

Evaluasi tentang Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara

SUKARMAN KAMULI

Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Gorontalo, Jl. Jenderal Sudirman No.6 Gorontalo
email: sukarman_kamuli@ung.ac.id

Abstract. This article is to study the policy implementation of Minapolitan area development in Gorontalo Utara Regency. The result of research shows that the implementation of policy of Minapolitan area development had an impact on the change of knowledge, skill, and the attitude of fishermen member of Minapolitan. The changes can be seen in the ability to manage fishing commerce and develop various types of cultivation that is facilitated by local government. Another change is physically visible from the opening of roads and bridges access, telecommunication, and education accesss. Synergy of Working Group as a responsible policy development Minapolitan have not maximized yet, especially in terms of marketing and promotion of the production of fishery products and aquaculture. The existence of *koperasi*, BRI, and other financial institution have not given an opportunity to the fishermen to get credit for business development.

Key words: Minapolitan Policy, Minapolitan Area, Fishermen

Abstrak. Artikel ini mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan berdampak pada perubahan pengetahuan, keterampilan dan sikap anggota nelayan minapolitan. Perubahan tersebut secara nyata dapat dilihat pada kemampuan mengelola usaha penangkapan ikan dan mengembangkan aneka jenis budidaya yang difasilitasi pemerintah daerah. Perubahan lain secara fisik dilihat dari terbukanya akses jalan, jembatan, telekomunikasi, dan pendidikan. Sinergitas POKJA sebagai penanggung jawab kebijakan pengembangan kawasan minapolitan belum maksimal, khususnya dalam hal pemasaran produksi dan promosi hasil-hasil perikanan dan budidaya. Keberadaan koperasi, BRI, dan lembaga keuangan lainnya belum memberi kesempatan pada nelayan mendapatkan kredit untuk pengembangan usaha.

Kata-kata kunci: implementasi kebijakan, kawasan minapolitan, nelayan

Pendahuluan

Kabupaten Gorontalo Utara memiliki potensi sumberdaya alam yang cukup besar, di antaranya potensi sumberdaya alam pesisir-laut dan pulau-pulau kecil. Hal tersebut tergambar dari panjang garis pantai $\pm 198,00$ km², garis pantai terpanjang di Provinsi Gorontalo yang berhadapan dengan Samudera Pasifik, dan secara geografis lebih dari 75% wilayah Kabupaten Gorontalo Utara merupakan wilayah pesisir. (Dinas Kelautan & Perikanan Kab. Gorontalo Utara, 2010).

Berdasarkan data yang ada, sumber daya perikanan di Kabupaten Gorontalo Utara cukup besar, baik potensi perikanan tangkap maupun potensi perikanan budidaya. Potensi perikanan tangkap mencapai ± 630.110 ton, sementara yang baru dimanfaatkan sekitar ± 237.110 ton. Artinya,

potensi perikanan tangkap yang dimanfaatkan hanya sekitar 37,61% dari potensi sumberdaya 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 pasar. Potensi budidaya laut seluas ± 6.400 Ha, 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. Potensi tersebut diharapkan dapat mendongkrak produksi yang sebelumnya berkisar 1260 kg/ tahun, dengan rata-rata produksi dihargