanjutnya keberhasilan itu merupakan keberhasilan semua pihak, yaitu pemerintah daerah dan masyarakat, khususnya masyarakat nelayan.

Kaitannya dengan perlunya semua unsur memahami implementasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut, Saefullah (2008: 39) mengemukakan bahwa: "pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan".

Pemahaman kelompok sasaran dalam hal ini nelayan memang perlu disikapi dengan arif oleh implementator kebijakan/para pelaksana kebijakan dengan memahami kondisi psikologis dan kondisi social kehidupan mereka. Implementator kebijakan dituntut juga memiliki kemampuan interaksi sosial yang tinggi karena harus menghadapi kelompok sasaran yang SDM-nya sangat terbatas apalagi secara geografis domisili mereka jauh dari akses informasi, pendidikan, sentuhan teknologi, dan lain-lain.

Kaitannya dengan hal di atas, Satria (2009: 121) mengemukakan bahwa: "SDM nelayan bukan saja pada aspek pengetahuannya saja, tetapi kualitas keterampilan dan kesehatan nelayan baik fisik maupun mental mereka". Oleh karena itu salah satu usaha dalam meningkatkan SDM nelayan adalah melalui pendidikan dan latihan yang ditujukan untuk mengembangkan wawasan pengelolaan sumberdaya laut, pengelolaan hasil tangkapan atau budidaya, dan pengelolaan lingkungan laut.

Sebagai bahan konfirmasi antara data hasil analisis uji statistik, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa ketua kelompok dan anggota kelompok nelayan di lokasi. Hasil wawancara terungkap hal-hal sebagai berikut: *pertama*,

penyuluh yang mendampingi dan mengarahkan aktivitas usaha tidak selalu hadir di sini karena tempat tinggalnya jauh dari lokasi; *kedua,* kendala yang dihadapi adalah pada perbaikan dan alat pengganti, sehingga peralatan tangkap yang rusak harus menunggu sampai beberapa hari untuk bisa beroperasi kembali; *ketiga*, kendala yang lain adalah BBM yang sering terlambat pemasokannya pada tangki BBM yang tersedia.

Peran implementator kebijakan memegang peranan penting untuk memberi pemahaman pada kelompok sasaran termasuk mencermati permasalahan yang timbul seperti jika terjadi over produksi. Over produksi menimbulkan masalah seperti terjadi pembusukan hasil tangkapan disebabkan belum ada pasar yang mampu menampung, sehingga nelayan terpaksa membuangnya ke laut karena kurangnya pemahaman teknik pengolahan. Alasannya adalah biaya yang digunakan sangat besar dan fasilitas tidak mampu menampung produksi untuk diawetkan seperti pengeringan, pengasapan dan lain-lain.

Dari hasil pengamatan di lokasi penelitian, terungkap beberapa hal yang perlu dicermati dengan baik, yaitu: *pertama*, kendala utama dalam penanganan produksi perikanan baik hasil perikanan tangkap maupun budidaya adalah pada masalah

pemasaran. Upaya peningkatan produksi yang diharapkan, tetapi tidak ditopang oleh pasar yang dapat menampung hasil tersebut. *Kedua,* pemerintah belum melakukan cara lain untuk mengembangkan kegiatan misalnya melakukan pelatihan pada istri-istri nelayan yang ditinggalkan di rumah. Pelatihan itu misalnya: bagaimana melakukan pengeringan ikan dalam waktu singkat dengan kualitas yang baik, pembuatan terasi ikan atau kreativitas lain yang bisa dilakukan oleh ibu-ibu tersebut. *Ketiga,* pemerintah sebaiknya langsung mengasuransikan fasilitas peralatan yang diberikan melalui kelompok-kelompok nelayan sehingga bila terjadi sesuatu misalnya bencana alam nelayan tidak dirugikan.

Upaya mengembangkan keterampilan para nelayan dapat dilakukan seperti apa yang telah dilakukan oleh istri-istri nelayan tradisional di Kabupaten Bau-Bau dengan membuka usaha, misalnya membuat krupuk udang, terasi, dan usaha pengeringan ikan. Keberhasilan di Bau-Bau seharusnya menjadi *pilot project* bagi pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

Peningkatan pengetahuan dan keterampilan masyarakat nelayan harus memperoleh penanganan yang sungguh-

sungguh dari pemerintah. Pemerintah seyogyanya melakukan penyadaran kepada para nelayan untuk melakukan saving dari hasil penangkapan, sehingga pada masa paceklik nelayan masih mempunyai perbekalan. Di samping itu pemerintah harus memberikan akses yang terbuka bagi pendidikan anak-anak nelayan, dan akses untuk memperoleh jaminan kesehatan.

Mencermati permasalahan tersebut, terlihat bahwa Dinas Perdagangan dan Perindustrian sebagai salah satu anggota POKJA program pengembangan kawasan minapolitan tidak maksimal mencermati keadaan yang ada di lapangan. Seharusnya ada upaya yang dilakukan Dinas tersebut jika terjadi over produksi, maka nelayan dapat mengolahnya dengan baik misalnya dengan melakukan pelatihan sehingga nelayan dan keluarganya dapat mengolahnya dengan berbagai cara seperti yang dilakukan oleh para isteri dan keluarga nelayan di Bau-Bau Sulawesi Tenggara.

Dukungan Sumber Daya

Berdasarkan hasil analisis statistik menunjukkan bahwa koefisien loading faktor antara variabel laten implementasi

kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan dimensi dukungan sumber daya sebesar r = 0,630. Nilai koefisien loading faktor tersebut menunjukkan adanya hubungan yang moderat antara variabel laten dengan dimensi dukungan sumber daya. Dimensi dukungan sumber daya terdiri dari tiga indikator, yaitu: sarana yang memadai, prasarana yang cukup, dan biaya operasional. Sementara itu, dari hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sekitar 82,7% responden memberikan tanggapan positif terhadap dimensi dukungan sumber daya. Hal ini menunjukkan bahwa dimensi dukungan sumber daya dapat merefleksikan variabel implementasi kebijakan pengembangan pengembangan kawasan minapolitan pengaruhnya terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berbeda perlakuannya dengan program-program lainnya yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya nelayan penangkap ikan dan nelayan pembudidaya. Perbedaan perlakuan di sini maksudnya adalah implementasi kebijakan pengembangan dikawasan minapolitan dilakukan oleh tim kerja yang disebut dengan Kelompok Kerja (POKJA)

yang diharapkan mampu mewujudkan Kabupaten Gorontalo sebagai kawasan atau kota ikan di wilayah provinsi Gorontalo.

Hal yang selalu menjadi kendala dalam implementasi kebijakan adalah masalah sumber daya. Sumber daya merupakan perpaduan dari berbagai sumber daya yang diperlukan seperti SDM, fasilitas yang mendukung terlaksananya tahapan-tahapan yang telah dirumuskan dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu Grindle (1980: 3) mengemukakan bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai faktor antara lain: *resources, intergovernmental relations, commitment bureaucracy, and reporting mechanisms. Resources* dalam perspektif Grindle sebelum kebijakan itu dibuat seharusnya sudah dirancang anggaran biayanya. Anggaran biaya menentukan keberhasilan kebijakan, jika tidak direncanakan dengan baik maka kemungkinan besar kebijakan itu akan mengalami kegagalan. Demikian pula *intergovernmental relations,* bahwa implementasi kebijakan akan terlaksana jika tercipta hubungan antar pemerintah baik pemerintah pusat, provinsi maupun pemerintah daerah.

Kaitannya dengan hubungan antar pemerintah dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan,

pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara dalam proses pembiayaan kebijakan tersebut tidak terlepas dari subsidi pemerintah provinsi termasuk arah dan strategi pembangunan daerah Gorontalo Utara pada umumnya. Selanjutnya faktor berikut adalah *commitment bureaucracy*. Komitmen birokrasi adalah kesediaan para pelaksana kebijakan untuk sungguh-sungguh mewujudkan produk kebijakan yang ditujukan kepada kelompok sasaran yang merupakan tugas pokok dan fungsi instansi/ dinas dimana mereka bekerja. Oleh karena itu kunci keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya tergantung pada komitmen birokrasi tersebut.

Ketersediaan berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan mutlak diperlukan. Jika hal tersebut tidak bisa dipenuhi dapat dipastikan kebijakan/program akan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Sumber daya itu dapat berupa sarana dan prasarana yang digunakan implementator dalam kegiatan operasional seperti: kenderaan operasional, penjadwalan kegiatan tersusun secara rinci sehingga semua tahapan kebijakan/program yang telah dirancang berjalan sesuai rencana yang pada akhirnya antara implementator dan

kelompok sasaran sama-sama dapat menjalankan aktivitasnya sesuai dengan peran masing-masing.

Kecermatan dan ketanggapan implementator kebijakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang dihadapi oleh implementator di lapangan. Oleh karena itu Meter dan Horn (1975: 462) menyatakan: "sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar dan sasaran program secara tertulis, sehingga para implementator melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang dari sasaran". Selanjutnya, jika standar dan sasaran kebijakan telah dirumuskan dengan baik, tetapi tidak ditunjang dengan sumber daya yang memadai seperti tersedianya dana, para pelaksana yang terlatih dan terampil bekerja mustahil implementasi kebijakan akan sesuai standar dan mencapai sasaran kebijakan.

Besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan yang terukur, tersedianya sumberdaya yang memadai kemudian ditunjang oleh *komunikasi organisasi* yang harmonis dan dipahami secara jelas antara para pejabat dan

pelaksana kebijakan (*implementator*) dalam suatu organisasi, maka implementasi kebijakan tidak akan mengalami hambatan, bahkan mencapai sasaran kebijakan khususnya ke arah pembaruan bagi kelompok sasaran. Disamping itu harus tersedia biaya operasional untuk mendukung implementasi kebijakan, sebab sebagian besar masalah yang dihadapi selama ini dalam implementasi program adalah pada biaya operasional. Biaya operasional bisa menjadi tinggi karena faktor alam, misalnya tempat implementasi kebijakan berada di lokasi yang jauh dan kondisi jalannya yang rusak dan lain-lain.

Sebagai bahan *counter information* atas data yang diperoleh melalui uji statistik, peneliti melakukan wawancara pada beberapa ketua dan anggota kelompok nelayan terkait dengan sarana dan prasarana yang tersedia. Dari hasil wawancara terungkap beberapa hal: *pertama*, sarana yang dibangun pemerintah seperti TPI, Tangki BBM, fasilitas penjemuran, jalan yang menghubungkan antara sentra-sentra yang ada. Sering BBM terlambat sampai ke tangki penampungan, padahal nelayan tetap membeli BBM tersebut. Fasilitas penjemuran yang belum memenuhi harapan, misalnya untuk penjemuran rumput laut. Jika terjadi hujan mendadak, maka

sebagian besar jemuran rumput laut tersebut tidak dapat diselamatkan. Akibatnya kualitas menurun. *Kedua,* prasarana yang disiapkan seperti alat pancing atau peralatan budidaya yang ada tidak sesuai dengan kebutuhan untuk menambah produksi tangkapan, alasannya karena keterbatasan dana atau anggaran yang disiapkan. *Ketiga,* perlu pendampingan pada nelayan agar dapat mengelola hasil tangkapan yang bernilai jual ekonomi.

Untuk memenuhi harapan masyarakat nelayan yang tergabung dalam kelompok program minapolitan belum sepenuhnya dapat dipenuhi, tetapi paling tidak telah membantu mereka untuk memiliki peralatan penangkapan maupun budidaya yang sebelumnya tidak dimiliki. Dari hasil pengamatan lapangan beberapa hal yang terungkap adalah sebagai berikut: *pertama,* alat tangkap yang ada seperti motor tempel *(katinting)* sudah sangat membantu, tetapi kapasitas mesin masih jauh dari apa yang diharapkan. *Kedua,* untuk menjaga kualitas hasil tangkapan agar tetap terjaga kesegarannya dan berkualitas, maka fasilitas *cool box* sudah ada untuk sementara cukup memadai, tetapi alangkah lebih baik difasilitasi dalam ukuran

yang besar sehingga balokan es lebih banyak dan mampu menjaga keawetan atau kualitas ikan dalam beberapa hari.

Kepuasan nelayan tersebut tergambar dari sikap bersungguh-sungguh melakoni usaha mereka dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Kepuasan masyarakat tersebut perlu dijaga dengan baik agar mereka dalam jangka panjang ikut bertanggungjawab secara sungguh-sungguh. Terkait dengan kepuasan masyarakat ini, Barnes (2003: 56) mengemukakan bahwa:

> (1) Kepuasan masyarakat memberikan keuntungan yang lebih besar dan memungkinkan menjadi pelanggan dalam jangka panjang dan mengarah pada pengembangan hubungan; dan (2) Kepuasan masyarakat dapat dicapai dengan memusatkan perhatian pada pemuasan kebutuhan public pada tingkat yang lebih tinggi.

Oleh karena itu antara masyarakat nelayan sebagai *target group* dan implementator kebijakan harus menciptakan saling ketergantungan atau saling bersinergi. Disisi lain implementator kebijakan merasa puas dengan keberhasilan program yang direspons masyarakat dengan sungguh-

sungguh, dan disisi masyarakat sendiri merasa bahwa implementator kebijakan tidak mencari keuntungan sepihak melalui program yang ada.

Berbagai hal yang dikemukakan oleh beberapa informan tersebut menunjukkan bahwa faktor sumber daya dalam implementasi kebijakan perlu diperhitungkan. Sebab keluhan kelompok sasaran atas implementasi program merupakan masukan yang sangat berharga bagi pembenahan dalam rangka memperbaiki implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan pada masa mendatang.

Dukungan Tokoh Masyarakat

Dimensi dukungan tokoh masyarakat dapat merefleksikan variabel latent implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dengan koefisien loading factor sebesar r = 0,450. Hal ini diartikan bahwa dukungan tokoh masyarakat yang memiliki posisi strategis dalam masyarakat sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di kabupaten Gorontalo Utara provinsi Gorontalo dalam upaya lebih mengefektifkan produksi perikanan. Dimensi dukungan tokoh masyarakat

dikembangkan menjadi empat indikator yang meliputi: keterlibatan tokoh agama, tokoh adat, LSM, dan keterlibatan tokoh politik setempat. Berdasarkan hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sebagian besar responden menilai positif keterlibatan para tokoh tersebut dengan total skor 78,3%.

Pada masyarakat tradisional khususnya bagi masyarakat yang berdomisili di wilayah pantai dan pesisir keberadaan para tokoh masyarakat dijadikan sebagai panutan. Panutan dalam arti yang luas. Apa yang dikatakan para tokoh tersebut bagaikan sebuah ultimatum yang mau tidak mau mereka harus ikuti dan dilaksanakan. Oleh karena itu pengaruh ketokohan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai corong penyambung pesan-pesan ke kelompok sasaran. Ketokohan mereka dapat dijadikan alat oleh pemerintah untuk mendukung implementasi kebijakan yang diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

Keterlibatan tokoh-tokoh tersebut ketika dikonfirmasi dengan beberapa ketua maupun anggota kelompok nelayan, dapat dikemukakan bahwa para tokoh masyarakat seperti tokoh gama, tokoh adat, tokoh politik, maupun LSM belum

sepenuhnya terlibat atau dilibatkan dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan tersebut. Faktanya, yang lebih banyak bekerja hanyalah pelaksana kebijakan itu sendiri. Sepantasnya dalam konteks seperti ini pelibatan tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki posisi strategis dimasyarakat sangat diperlukan. Alasannya adalah disamping mereka memiliki posisi strategis dimasyarakat, juga karena keberadaan mereka banyak memahami karakteristik dan kecenderungan masyarakatnya. Dengan memperhatikan berbagai aspek yang dapat diperankan oleh para tokoh masyarakat atau kelompok-kelompok berpengaruh tersebut akan turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo.

Dukungan Pemerintah Setempat

Dukungan pemerintah setempat sebagai salah satu dimensi dari variabel laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berdasarkan hasil analisis statistik diperoleh nilai koefisien loading faktor sebesar r = 5,580. Nilai tersebut menunjukkan adanya hubungan antara dimensi tersebut dengan variabel latent dimaksud. Selanjutnya

berdasarkan hasil analisis deskriptif total skor terhadap dimensi dukungan pemerintah setempat mencapai 84,0%. Total skor tersebut mengindikasikan bahwa sebagian besar responden menilai bahwa dukungan pemerintah setempat sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Dukungan pemerintah setempat mulai dari camat dan stafnya, kepala desa/kelurahan dan stafnya hingga kepala dusun merupakan suatu sistem pemerintahan di bawah pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya otonomi daerah sering terjadi *miss coordination* antara pemerintah daerah, mulai dari provinsi, kabupaten/kota hingga desa/ kelurahan bahkan tingkat dusun/pe-dukuhan. Sering ada ungkapan bahwa program ini bukan program kabupaten/ kota, tapi program provinsi.Arogansi tersebut sering menjadi kendala di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan. Masing-masing memiliki pandangan sendiri-sendiri padahal secara konstitusional masih dalam frame negara kesatuan RI.

Seorang Gubernur dapat langsung memanggil seorang kepala desa/ kelurahan tanpa berkoordinasi dengan Bupati/

walikota untuk mengkonfirmasi tentang sesuatu hal kaitannya dengan program provinsi, atau seorang bupati dapat langsung memanggil kepala desa/ kelurahan tanpa berkoordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah kecamatan. Kecenderungan *miss coordination* secara struktural di pemerintahan akan menimbulkan ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berkelanjutan, bahkan dinas teknis langsung pada lokasi dimana kebijakan itu diimplementasikan tanpa melibatkan aparat pemerintah setempat (desa/kelurahan).

Mencermati gejala *miss coordination* tersebut, maka selayaknya koordinasi antara pemerintah daerah atau POKJA dengan pemerintah kecamatan hingga pemerintah desa/kelurahan, bahkan sampai dengan tingkat dusun/kelurahan. Hal ini diperlukan dengan beberapa alasan: *pertama*, pemerintah pada tingkat yang paling bawah mengetahui kondisi geografis atau batas wilayah masing-masing; dan *kedua*, pemerintah setempat memahami karakteristik masyarakatnya termasuk kemungkinan potensi konflik jika suatu kebijakan akan diimplementasikan.

Agar implementasi efektif, POKJA sewajarnya menjadi tim kerja yang *power full*, cermat menyikapi perkembangan yang terjadi di lapangan, termasuk keadaan yang terburuk sekalipun. Keadaan yang terburuk dimaksud adalah konflik horizontal diantara sesama nelayan anggota kelompok minapolitan. Sebab dari informasi yang dihimpun berdasarkan pengamatan lapangan, nelayan-nelayan tersebut telah mengkapling wilayah operasi penangkapan ikan dan budidaya masing-masing. Menghindari kemungkinan-kemungkinan terburuk tersebut, maka POKJA harus berkoordinasi dengan pihak kepolisian maupun Polisi Pamong Praja secara cermat.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan, beberapa informan mengemukakan hal-hal yang terkait dengan keterlibatan pemerintah setempat sebagai berikut: *pertama,* perhatian pemerintah atau aparat kecamatan dan desa atau kelurahan selama ini sudah ada, tetapi perlu ditingkatkan lagi. Perhatian itu misalnya jalan yang ada perlu dibenahi atau diperbaiki sehingga tidak mengalami kesulitan dalam mengangkut hasil yang diperoleh; *kedua*, jalur listrik perlu diperhatikan sebagai prioritas, sebab bagaimana dijuluki sebagai kota ikan tapi listrik sebagai penerang atau mendukung mesin-mesin pendingin tidak ada; *ketiga,* bila mengandalkan es balok waktunya tidak

bertahan lama; *keempat,* harapannya adalah pemerintah kecamatan dan desa dapat memediasi ke pemerintah daerah atas permasalahan yang ada; *kelima,* mencarikan akses pasar agar bila terjadi over produksi nelayan tidak mengalami kerugian; *kelima,* selain itu perlu dipertimbangkan harga jual sehingga pendapatan minimal seimbang dengan pengeluaran; *keenam,* kewajiban untuk menicil peralatan yang diberikan sekarang ini selalu menjadi momok terhadap peralatan yang dimiliki karena belum lunas pembayarannya.

Sebenarnya masyarakat pada umumnya memiliki perhatian terhadap kebijakan pemerintah apalagi kebijakan itu bersentuhan langsung dengan aktivitas kehidupannya yang mendatangkan keuntungan nelayan dan keluarganya. Tetapi masalahnya adalah sering antara harapan yang inginkan tidak sinkron dengan kenyataan yang di lapangan. Masyarakat pedesaan pada umumnya mau diajak untuk berpartisipasi untuk kepentingan bersama, karena secara spontanitas mereka bahu membahu bahkan saling mengajak satu dengan lainnya untuk melaksanakannya.

Harapan seperti di atas relevan dengan apa yang pernah dikatakan Sastropoetro (1988: 40) bahwa: "partisipasi

masyarakat adalah keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran dan tanggungjawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama". Peran pemerintah yang terlalu dominan perlu dihindari, tetapi sebaliknya peran para tokoh maupun unsur anggota nelayan minapolitan diberi porsi yang lebih banyak keterlibatannya. Sehingga tidak terkesan pemerintah daerah --dalam hal ini POKJA-- sebagai pelaksana kebijakan memonopoli implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Oleh karena itu peran pemerintah setempat dalam menjalin komunikasi yang memungkinkan masyarakat mau berpartisipasi secara sukarela perlu digalakkan terus menerus. Selanjutnya bagaimana pemerintah atau implementator kebijakan melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk menanamkan nilai-nilai partisipasi. Pemerintah setempat harus mampu membangun komitmen yang didasari pada semangat solidaritas membangun bersama untuk kemakmuran masyarakat. Mendukung apa yang menjadi inspirasi masyarakat kearah perbaikan daerah dan masyarakatnya, termasuk sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Momen yang dianggap strategis dalam merumuskan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat sekarang ini adalah apa yang disebut dengan Musrenbang. Secara konseptual, tujuan Musrenbang adalah mengakomodir semua kepentingan, baik pemerintah, swasta dan masyarakat. Mengakomodir kepentingan masyarakat secara keseluruhan dari tingkat desa/ kelurahan hingga kabupaten/kota faktanya partisipasi di semua agent pembangunan ini sulit terjadi. Beberapa faktor yang menjadi penyebabnya adalah: (1) pola partisipasi masyarakat yang belum tersiapkan; (2) komunikasi vertikal dan horisontal yang belum terjalin satu dengan lainnya; (3) penekanan hanya pada output Musrenbang sehingga tujuan dan manfaat Musrenbang seolah terabaikan.

Kepatuhan dan Tanggungjawab

Hubungan yang moderat antara dimensi kepatuhan dan tanggungjawab dengan variabel latent implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan ditunjukkan oleh hasil perhitungan statistik lebih besar dari 0, yaitu koefisien loading factornya sebesar r = 0,490, artinya terjadi hubungan yang positif antara dimensi kepatuhan dan tanggungjawab yang terdiri dari indikator kerjasama, pengawasan, *reward*,

dan *punishment* terhadap variabel implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Demikian juga dari data hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sebagian besar responden memberi tanggapan positif atas dimensi kepatuhan dan tanggungjawab dengan skor total 83,3%.

Kepatuhan dan tanggungjawab kelompok sasaran merupakan dimensi yang penting diperhitungkan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Kelompok sasaran pada saat sosialisasi program bersifat pasif, tidak memahami apa sebenarnya maksud dan tujuan program yang akan diimplementasikan, bagaimana model dan tata cara pengelolaannya. Mereka akan aktif manakala dilibatkan atau diberi peran sesuai kemampuan dan keterampilan yang mereka miliki. Mereka perlu pendampingan disebabkan karena kemampuan mengolah informasi yang disampaikan saat sosialisasi sangat terbatas. Sebagian besar mereka berpendidikan SD sehingga wajar jika kemampuan menyerap pesan yang disampaikan implementator kebijakan tidak secara keseluruhan bisa dipahami. Disamping itu mereka tidak terbiasa atau terlatih untuk berani menanyakan hal-hal baru yang belum diketahui, apalagi orang yang menyampaikannya adalah orang baru

yang tidak biasa bergaul dengan mereka. Disinilah peran implementator untuk meyakinkan tentang apa kerugian dan keuntungan dari kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diperuntukkan bagi mereka.

Kemampuan meyakinkan tersebut merupakan tantangan implementator membangun kerja sama dengan kelompok nelayan di daerah pesisir dan pantai yang masih tradisional tersbut. Tantangan yang dihadapi itu antara lain: bagaimana memahami karakteristik masyarakat nelayan yang lebih senang memiliki kepuasaan hidup apa adanya dibandingkan dengan berfikir yang beorientasi pada peningkatan tangkapan yang berdampak pada peningkatan pendapatan. Karena *way of life* yang demikian maka apapun yang terjadi dengan keadaannya, hal tersebut tidak dianggap sebagai masalah baginya. Cara pandang seperti ini sangat sukar dirubah, karena itu meskipun menurut pandangan orang lain nelayan hidup dalam kemiskinan, bagi nelayan itu sendiri bukan sebagai kemiskinan dan bisa saja mereka merasa bahagia dengan kehidupan itu.

Implementator kebijakan harus mampu mencari strategi menghadapi masyarakat yang memiliki karakteristik tersebut.

Kondisi itu terjadi karena akses dengan dunia lain belum terbuka luas. Oleh karena itu pendekatan dialogis menjadi alternatif menjembatani *wife of life* nelayan tersebut. Sehingga apa yang dipikirkan, dirasakannya, dan dilihatnya dalam lingkungan hidup mereka yang "terkungkung" tersebut bisa terbuka, yaitu dengan cara pelaksana kebijakan memberi informasi tentang keadaan yang lebih dari masyarakat nelayan (misalnya digambarkan pada daerah tertentu) yang telah maju dengan adanya program minapolitan.

Dengan menggunakan model pendekatan dialogis tersebut diyakini mereka pasti bisa berubah, tetapi mereka seharusnya diawasi bahkan jika perlu dituntun oleh para pendamping yang mengetahui budaya yang berlaku didaerah setempat. Misalnya memahami bahasa daerah setempat, sehingga komunikasi akan terjalin dengan baik dan hal-hal yang belum diketahui bisa dimediasi oleh pendamping atau penyuluh tersebut. Disadari bahwa kelemahan dalam implementasi program terletak pada masalah pengawasan, untuk mengetahui perkembangan yang terjadi setelah program itu mulai diperkenalkan kepada mereka, selanjutnya dijalin koordinasi di antara pendamping-pendamping yang ada dan kelompok-

kelompok nelayan yang sudah dibentuk untuk menampung permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

Sebagai bentuk perhatian khusus implementator kepada kelompok sasaran, perlu dipertimbangkan pemberian reward atau penghargaan dalam bentuk apapun kepada kelompok atau warga yang berprestasi dalam program tersebut agar mereka tau bahwa ternyata mereka juga mampu beraktivitas sesuai harapan dari program (keinginan implementator). Dengan cara demikian mungkin dapat ditiru oleh kelompok atau warga lainnya. Sebaliknya jika ada kelompok nelayan yang tidak mematuhi kesepakatan yang telah dibuat bersama secara berulang-ulang, maka sebaiknya kelompok tersebut diberi sanksi. Saksi terberat misalnya menarik peralatan tangkap yang telah diberikan sebagai efek jera dan menjadi pelajaran bagi kelompok lainnya.

Untuk mengungkap bagaimana kepatuhan dan tanggungjawab kelompok sasaran dalam hal ini nelayan yang tergabung dalam kelompok-kelompok nelayan melalui program pengembangan kawasan minapolitan, maka peneliti melakukan wawancara dengan beberapa ketua dan anggota kelompok

nelayan, sehingga diperoleh beberapa informasi sebagai berikut: *pertama*, selama ini dengan terbentuknya kelompok-kelompok nelayan yang ada, sudah ada ketua masing-masing kelompok. Kerjasama selama ini sudah tercipta, tetapi yang menjadi masalah adalah masih ada sebagian ketua dan anggota kelompok yang tidak sepenuhnya mau bekerjasa sama. Dalam arti sering ada perbedaan pendapat diantara kelompok dan anggota;

Kedua, untuk melakukan pengawasan, masing-masing kelompok dipastikan diberi peran. Peran itu ada karena masing-masing kelompok bertanggungjawab terhadap pemenuhan kewajiban dalam hal membayar cicilan yang tiap kali melakukan penangkapan atau panen hasil budidaya harus dipenuhi ke pengelola yang sudah ditentukan; *ketiga,* bagi kelompok yang mampu membayar cicilan atau tunggakannya lima bulan sebelum jatuh tempo harus diberi bonus misalnya dimungkinkan untuk memperoleh pinjaman lagi untuk menambah armada alat tangkap dengan skala yang lebih besar.

Keempat, demikian pula bagi kelompok-kelompok yang belum atau menunggak pembayarannya secara tegas harus

diberi sanksi. Tetapi jika kelompok nelayan memenuhi kembali kewajibannya peralatan yang ditarik dapat diberikan kembali. Pengembalian peralatan tersebut dilakukan dengan cara anggota/ kelompok nelayan membuat surat pernyataan yang ditanda tangani oleh seluruh anggota kelompok dan diketahui oleh implementator kebijakan dan pemerintah setempat (Camat atau Kepala Desa).

Pandangan-padangan yang dikemukakan oleh beberapa ketua dan anggota kelompok nelayan tersebut perlu diapresiasi, karena bagaimanapun peran serta kelompok sasaran menjadi prioritas. Kemandekan kelompok sasaran yang tergabung dalam kelompok-kelompok yang ada, akan berakibat pada kegagalan dari kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diimplementasikan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

Mencermati hasil analisis secara statistik masing-masing dimensi dan dikaitkan dengan hasil wawancara serta hasil pengamatan lapangan yang telah dibahas secara komprehensif di atas, menunjukkan bahwa variable laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berpengaruh

terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara. Dari hasil analisis dan pembahasan yang dilakukan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi di antara Kelompok Kerja (POKJA) sebagai tim yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan sesuai SK Bupati No. 154/2007 belum terjalin koordinasi yang baik.

Dengan demikian keberadaan Kelompok Kerja (POKJA) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati sebagai acuan POKJA penting menjalin koordinasi yang saling bersinergi sesuai tugas dan fungsi masing-masing. Kunci koordinasi menurut Handoko (2003: 198) adalah: "komunikasi". Komunikasi merupakan proses untuk mengintegrasikan tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah yakni SKPD sesuai dengan bidang masing-masing dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, sehingga berpengaruh terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo.

Mencermati hasil analisis dimensi-dimensi implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo, baik dari aspek statistik, hasil observasi dan wawancara menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas produksi perikanan. Pengaruh yang signifikan tersebut terlihat dari adanya perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran atau nelayan penangkap ikan dan nelayan budidaya.

Perubahan yang terjadi di kalangan nelayan, baik secara individu, kelompok-kelompok maupun perubahan masyarakat nelayan dalam komunitas minapolitan, merupakan sebuah perubahan yang dinamis. Secara kelembagaan, keberadaan POKJA yang diberi tanggungjawab dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan cukup efektif dalam mencapai target yaitu peningkatan produksi perikanan tangkap dan budidaya. Tetapi dari hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan pada kelompok nelayan minapolitan tampak satu hal yang patut disikapi mengenai aktivitas nelayan penangkap ikan dan budidaya, yaitu pendekatan yang digunakan oleh implementator kebijakan. Pendekatan itu tentunya berorientasi pada

pemberdayaan nelayan minapolitan dengan memperhatikan aspek-aspek yang secara cermat patut dipertimbangkan agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan lebih optimal di masa-masa yang akan datang.

BAB IV

PEMBERDAYAAN NELAYAN TRADISIONAL

Kebijakan, Kelembagaan dan Keberlanjutan

Analisis yang dikembangkan dalam buku ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara yang telah berlangsung sejak tahun 2008 berdasarkan Surat Keputusan Bupati Gorontalo Utara Nomor 153 Tahun 2008 sudah berdampak terhadap nelayan tradisional. Berdasarkan hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berdampak pada beberapa aspek: *Pertama*, Pendapatan Nelayan Anggota Minapolitan meningkat yaitu Rp. 2.083.333 per bulan dari sebelumnya Rp. 725.000 per bulan. Pendapatan tersebut menunjukkan bahwa pendapatan nelayan telah melampaui Upah Minimum Provinsi (UMP) Gorontalo. *Kedua,* terjadi

peningkatan akses jalan, jembatan, komunikasi, pendidikan dan kesehatan (Puskesmas Pembantu).

Terbukanya akses tersebut telah membawa perubahan khususnya terbukanya jalur yang memungkinkan para nelayan memasarkan hasil produksinya atau pedagang yang hendak membeli hasil produksi nelayan. Kendalanya adalah belum terdapat pasar desa di kawasan minapolitan sesuai target Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (Renstra 2010-2014), yaitu tiap desa yang menjadi kawasan minapolitan akan dibangun satu pasar. Akibatnya hasil produksi nelayan tidak langsung terjual, akhirnya kualitas ikan menurun sehingga berdampak pada nilai jual. Selanjutnya investasi yang diharapkan terjadi baik dari masyarakat, swasta maupun BUMN belum tumbuh dengan baik. Transaksi masih lebih dominan diperankan oleh pedagang antara atau tengkulak, sementara pihak swasta maupun BUMN belum melakukannya. Keterlibatan pihak Bank misalnya belum berani melakukan investasi dalam bentuk memberi pinjaman ke para nelayan. Hal ini terjadi karena pihak bank menghendaki para nelayan harus memiliki jaminan atau agunan sebagai syarat memperoleh pinjaman. Sementara itu di kawasan titik-titik

walikota untuk mengkonfirmasi tentang sesuatu hal kaitannya dengan program provinsi, atau seorang bupati dapat langsung memanggil kepala desa/ kelurahan tanpa berkoordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah kecamatan. Kecenderungan *miss coordination* secara struktural di pemerintahan akan menimbulkan ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berkelanjutan, bahkan dinas teknis langsung pada lokasi dimana kebijakan itu diimplementasikan tanpa melibatkan aparat pemerintah setempat (desa/kelurahan).

Mencermati gejala *miss coordination* tersebut, maka selayaknya koordinasi antara pemerintah daerah atau POKJA dengan pemerintah kecamatan hingga pemerintah desa/kelurahan, bahkan sampai dengan tingkat dusun/kelurahan. Hal ini diperlukan dengan beberapa alasan: *pertama*, pemerintah pada tingkat yang paling bawah mengetahui kondisi geografis atau batas wilayah masing-masing; dan *kedua*, pemerintah setempat memahami karakteristik masyarakatnya termasuk kemungkinan potensi konflik jika suatu kebijakan akan diimplementasikan.

Agar implementasi efektif, POKJA sewajarnya menjadi tim kerja yang *power full*, cermat menyikapi perkembangan yang terjadi di lapangan, termasuk keadaan yang terburuk sekalipun. Keadaan yang terburuk dimaksud adalah konflik horizontal diantara sesama nelayan anggota kelompok minapolitan. Sebab dari informasi yang dihimpun berdasarkan pengamatan lapangan, nelayan-nelayan tersebut telah mengkapling wilayah operasi penangkapan ikan dan budidaya masing-masing. Menghindari kemungkinan-kemungkinan terburuk tersebut, maka POKJA harus berkoordinasi dengan pihak kepolisian maupun Polisi Pamong Praja secara cermat.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan, beberapa informan mengemukakan hal-hal yang terkait dengan keterlibatan pemerintah setempat sebagai berikut: *pertama,* perhatian pemerintah atau aparat kecamatan dan desa atau kelurahan selama ini sudah ada, tetapi perlu ditingkatkan lagi. Perhatian itu misalnya jalan yang ada perlu dibenahi atau diperbaiki sehingga tidak mengalami kesulitan dalam mengangkut hasil yang diperoleh; *kedua*, jalur listrik perlu diperhatikan sebagai prioritas, sebab bagaimana dijuluki sebagai kota ikan tapi listrik sebagai penerang atau mendukung mesin-mesin pendingin tidak ada; *ketiga,* bila mengandalkan es balok waktunya tidak

bertahan lama; *keempat,* harapannya adalah pemerintah kecamatan dan desa dapat memediasi ke pemerintah daerah atas permasalahan yang ada; *kelima,* mencarikan akses pasar agar bila terjadi over produksi nelayan tidak mengalami kerugian; *kelima,* selain itu perlu dipertimbangkan harga jual sehingga pendapatan minimal seimbang dengan pengeluaran; *keenam,* kewajiban untuk menicil peralatan yang diberikan sekarang ini selalu menjadi momok terhadap peralatan yang dimiliki karena belum lunas pembayarannya.

Sebenarnya masyarakat pada umumnya memiliki perhatian terhadap kebijakan pemerintah apalagi kebijakan itu bersentuhan langsung dengan aktivitas kehidupannya yang mendatangkan keuntungan nelayan dan keluarganya. Tetapi masalahnya adalah sering antara harapan yang inginkan tidak sinkron dengan kenyataan yang di lapangan. Masyarakat pedesaan pada umumnya mau diajak untuk berpartisipasi untuk kepentingan bersama, karena secara spontanitas mereka bahu membahu bahkan saling mengajak satu dengan lainnya untuk melaksanakannya.

Harapan seperti di atas relevan dengan apa yang pernah dikatakan Sastropoetro (1988: 40) bahwa: "partisipasi

masyarakat adalah keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran dan tanggungjawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama". Peran pemerintah yang terlalu dominan perlu dihindari, tetapi sebaliknya peran para tokoh maupun unsur anggota nelayan minapolitan diberi porsi yang lebih banyak keterlibatannya. Sehingga tidak terkesan pemerintah daerah --dalam hal ini POKJA-- sebagai pelaksana kebijakan memonopoli implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan.

Oleh karena itu peran pemerintah setempat dalam menjalin komunikasi yang memungkinkan masyarakat mau berpartisipasi secara sukarela perlu digalakkan terus menerus. Selanjutnya bagaimana pemerintah atau implementator kebijakan melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk menanamkan nilai-nilai partisipasi. Pemerintah setempat harus mampu membangun komitmen yang didasari pada semangat solidaritas membangun bersama untuk kemakmuran masyarakat. Mendukung apa yang menjadi inspirasi masyarakat kearah perbaikan daerah dan masyarakatnya, termasuk sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Momen yang dianggap strategis dalam merumuskan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat sekarang ini adalah apa yang disebut dengan Musrenbang. Secara konseptual, tujuan Musrenbang adalah mengakomodir semua kepentingan, baik pemerintah, swasta dan masyarakat. Mengakomodir kepentingan masyarakat secara keseluruhan dari tingkat desa/ kelurahan hingga kabupaten/kota faktanya partisipasi di semua agent pembangunan ini sulit terjadi. Beberapa faktor yang menjadi penyebabnya adalah: (1) pola partisipasi masyarakat yang belum tersiapkan; (2) komunikasi vertikal dan horisontal yang belum terjalin satu dengan lainnya; (3) penekanan hanya pada output Musrenbang sehingga tujuan dan manfaat Musrenbang seolah terabaikan.

Kepatuhan dan Tanggungjawab

Hubungan yang moderat antara dimensi kepatuhan dan tanggungjawab dengan variabel latent implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan ditunjukkan oleh hasil perhitungan statistik lebih besar dari 0, yaitu koefisien loading factornya sebesar r = 0,490, artinya terjadi hubungan yang positif antara dimensi kepatuhan dan tanggungjawab yang terdiri dari indikator kerjasama, pengawasan, *reward*,

dan *punishment* terhadap variabel implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan. Demikian juga dari data hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa sebagian besar responden memberi tanggapan positif atas dimensi kepatuhan dan tanggungjawab dengan skor total 83,3%.

Kepatuhan dan tanggungjawab kelompok sasaran merupakan dimensi yang penting diperhitungkan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Kelompok sasaran pada saat sosialisasi program bersifat pasif, tidak memahami apa sebenarnya maksud dan tujuan program yang akan diimplementasikan, bagaimana model dan tata cara pengelolaannya. Mereka akan aktif manakala dilibatkan atau diberi peran sesuai kemampuan dan keterampilan yang mereka miliki. Mereka perlu pendampingan disebabkan karena kemampuan mengolah informasi yang disampaikan saat sosialisasi sangat terbatas. Sebagian besar mereka berpendidikan SD sehingga wajar jika kemampuan menyerap pesan yang disampaikan implementator kebijakan tidak secara keseluruhan bisa dipahami. Disamping itu mereka tidak terbiasa atau terlatih untuk berani menanyakan hal-hal baru yang belum diketahui, apalagi orang yang menyampaikannya adalah orang baru

yang tidak biasa bergaul dengan mereka. Disinilah peran implementator untuk meyakinkan tentang apa kerugian dan keuntungan dari kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diperuntukkan bagi mereka.

Kemampuan meyakinkan tersebut merupakan tantangan implementator membangun kerja sama dengan kelompok nelayan di daerah pesisir dan pantai yang masih tradisional tersbut. Tantangan yang dihadapi itu antara lain: bagaimana memahami karakteristik masyarakat nelayan yang lebih senang memiliki kepuasaan hidup apa adanya dibandingkan dengan berfikir yang beorientasi pada peningkatan tangkapan yang berdampak pada peningkatan pendapatan. Karena *way of life* yang demikian maka apapun yang terjadi dengan keadaannya, hal tersebut tidak dianggap sebagai masalah baginya. Cara pandang seperti ini sangat sukar dirubah, karena itu meskipun menurut pandangan orang lain nelayan hidup dalam kemiskinan, bagi nelayan itu sendiri bukan sebagai kemiskinan dan bisa saja mereka merasa bahagia dengan kehidupan itu.

Implementator kebijakan harus mampu mencari strategi menghadapi masyarakat yang memiliki karakteristik tersebut.

Kondisi itu terjadi karena akses dengan dunia lain belum terbuka luas. Oleh karena itu pendekatan dialogis menjadi alternatif menjembatani *wife of life* nelayan tersebut. Sehingga apa yang dipikirkan, dirasakannya, dan dilihatnya dalam lingkungan hidup mereka yang "terkungkung" tersebut bisa terbuka, yaitu dengan cara pelaksana kebijakan memberi informasi tentang keadaan yang lebih dari masyarakat nelayan (misalnya digambarkan pada daerah tertentu) yang telah maju dengan adanya program minapolitan.

Dengan menggunakan model pendekatan dialogis tersebut diyakini mereka pasti bisa berubah, tetapi mereka seharusnya diawasi bahkan jika perlu dituntun oleh para pendamping yang mengetahui budaya yang berlaku didaerah setempat. Misalnya memahami bahasa daerah setempat, sehingga komunikasi akan terjalin dengan baik dan hal-hal yang belum diketahui bisa dimediasi oleh pendamping atau penyuluh tersebut. Disadari bahwa kelemahan dalam implementasi program terletak pada masalah pengawasan, untuk mengetahui perkembangan yang terjadi setelah program itu mulai diperkenalkan kepada mereka, selanjutnya dijalin koordinasi di antara pendamping-pendamping yang ada dan kelompok-

kelompok nelayan yang sudah dibentuk untuk menampung permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

Sebagai bentuk perhatian khusus implementator kepada kelompok sasaran, perlu dipertimbangkan pemberian reward atau penghargaan dalam bentuk apapun kepada kelompok atau warga yang berprestasi dalam program tersebut agar mereka tau bahwa ternyata mereka juga mampu beraktivitas sesuai harapan dari program (keinginan implementator). Dengan cara demikian mungkin dapat ditiru oleh kelompok atau warga lainnya. Sebaliknya jika ada kelompok nelayan yang tidak mematuhi kesepakatan yang telah dibuat bersama secara berulang-ulang, maka sebaiknya kelompok tersebut diberi sanksi. Saksi terberat misalnya menarik peralatan tangkap yang telah diberikan sebagai efek jera dan menjadi pelajaran bagi kelompok lainnya.

Untuk mengungkap bagaimana kepatuhan dan tanggungjawab kelompok sasaran dalam hal ini nelayan yang tergabung dalam kelompok-kelompok nelayan melalui program pengembangan kawasan minapolitan, maka peneliti melakukan wawancara dengan beberapa ketua dan anggota kelompok

nelayan, sehingga diperoleh beberapa informasi sebagai berikut: *pertama*, selama ini dengan terbentuknya kelompok-kelompok nelayan yang ada, sudah ada ketua masing-masing kelompok. Kerjasama selama ini sudah tercipta, tetapi yang menjadi masalah adalah masih ada sebagian ketua dan anggota kelompok yang tidak sepenuhnya mau bekerjasa sama. Dalam arti sering ada perbedaan pendapat diantara kelompok dan anggota;

Kedua, untuk melakukan pengawasan, masing-masing kelompok dipastikan diberi peran. Peran itu ada karena masing-masing kelompok bertanggungjawab terhadap pemenuhan kewajiban dalam hal membayar cicilan yang tiap kali melakukan penangkapan atau panen hasil budidaya harus dipenuhi ke pengelola yang sudah ditentukan; *ketiga,* bagi kelompok yang mampu membayar cicilan atau tunggakannya lima bulan sebelum jatuh tempo harus diberi bonus misalnya dimungkinkan untuk memperoleh pinjaman lagi untuk menambah armada alat tangkap dengan skala yang lebih besar.

Keempat, demikian pula bagi kelompok-kelompok yang belum atau menunggak pembayarannya secara tegas harus

diberi sanksi. Tetapi jika kelompok nelayan memenuhi kembali kewajibannya peralatan yang ditarik dapat diberikan kembali. Pengembalian peralatan tersebut dilakukan dengan cara anggota/ kelompok nelayan membuat surat pernyataan yang ditanda tangani oleh seluruh anggota kelompok dan diketahui oleh implementator kebijakan dan pemerintah setempat (Camat atau Kepala Desa).

Pandangan-padangan yang dikemukakan oleh beberapa ketua dan anggota kelompok nelayan tersebut perlu diapresiasi, karena bagaimanapun peran serta kelompok sasaran menjadi prioritas. Kemandekan kelompok sasaran yang tergabung dalam kelompok-kelompok yang ada, akan berakibat pada kegagalan dari kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang diimplementasikan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

Mencermati hasil analisis secara statistik masing-masing dimensi dan dikaitkan dengan hasil wawancara serta hasil pengamatan lapangan yang telah dibahas secara komprehensif di atas, menunjukkan bahwa variable laten implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berpengaruh

terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara. Dari hasil analisis dan pembahasan yang dilakukan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi di antara Kelompok Kerja (POKJA) sebagai tim yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan sesuai SK Bupati No. 154/2007 belum terjalin koordinasi yang baik.

Dengan demikian keberadaan Kelompok Kerja (POKJA) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati sebagai acuan POKJA penting menjalin koordinasi yang saling bersinergi sesuai tugas dan fungsi masing-masing. Kunci koordinasi menurut Handoko (2003: 198) adalah: "komunikasi". Komunikasi merupakan proses untuk mengintegrasikan tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah yakni SKPD sesuai dengan bidang masing-masing dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan, sehingga berpengaruh terhadap efektivitas produksi perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo.

Mencermati hasil analisis dimensi-dimensi implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo, baik dari aspek statistik, hasil observasi dan wawancara menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas produksi perikanan. Pengaruh yang signifikan tersebut terlihat dari adanya perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran atau nelayan penangkap ikan dan nelayan budidaya.

Perubahan yang terjadi di kalangan nelayan, baik secara individu, kelompok-kelompok maupun perubahan masyarakat nelayan dalam komunitas minapolitan, merupakan sebuah perubahan yang dinamis. Secara kelembagaan, keberadaan POKJA yang diberi tanggungjawab dalam mengawal implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan cukup efektif dalam mencapai target yaitu peningkatan produksi perikanan tangkap dan budidaya. Tetapi dari hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan pada kelompok nelayan minapolitan tampak satu hal yang patut disikapi mengenai aktivitas nelayan penangkap ikan dan budidaya, yaitu pendekatan yang digunakan oleh implementator kebijakan. Pendekatan itu tentunya berorientasi pada

pemberdayaan nelayan minapolitan dengan memperhatikan aspek-aspek yang secara cermat patut dipertimbangkan agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan lebih optimal di masa-masa yang akan datang.

BAB IV

PEMBERDAYAAN NELAYAN TRADISIONAL

Kebijakan, Kelembagaan dan Keberlanjutan

Analisis yang dikembangkan dalam buku ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara yang telah berlangsung sejak tahun 2008 berdasarkan Surat Keputusan Bupati Gorontalo Utara Nomor 153 Tahun 2008 sudah berdampak terhadap nelayan tradisional. Berdasarkan hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berdampak pada beberapa aspek: *Pertama*, Pendapatan Nelayan Anggota Minapolitan meningkat yaitu Rp. 2.083.333 per bulan dari sebelumnya Rp. 725.000 per bulan. Pendapatan tersebut menunjukkan bahwa pendapatan nelayan telah melampaui Upah Minimum Provinsi (UMP) Gorontalo. *Kedua,* terjadi

peningkatan akses jalan, jembatan, komunikasi, pendidikan dan kesehatan (Puskesmas Pembantu).

Terbukanya akses tersebut telah membawa perubahan khususnya terbukanya jalur yang memungkinkan para nelayan memasarkan hasil produksinya atau pedagang yang hendak membeli hasil produksi nelayan. Kendalanya adalah belum terdapat pasar desa di kawasan minapolitan sesuai target Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (Renstra 2010-2014), yaitu tiap desa yang menjadi kawasan minapolitan akan dibangun satu pasar. Akibatnya hasil produksi nelayan tidak langsung terjual, akhirnya kualitas ikan menurun sehingga berdampak pada nilai jual. Selanjutnya investasi yang diharapkan terjadi baik dari masyarakat, swasta maupun BUMN belum tumbuh dengan baik. Transaksi masih lebih dominan diperankan oleh pedagang antara atau tengkulak, sementara pihak swasta maupun BUMN belum melakukannya. Keterlibatan pihak Bank misalnya belum berani melakukan investasi dalam bentuk memberi pinjaman ke para nelayan. Hal ini terjadi karena pihak bank menghendaki para nelayan harus memiliki jaminan atau agunan sebagai syarat memperoleh pinjaman. Sementara itu di kawasan titik-titik

minapolitan belum tersedia koperasi yang dapat membantu baik dari sisi modal, juga membeli atau menampung hasil produksi para nelayan.

Agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka perlu dipertimbangkan beberapa hal:

- Melakukan pemetaan SDM nelayan yang tergabung dalam kelompok minapolitan, baik sebagai nelayan penangkap ikan maupun nelayan pembudidaya;
- Melakukan pendataan secara akurat kelompok-kelompok nelayan yang produktif dan yang tidak produktif sebagai acuan dalam memberikan bantuan atau kebijakan lain yang benar-benar membentuk karakter nelayan yang mandiri dan bertanggungjawab;
- Kelompok Kerja (POKJA) yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Gorontalo Utara No. 154 tahun 2008 untuk lebih memaksimalkan peran masing-masing sesuai TUPOKSI dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara;

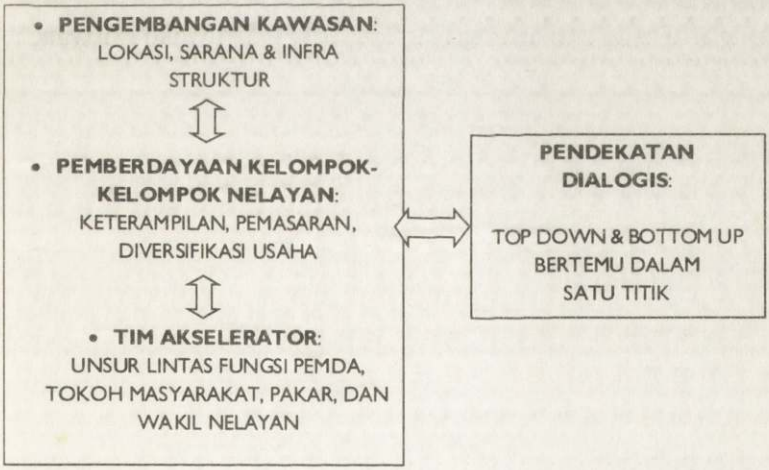
- Mengupayakan terbentuknya Koperasi Nelayan di kawasan minapolitan: Anggrek (minapolis), Kwandang dan Sumalata (*hinterland*);
- Mengupayakan tersedianya akses pasar sebagai tempat memasarkan hasil produksi, baik perikanan tangkap dan budidaya;
- Mengupayakan areal yang permanen dan luas untuk penjemuran hasil rumput laut yang dapat menjamin kualitas sehingga harga jual rumput laut dapat bersaing dengan daerah-daerah lain;
- Mengupayakan para tenaga penyuluh lapangan yang memiliki kompetensi, baik dari jumlah maupun kemampuan dalam berkomunikasi dengan nelayan setempat dan berdomisili yang tidak jauh dari kawasan minapolitan;
- Mengusahakan agar kawasan/area minapolitan tidak dijadikan sebagai daerah kawasan penambangan yang akan merusak lingkungan dan ekosistem disepanjang pesisir laut;

- Untuk pengembangan kegiatan ikutan agar tumbuh subur dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan hendaknya para ibu-ibu nelayan dapat dimotivasi untuk mengembangkan usahanya agar tingkat kesejahteran keluarga meningkat;
- Mengajak anggota nelayan minapolitan yang berprestasi untuk melakukan studi komparasi ke daerah-daerah yang program/kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang telah maju seperti di Jawa Barat dan Jawa Timur;
- Sebaiknya para nelayan diberi pelatihan keterampilan selain sebagai penangkap ikan dan pembudidaya seperti memperbaiki mesin ketinting atau lainnya, agar biaya pemeliharaan peralatan dapat ditekan sekecil mungkin;
- Dalam peningkatan kesejahteraan nelayan dan kepastian jaminan hidup, serta usahanya sebaiknya anggota nelayan tersebut diasuransikan, baik peralatannya maupun jiwanya.

Pada akhirnya, sangat penting dicatat bahwa *kegiatan ikutan* yang diharapkan tumbuh subur dengan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan jawaban yang menjamin keberlanjutan kebijakan minapolitan. Peluang

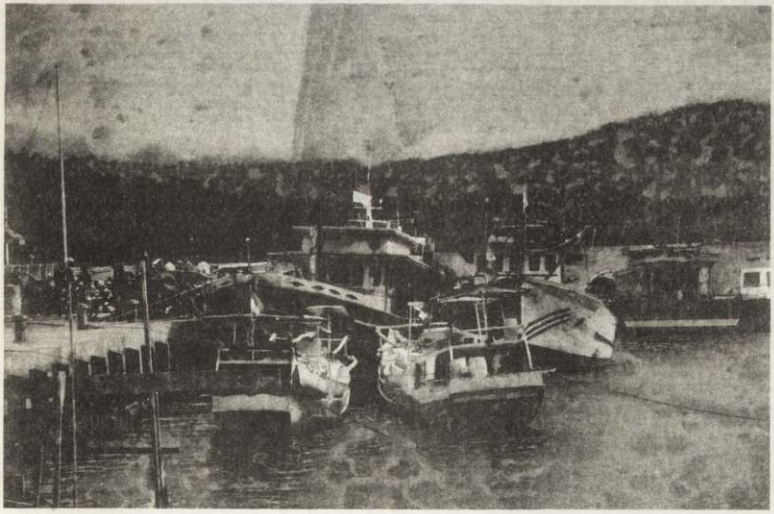
untuk mengembangkan kegiatan ikutan masih berpeluang dilakukan dengan catatan perlu pendampingan/pelatihan SDM khususnya komunitas perempuan di pesisir yang memiliki jiwa wirausaha mandiri dan produktif. Dengan demikian maka penghidupan nelayan tumbuh dari kekuatan mereka sendiri dengan infrastruktur dan akses pasar yang makin memadai, serta dukungan sektor negara dan kelembagaan masyarakat di setiap wilayah.

MODEL PEMBERDAYAAN KELOMPOK-KELOMPOK NELAYAN MINAPOLITAN



Dari gambar tersebut menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan diperlukan pendekatan dialogis, yaitu suatu model dialog yang memadukan pemikiran dari pemerintah (pusat/daerah) dengan pemikiran yang berasal dari bawah yang selanjutnya dipertemukan pada satu titik "kesepakatan bersama" dengan memperhatikan aspek-aspek: 1) pengembangan kawasan, yang meliputi: lokasi, sarana dan infra struktur; 2) pemberdayaan kelompok-kelompok nelayan, yang meliputi: keterampilan, modal tanpa agunan, pemasaran, dan diversifikasi usaha; 3) tim akselerator/ pembimbing yang terdiri dari: unsur lintas fungsi PEMDA, tokoh masyarakat, pakar, dan wakil nelayan.

FOTO FOTO



DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies).* Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.

Adiwisastra, Josy. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik, Menjembatani Visi dengan Realitas,* dalam Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Barker, C., Pistrang, N., and Elliott, R. 2002. *Research Methods in Clinical Psychology : An Introduction for Students and Practitioners, 2nd,* John Wiley & Sons, Ltd. England.

Barnes, James G. 2003. *Secrets of Customer Relationship Management.* Terjemahan Andreas Winardi. Yogyakarta: NADI.

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

Bollen, Kenneth A. dan Scott Long (editors). 1993. *Testing Structural Equation Model.* Sage Publication.

Byrne, Barbara M. 1998. *Structural Equation Modeling with LISREL, PRELIS and SIMPLIS.* Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Cohen L., Manion, L. and Morrison, K., 2000. *Research Methods in Education, Fifth edition,* Routledge Falmer, London.

Dahuri, dkk. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu.* Jakarta: PT Pradnya Paramita.

Djojohadikusumo, Sumitro. 1955. *Ekonomi Pembangunan.* Jakarta : Penerbit PT Pembangunan.

Edy, Hery. 2004. *Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Melalui Perbankan Mikro.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

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

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

Hair, J. F. Jr.; Rolph E. Anderson; Ronald L. Tatham & William C. Black. 2006. *Multivariate Data Analysis. Sixth Edition.* New Jersey: Prentice Hall.

Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen. Edisi 2.* Yogyakarta: BPFE.

Hariandja, Mariot Tua Efendi. 2006. *Perilaku Organisasi: Memahami dan Mengelola Perilaku dalam Organisasi.* Bandung: Penerbit: UNPAR Press.

Hersey, Paul. Kenneth H. Blanchard, & Dewey E. Johnson. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia.* Terjemahan Agus Dharma. Jakarta: Erlangga.

Hidayat dan Sucherly. 1986. *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintah dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World.* Oxford : Penerbit University Press.

de Jonge, Huub. 1989. *Hubungan Ketergantungan dalam Perikanan di Madura.* Dalam Huub de Jonge ed. Agama, Kebudayaan, dan Ekonomi. Jakarta: Rajawali.

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

Joseph. B. Giacquinta, Neal. Gross and Marilyn. Berstein. 1971. *Implementing Organizational Innovation. A Sociological Analysis of Planned Educational Change.* New York: Basic Books.

Kamaluddin, Laode. 2005. *Indonesia Sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi.* UMMPRESS.

Kasim, Hasan. 1995. *Antara Harapan dan Kenyataan.* Studi tentang Aspirasi Nelayan terhadap Pendidikan Anak di Cambaya. Ujung Pandang. UNHAS.

Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006a. *Konflik Sosial Nelayan Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Alam.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006b. *Perempuan Pesisir.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007a. *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007b. *Jaminan Sosial Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir.* Universitas Jember: Pusat Penelitian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Lane, E.J. 1993. *Implementations Models. The Public Sector: Concepts, Models and Approachess.* London. Sage Publication.

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.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy; An Evolutionary Approach.* Belmont, CA.: Wadsworth.

Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik.* Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan.

McCallum, R.C., M.W. Browne dan H.W. Sugawara (1996) *Power Analysis and Determination of Sample for Covariance Structure Modeling, Psychological Methods, 1, 130 – 149.*

Mazmanian, Daniel. A., dan Sabatier, Paul A. 1933. *Implementation and Public Policy.* London: Foresman and Company.

Meter, Donald Van, & Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process:A Conceptual Framework, dalam Adinistration and Society 6, 1975:* London: Sage.

Mulyadi, S. 2005. *Ekonomi Kelautan:* Jakarta: PT. Grafindo Persada.

Quade, E.S. 1975. *Analysis for Public Decisions.*New York: Elsevier.

Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy.* Chicago:The Dorcey Press.

Rintuh, Cornelius & Miar. 2005. *Kelembagaan dan Ekonomi Rakyat.* Yogyakarta: Penerbit BPFE UGM.

Robbins, Stephen. 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and Applications.* New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

_____. 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3.* Terjemahan Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.

Rosenbloom, David H. & Robert S. Fravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector: McGraw-Hill Publishing Company.*

Saefullah, A. Djadja. 2008. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Perspektif Manajamen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi.* Bandung: LP3AN FISIP Unapad.

Sastropoetro. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional.* Alumni Bandung.

Satria, Arif. 2009. *Ekologi Politik Nelayan.* Yogyakarta: LKiS.

_____. 2009. *Pesisir dan Laut untuk Rakyat.* Bogor: IPB Press.

Setiawan, Iwan. 2008. *Keragaan Pembangunan Perikanan Tangkap Suatu Analisis Program Pemberdayaan Nelayan Kecil.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

minapolitan belum tersedia koperasi yang dapat membantu baik dari sisi modal, juga membeli atau menampung hasil produksi para nelayan.

Agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka perlu dipertimbangkan beberapa hal:

- Melakukan pemetaan SDM nelayan yang tergabung dalam kelompok minapolitan, baik sebagai nelayan penangkap ikan maupun nelayan pembudidaya;
- Melakukan pendataan secara akurat kelompok-kelompok nelayan yang produktif dan yang tidak produktif sebagai acuan dalam memberikan bantuan atau kebijakan lain yang benar-benar membentuk karakter nelayan yang mandiri dan bertanggungjawab;
- Kelompok Kerja (POKJA) yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Gorontalo Utara No. 154 tahun 2008 untuk lebih memaksimalkan peran masing-masing sesuai TUPOKSI dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara;

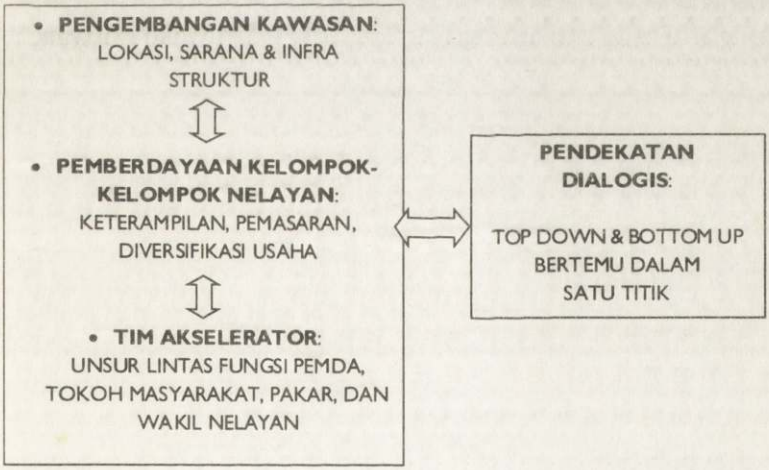
- Mengupayakan terbentuknya Koperasi Nelayan di kawasan minapolitan: Anggrek (minapolis), Kwandang dan Sumalata (*hinterland*);
- Mengupayakan tersedianya akses pasar sebagai tempat memasarkan hasil produksi, baik perikanan tangkap dan budidaya;
- Mengupayakan areal yang permanen dan luas untuk penjemuran hasil rumput laut yang dapat menjamin kualitas sehingga harga jual rumput laut dapat bersaing dengan daerah-daerah lain;
- Mengupayakan para tenaga penyuluh lapangan yang memiliki kompetensi, baik dari jumlah maupun kemampuan dalam berkomunikasi dengan nelayan setempat dan berdomisili yang tidak jauh dari kawasan minapolitan;
- Mengusahakan agar kawasan/area minapolitan tidak dijadikan sebagai daerah kawasan penambangan yang akan merusak lingkungan dan ekosistem disepanjang pesisir laut;

- Untuk pengembangan kegiatan ikutan agar tumbuh subur dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan hendaknya para ibu-ibu nelayan dapat dimotivasi untuk mengembangkan usahanya agar tingkat kesejahteran keluarga meningkat;
- Mengajak anggota nelayan minapolitan yang berprestasi untuk melakukan studi komparasi ke daerah-daerah yang program/kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang telah maju seperti di Jawa Barat dan Jawa Timur;
- Sebaiknya para nelayan diberi pelatihan keterampilan selain sebagai penangkap ikan dan pembudidaya seperti memperbaiki mesin ketinting atau lainnya, agar biaya pemeliharaan peralatan dapat ditekan sekecil mungkin;
- Dalam peningkatan kesejahteraan nelayan dan kepastian jaminan hidup, serta usahanya sebaiknya anggota nelayan tersebut diasuransikan, baik peralatannya maupun jiwanya.

Pada akhirnya, sangat penting dicatat bahwa *kegiatan ikutan* yang diharapkan tumbuh subur dengan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan jawaban yang menjamin keberlanjutan kebijakan minapolitan. Peluang

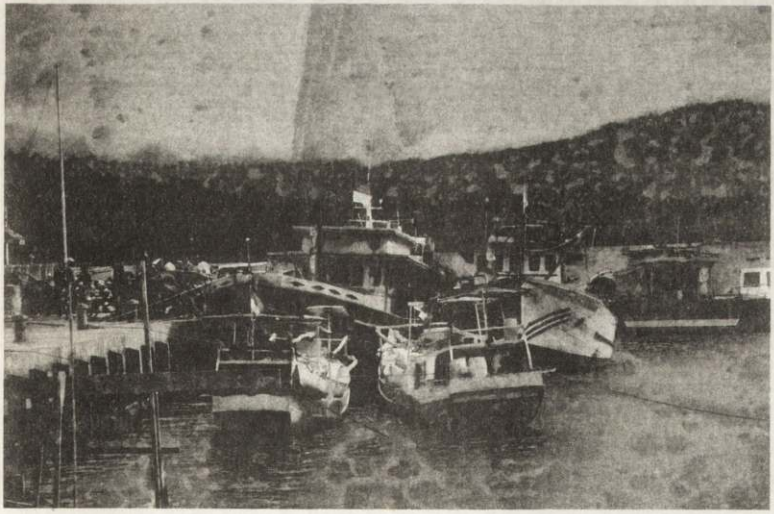
untuk mengembangkan kegiatan ikutan masih berpeluang dilakukan dengan catatan perlu pendampingan/pelatihan SDM khususnya komunitas perempuan di pesisir yang memiliki jiwa wirausaha mandiri dan produktif. Dengan demikian maka penghidupan nelayan tumbuh dari kekuatan mereka sendiri dengan infrastruktur dan akses pasar yang makin memadai, serta dukungan sektor negara dan kelembagaan masyarakat di setiap wilayah.

MODEL PEMBERDAYAAN KELOMPOK-KELOMPOK NELAYAN MINAPOLITAN



Dari gambar tersebut menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan diperlukan pendekatan dialogis, yaitu suatu model dialog yang memadukan pemikiran dari pemerintah (pusat/daerah) dengan pemikiran yang berasal dari bawah yang selanjutnya dipertemukan pada satu titik "kesepakatan bersama" dengan memperhatikan aspek-aspek: 1) pengembangan kawasan, yang meliputi: lokasi, sarana dan infra struktur; 2) pemberdayaan kelompok-kelompok nelayan, yang meliputi: keterampilan, modal tanpa agunan, pemasaran, dan diversifikasi usaha; 3) tim akselerator/ pembimbing yang terdiri dari: unsur lintas fungsi PEMDA, tokoh masyarakat, pakar, dan wakil nelayan.

FOTO FOTO



DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies).* Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.

Adiwisastra, Josy. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik, Menjembatani Visi dengan Realitas,* dalam Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Barker, C., Pistrang, N., and Elliott, R. 2002. *Research Methods in Clinical Psychology : An Introduction for Students and Practitioners, 2nd,* John Wiley & Sons, Ltd. England.

Barnes, James G. 2003. *Secrets of Customer Relationship Management.* Terjemahan Andreas Winardi. Yogyakarta: NADI.

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

Bollen, Kenneth A. dan Scott Long (editors). 1993. *Testing Structural Equation Model.* Sage Publication.

Byrne, Barbara M. 1998. *Structural Equation Modeling with LISREL, PRELIS and SIMPLIS.* Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Cohen L., Manion, L. and Morrison, K., 2000. *Research Methods in Education, Fifth edition,* Routledge Falmer, London.

Dahuri, dkk. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu.* Jakarta: PT Pradnya Paramita.

Djojohadikusumo, Sumitro. 1955. *Ekonomi Pembangunan.* Jakarta : Penerbit PT Pembangunan.

Edy, Hery. 2004. *Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Melalui Perbankan Mikro.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

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

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

Hair, J. F. Jr.; Rolph E. Anderson; Ronald L. Tatham & William C. Black. 2006. *Multivariate Data Analysis. Sixth Edition.* New Jersey: Prentice Hall.

Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen. Edisi 2.* Yogyakarta: BPFE.

Hariandja, Mariot Tua Efendi. 2006. *Perilaku Organisasi: Memahami dan Mengelola Perilaku dalam Organisasi.* Bandung: Penerbit: UNPAR Press.

Hersey, Paul. Kenneth H. Blanchard, & Dewey E. Johnson. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia.* Terjemahan Agus Dharma. Jakarta: Erlangga.

Hidayat dan Sucherly. 1986. *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintah dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World.* Oxford : Penerbit University Press.

de Jonge, Huub. 1989. *Hubungan Ketergantungan dalam Perikanan di Madura.* Dalam Huub de Jonge ed. Agama, Kebudayaan, dan Ekonomi. Jakarta: Rajawali.

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

Joseph. B. Giacquinta, Neal. Gross and Marilyn. Berstein. 1971. *Implementing Organizational Innovation. A Sociological Analysis of Planned Educational Change.* New York: Basic Books.

Kamaluddin, Laode. 2005. *Indonesia Sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi.* UMMPRESS.

Kasim, Hasan. 1995. *Antara Harapan dan Kenyataan.* Studi tentang Aspirasi Nelayan terhadap Pendidikan Anak di Cambaya. Ujung Pandang. UNHAS.

Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006a. *Konflik Sosial Nelayan Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Alam.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006b. *Perempuan Pesisir.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007a. *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007b. *Jaminan Sosial Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir.* Universitas Jember: Pusat Penelitian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Lane, E.J. 1993. *Implementations Models. The Public Sector: Concepts, Models and Approachess.* London. Sage Publication.

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.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy; An Evolutionary Approach.* Belmont, CA.: Wadsworth.

Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik.* Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan.

McCallum, R.C., M.W. Browne dan H.W. Sugawara (1996) *Power Analysis and Determination of Sample for Covariance Structure Modeling, Psychological Methods, 1, 130 – 149.*

Mazmanian, Daniel. A., dan Sabatier, Paul A. 1933. *Implementation and Public Policy.* London: Foresman and Company.

Meter, Donald Van, & Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process:A Conceptual Framework, dalam Adinistration and Society 6, 1975:* London: Sage.

Mulyadi, S. 2005. *Ekonomi Kelautan:* Jakarta: PT. Grafindo Persada.

Quade, E.S. 1975. *Analysis for Public Decisions.*New York: Elsevier.

Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy.* Chicago:The Dorcey Press.

Rintuh, Cornelius & Miar. 2005. *Kelembagaan dan Ekonomi Rakyat.* Yogyakarta: Penerbit BPFE UGM.

Robbins, Stephen. 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and Applications.* New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

_____. 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3.* Terjemahan Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.

Rosenbloom, David H. & Robert S. Fravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector: McGraw-Hill Publishing Company.*

Saefullah, A. Djadja. 2008. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Perspektif Manajamen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi.* Bandung: LP3AN FISIP Unapad.

Sastropoetro. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional.* Alumni Bandung.

Satria, Arif. 2009. *Ekologi Politik Nelayan.* Yogyakarta: LKiS.

_____. 2009. *Pesisir dan Laut untuk Rakyat.* Bogor: IPB Press.

Setiawan, Iwan. 2008. *Keragaan Pembangunan Perikanan Tangkap Suatu Analisis Program Pemberdayaan Nelayan Kecil.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

minapolitan belum tersedia koperasi yang dapat membantu baik dari sisi modal, juga membeli atau menampung hasil produksi para nelayan.

Agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka perlu dipertimbangkan beberapa hal:

- Melakukan pemetaan SDM nelayan yang tergabung dalam kelompok minapolitan, baik sebagai nelayan penangkap ikan maupun nelayan pembudidaya;
- Melakukan pendataan secara akurat kelompok-kelompok nelayan yang produktif dan yang tidak produktif sebagai acuan dalam memberikan bantuan atau kebijakan lain yang benar-benar membentuk karakter nelayan yang mandiri dan bertanggungjawab;
- Kelompok Kerja (POKJA) yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Gorontalo Utara No. 154 tahun 2008 untuk lebih memaksimalkan peran masing-masing sesuai TUPOKSI dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara;

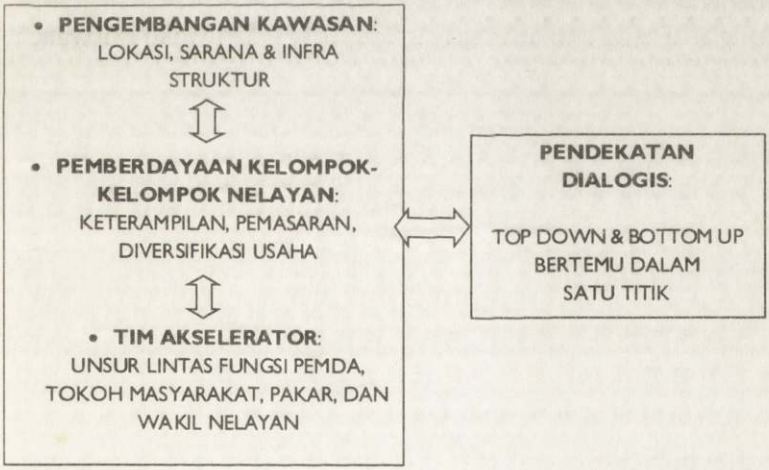
- Mengupayakan terbentuknya Koperasi Nelayan di kawasan minapolitan: Anggrek (minapolis), Kwandang dan Sumalata (*hinterland*);
- Mengupayakan tersedianya akses pasar sebagai tempat memasarkan hasil produksi, baik perikanan tangkap dan budidaya;
- Mengupayakan areal yang permanen dan luas untuk penjemuran hasil rumput laut yang dapat menjamin kualitas sehingga harga jual rumput laut dapat bersaing dengan daerah-daerah lain;
- Mengupayakan para tenaga penyuluh lapangan yang memiliki kompetensi, baik dari jumlah maupun kemampuan dalam berkomunikasi dengan nelayan setempat dan berdomisili yang tidak jauh dari kawasan minapolitan;
- Mengusahakan agar kawasan/area minapolitan tidak dijadikan sebagai daerah kawasan penambangan yang akan merusak lingkungan dan ekosistem disepanjang pesisir laut;

- Untuk pengembangan kegiatan ikutan agar tumbuh subur dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan hendaknya para ibu-ibu nelayan dapat dimotivasi untuk mengembangkan usahanya agar tingkat kesejahteran keluarga meningkat;
- Mengajak anggota nelayan minapolitan yang berprestasi untuk melakukan studi komparasi ke daerah-daerah yang program/kebijakan pengembangan kawasan minapolitan yang telah maju seperti di Jawa Barat dan Jawa Timur;
- Sebaiknya para nelayan diberi pelatihan keterampilan selain sebagai penangkap ikan dan pembudidaya seperti memperbaiki mesin ketinting atau lainnya, agar biaya pemeliharaan peralatan dapat ditekan sekecil mungkin;
- Dalam peningkatan kesejahteraan nelayan dan kepastian jaminan hidup, serta usahanya sebaiknya anggota nelayan tersebut diasuransikan, baik peralatannya maupun jiwanya.

Pada akhirnya, sangat penting dicatat bahwa *kegiatan ikutan* yang diharapkan tumbuh subur dengan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan jawaban yang menjamin keberlanjutan kebijakan minapolitan. Peluang

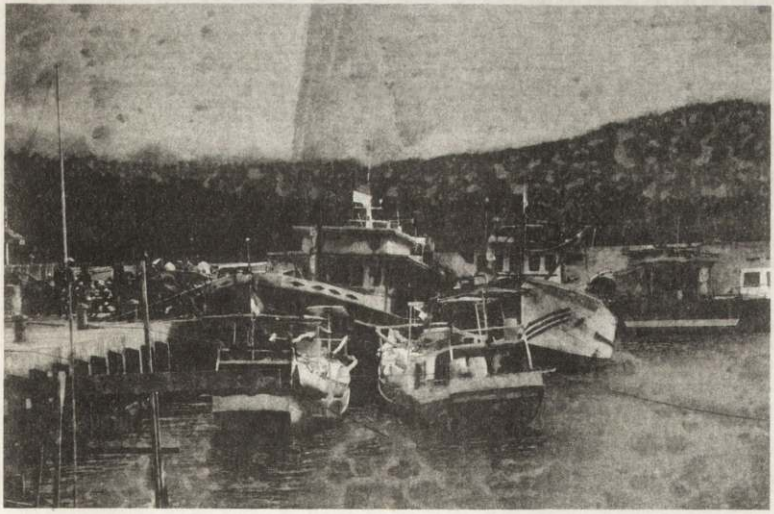
untuk mengembangkan kegiatan ikutan masih berpeluang dilakukan dengan catatan perlu pendampingan/pelatihan SDM khususnya komunitas perempuan di pesisir yang memiliki jiwa wirausaha mandiri dan produktif. Dengan demikian maka penghidupan nelayan tumbuh dari kekuatan mereka sendiri dengan infrastruktur dan akses pasar yang makin memadai, serta dukungan sektor negara dan kelembagaan masyarakat di setiap wilayah.

MODEL PEMBERDAYAAN KELOMPOK-KELOMPOK NELAYAN MINAPOLITAN



Dari gambar tersebut menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan diperlukan pendekatan dialogis, yaitu suatu model dialog yang memadukan pemikiran dari pemerintah (pusat/daerah) dengan pemikiran yang berasal dari bawah yang selanjutnya dipertemukan pada satu titik "kesepakatan bersama" dengan memperhatikan aspek-aspek: 1) pengembangan kawasan, yang meliputi: lokasi, sarana dan infra struktur; 2) pemberdayaan kelompok-kelompok nelayan, yang meliputi: keterampilan, modal tanpa agunan, pemasaran, dan diversifikasi usaha; 3) tim akselerator/ pembimbing yang terdiri dari: unsur lintas fungsi PEMDA, tokoh masyarakat, pakar, dan wakil nelayan.

FOTO FOTO



DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies).* Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.

Adiwisastra, Josy. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik, Menjembatani Visi dengan Realitas,* dalam Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Barker, C., Pistrang, N., and Elliott, R. 2002. *Research Methods in Clinical Psychology : An Introduction for Students and Practitioners, 2nd,* John Wiley & Sons, Ltd. England.

Barnes, James G. 2003. *Secrets of Customer Relationship Management.* Terjemahan Andreas Winardi. Yogyakarta: NADI.

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

Bollen, Kenneth A. dan Scott Long (editors). 1993. *Testing Structural Equation Model.* Sage Publication.

Byrne, Barbara M. 1998. *Structural Equation Modeling with LISREL, PRELIS and SIMPLIS.* Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Cohen L., Manion, L. and Morrison, K., 2000. *Research Methods in Education, Fifth edition,* Routledge Falmer, London.

Dahuri, dkk. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu.* Jakarta: PT Pradnya Paramita.

Djojohadikusumo, Sumitro. 1955. *Ekonomi Pembangunan.* Jakarta : Penerbit PT Pembangunan.

Edy, Hery. 2004. *Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Melalui Perbankan Mikro.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

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

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

Hair, J. F. Jr.; Rolph E. Anderson; Ronald L. Tatham & William C. Black. 2006. *Multivariate Data Analysis. Sixth Edition.* New Jersey: Prentice Hall.

Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen. Edisi 2.* Yogyakarta: BPFE.

Hariandja, Mariot Tua Efendi. 2006. *Perilaku Organisasi: Memahami dan Mengelola Perilaku dalam Organisasi.* Bandung: Penerbit: UNPAR Press.

Hersey, Paul. Kenneth H. Blanchard, & Dewey E. Johnson. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia.* Terjemahan Agus Dharma. Jakarta: Erlangga.

Hidayat dan Sucherly. 1986. *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintah dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World.* Oxford : Penerbit University Press.

de Jonge, Huub. 1989. *Hubungan Ketergantungan dalam Perikanan di Madura.* Dalam Huub de Jonge ed. Agama, Kebudayaan, dan Ekonomi. Jakarta: Rajawali.

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

Joseph. B. Giacquinta, Neal. Gross and Marilyn. Berstein. 1971. *Implementing Organizational Innovation. A Sociological Analysis of Planned Educational Change.* New York: Basic Books.

Kamaluddin, Laode. 2005. *Indonesia Sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi.* UMMPRESS.

Kasim, Hasan. 1995. *Antara Harapan dan Kenyataan.* Studi tentang Aspirasi Nelayan terhadap Pendidikan Anak di Cambaya. Ujung Pandang. UNHAS.

Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006a. *Konflik Sosial Nelayan Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Alam.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2006b. *Perempuan Pesisir.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007a. *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2007b. *Jaminan Sosial Nelayan.* PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.

_____. 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir.* Universitas Jember: Pusat Penelitian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Lane, E.J. 1993. *Implementations Models. The Public Sector: Concepts, Models and Approachess.* London. Sage Publication.

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.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy; An Evolutionary Approach.* Belmont, CA.: Wadsworth.

Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik.* Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan.

McCallum, R.C., M.W. Browne dan H.W. Sugawara (1996) *Power Analysis and Determination of Sample for Covariance Structure Modeling, Psychological Methods, 1, 130 – 149.*

Mazmanian, Daniel. A., dan Sabatier, Paul A. 1933. *Implementation and Public Policy.* London: Foresman and Company.

Meter, Donald Van, & Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process:A Conceptual Framework, dalam Adinistration and Society 6, 1975:* London: Sage.

Mulyadi, S. 2005. *Ekonomi Kelautan:* Jakarta: PT. Grafindo Persada.

Quade, E.S. 1975. *Analysis for Public Decisions.*New York: Elsevier.

Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy.* Chicago:The Dorcey Press.

Rintuh, Cornelius & Miar. 2005. *Kelembagaan dan Ekonomi Rakyat.* Yogyakarta: Penerbit BPFE UGM.

Robbins, Stephen. 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and Applications.* New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

_____. 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3.* Terjemahan Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.

Rosenbloom, David H. & Robert S. Fravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector: McGraw-Hill Publishing Company.*

Saefullah, A. Djadja. 2008. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Perspektif Manajamen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi.* Bandung: LP3AN FISIP Unapad.

Sastropoetro. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional.* Alumni Bandung.

Satria, Arif. 2009. *Ekologi Politik Nelayan.* Yogyakarta: LKiS.

_____. 2009. *Pesisir dan Laut untuk Rakyat.* Bogor: IPB Press.

Setiawan, Iwan. 2008. *Keragaan Pembangunan Perikanan Tangkap Suatu Analisis Program Pemberdayaan Nelayan Kecil.* Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, IPB. Disertasi.

Sharkansky, I. 1975. *Public Administration: Policy-Making in Goverment Agencies*. Third Edition. Chicago: College Publishing Company.

Siagian, S.P. 1985. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: PT. Gunung Agung.

Smith, Jay M., and Albert C. Hyde, eds., 1987. *Classic of Public Administration*. California: Brooks/Cole.

Steers. M. Richard. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Terjemahan Magdalena Jamin. Jakarta: Erlangga.

Stoner, J.A.F. 1992. *Management*. London: Prentice Hall International.

Sutrisno, Edy. 2010. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Kencana Pernada Media Group.

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

Winarno, Budi. 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

PERPUSTAKAAN PUSAT
Universitas Negeri Gorontalo

Dokumen-dokumen

Antara News. 2010. melalui http://m.antaranews.com 29 Maret 2010

BAPPEDA Provinsi Gorontalo, 2005

Departemen Kelautan dan Perikanan. 2009, melalui www.pusdik.dkp.go.id, diakses tanggal 4 Februari, 2010.

Departemen Kelautan dan Perikanan. 2007, melalui www.pusdik.dkp.go.id, [4/2/2010].

Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi Gorontalo: Laporan Perkembangan Program Armada Semut Kab. Boalemo. 2008.

Fatah, Abdul, 2010. Pemberdayaan Nelayan Tradisional. Melalui http:// hmihukumjember.wordpress.com. [19/08/2010]

Muhammad, Fadel. 2010. *Minapolitan untuk Memerangi Kemsikinan*. Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. Melalui http://m.antaranews. com 06/04/2010

Nikijuluw. Victor P.H.. 2001. *Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka Dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu*. Melalui: http://resources. unpad.ac.id/ [1/11/2010].

Pola Partisipasi Dalam Musrenbang Di Kelurahan Dan Kecamatan: Sebuah Kajian Evaluatif. Melalui http:// digilib.itb.ac.id. [17/6/2009]

PP Nomor 8 Tahun 2003 Undang-Undang Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Satria, Arif. 2010. *Minapolitan dan Minapolitik*. Melalui http://m. antaranews. com 29 Maret 2010.

Surat Keputusan Bupati Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 153 tahun 2007 tentang pengembangan kawasan minapolitan.

Surat Keputusan Bupati Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 154 tahun 2007 tentang pembentukan kelompok kerja pengembangan kawasan minapolitan.Fuga. Itatus

INDEX

A

akselerator 128
akses jalan 31, 39, 40, 54, 123
akses pendidikan 54
anggaran 8, 9, 15, 20, 24, 41, 53, 70, 85, 102
Anggrek 6, 7, 11, 18, 23, 24, 77, 80, 125

B

Badan Lingkungan Hidup x, 8, 63
Bank 36, 57, 123
Barnes 103
Basuni 73
budidaya air payau 6, 7
budidaya air tawar 6, 7, 14, 24
budidaya rumput laut 6, 41
BUMN 36, 123
Bupati 7, 8, 12, 67, 107, 108, 119, 122, 124

C

cumi-cumi 6, 74

D

Dahuri v, xi, 55, 57
demersal 6
Departemen ix, 1
dimensi i, ii, 48, 49, 50, 61, 70, 71, 79, 89, 97, 104, 106, 107, 112, 113, 118, 120
Dinas Pekerjaan Umum 8, 39, 40, 63
Dinas Perdagangan 8, 41, 63, 96
Dinas Perindustrian 46, 67

E

ekosistem 125

G

garis pantai 2, 5, 29
Gentuma 77
Gorontalo Utara 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 39, 40, 42, 48, 49, 50, 53, 56, 59, 60, 63, 64, 71, 73, 77, 78, 80, 92, 95, 97, 99, 104, 106, 107, 118, 119, 120, 122, 124
Grindle 43, 98

H

Handoko 89, 119
hinterland 7, 77, 81, 125

I

implementasi kebijakan 10, 16, 28, 30, 38, 39, 45, 46, 47, 49, 50, 55, 59, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 75, 79, 80, 82, 84, 85, 88, 89, 91, 96, 98, 99, 100, 101, 104, 106, 107, 111, 112, 113, 118, 119, 120, 122, 124, 126, 128
implementator 10, 51, 62, 66, 69, 71, 74, 83, 84, 85, 87, 89, 90, 93, 94, 99, 100, 101, 103, 104, 111, 113, 114, 116, 118, 120
infra struktur 63, 128

J

jiwa wirausaha mandiri 127

K

kabupaten 1, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 30, 39, 40, 104, 107, 112
Kamaludin 58
Kasim 73, 136
kawasan 2, 6, 7, 8, 11, 12, 16, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 96, 97, 98, 103, 104, 106, 107, 111, 112, 113, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 142
kebijakan vi, vii, ix, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17, 18, 22,

28, 30, 32, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 126, 128
kelautan v, vi, vii, ix, x, 1, 2, 3, 4, 7, 11, 18, 30, 39, 42, 44, 81, 90, 91
kelembagaan 50, 51, 52, 53, 79, 120, 127
Kelompok Kerja 8, 63, 67, 78, 97, 119, 124
kelompok sasaran 17, 42, 43, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 62, 65, 75, 83, 84, 90, 92, 93, 94, 99, 100, 101, 104, 105, 113, 116, 118, 120
Kementerian Kelautan dan Perikanan 29, 76, 123, 142
kemiskinan vi, 37, 69, 72, 114
kepastian 77, 126
kepercayaan 34, 60, 80, 84, 85
kesejahteraan ix, 2, 4, 9, 10, 29, 31, 64, 65, 82, 97, 105, 126
kesepakatan 33, 52, 60, 85, 116, 128
keterampilan administrative 89
keterampilan kemanusiaan 89
Keterampilan konseptual 89
Komitmen birokrasi 99
komoditas eksport 1
koordinasi 9, 55, 67, 108, 115, 119
koperasi 35, 88, 124
kota ikan x, 98, 109
Kwandang 6, 7, 11, 18, 23, 24, 77, 80, 125

L

Lingkungan x, 8, 63, 137
Lokasi iv, 7, 79

M

masyarakat vii, 1, 2, 3, 5, 10, 11, 29, 30, 32, 33, 36, 41, 43, 46, 50, 53, 55, 59, 62, 64, 65, 66, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 95, 97, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 111, 112, 114, 115, 120, 123, 127,

128
Meter dan Horn 100
minapolis 77, 125
minapolitan x, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 96, 97, 98, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 142
modal usaha 37, 56
model 48, 50, 113, 115, 128
Mulyadi 64, 138
Musrenbang 112, 142

N

nelayan buruh 10, 52
nelayan pembudidaya 9, 41, 97, 124
nelayan penangkap ikan 1, 9, 54, 71, 97, 120, 124
nelayan tradisional ix, 10, 29, 58, 95, 122
nike 7

O

organisasi 44, 54, 79, 88, 100, 101

P

pakar 128
pedagang antara 73, 123
pedagang ikan 1
pelagis 6
pemberdayaan 29, 32, 57, 88, 121, 128
Pembudidaya 4
pemerintah daerah 2, 3, 4, 7, 8, 11, 12, 29, 30, 35, 36, 40, 52, 54, 55, 56, 62, 76, 78, 80, 81, 90, 92, 95, 98, 99, 107, 108, 110, 111, 118
pemerintah provinsi 3, 8, 99
pemerintah pusat 98
penampungan akhir 66
penampungan sementara 66
Pendapatan Asli Daerah 2
pendapatan nelayan 4, 11, 12, 30, 46, 58, 61, 65, 72, 81, 122
Pendaratan dan Pelelangan Ikan 10
pendidikan dan latihan 93
penyuluh lapangan 33, 125

perahu 9, 31, 56, 57, 68
Perdagangan 8, 46, 63
Pertanian 8, 63
pesisir v, vi, 1, 2, 3, 5, 18, 29, 36, 40, 54, 55, 64, 72, 80, 81, 87, 88, 105, 114, 125, 127
Pola Pembinaan 4
produksi 4, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 29, 30, 31, 34, 35, 40, 41, 44, 45, 48, 49, 50, 59, 60, 64, 66, 67, 71, 76, 78, 87, 94, 95, 96, 97, 102, 104, 107, 110, 119, 120, 123, 124, 125
produktif 4, 37, 78, 124, 127
program aksi 2, 3, 4
program unggulan 3
provinsi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 12, 30, 40, 50, 63, 71, 72, 98, 99, 104, 107, 108, 141
Puskesmas Pembantu 123

R

rumput laut 6, 14, 19, 24, 31, 41

S

Saefullah 92, 139
Samudra Pasifik 5
Sastropoetro 110, 139
Satria 11, 34, 37, 44, 69, 88, 93, 139, 142
Smith 68, 69, 140
Standar Operasional Prosedure 91
Sumalata 6, 7, 11, 18, 23, 24, 77, 80, 125
swasta 112, 123

T

Tachjan 84, 133, 140
Taksi Mina Bahari 4
tanggungjawab 40, 42, 48, 50, 84, 85, 89, 111, 112, 113, 116, 120
Tempat Pelelangan Ikan 10
tengkulak 15, 34, 35, 123
tokoh masyarakat 50, 104, 105, 106, 128
Tolinggula 77, 81

U

udang penaeid 6
Upah Minimum Provinsi 12, 122

W

wilayah pantai 11, 54, 105
wilayah pesisir v, 3, 5, 18, 29, 64
Winarno 140

Buku ini hendak memperlihatkan bahwa keberpihakan pelaksana kebijakan perikanan hendaknya tertuju pada kepentingan nelayan, baik secara individu maupun secara kelompok. Tantangannya adalah karena pemahaman pelaksana kebijakan mengenai tujuan, perubahan dan manfaat yang diinginkan dari suatu kebijakan masih rendah, kompetensi dan kapabilitas para pelaksana kebijakan juga belum memadai mulai dari level teratas hingga pada level terbawah. Di sisilain, keterbatasan sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan baik, seperti ketersediaan sarana dan prasarana, penganggaran atau biaya operasional masih didominasi oleh peran negara.

Kawasan minapolitan di Gorontalo Utara memiliki potensi lahan untuk pengembangan budidaya: rumput laut, air payau, air tawar, dan Keramba Jaring Apung (KJA) dengan luas yang cukup besar. Potensi tersebut yang dimanfaatkan masih sangat kecil. Dalam konteks inilah, kebijakan yang terintegrasi dengan teta kelembagaan yang kuat merupakan kebutuhan mendesak. Pengalaman dan prospek Gorontalo Utara bisa menjadi cermin bagi pembangunan kesejahteraan nelayan dan pengembangan sektor perikanan di Indonesia.

Dr. Sukarman Kamuli (1967) adalah Lektor Kepala pada Fakultas Ilmu Sosial (FIS), Universitas Negeri Gorontalo. Memperoleh Sarjana dari FKIP Manado, Magister Sains bidang Ilmu Sosial dan Doktor dalam bidan Administrasi dari Universitas Padjadjaran (Unpad), Bandung. Seja memperoleh Hibah Fundamental Dikti dan Hibah Kompetensi (2013) penelitian kebijakan produktivitas nelayan dan pengembangan ka minapolitan di Gorontalo, serta program agropolitan di Provinsi Gor

Pustaka Indonesia Press

ISBN 978-979-1251-11-2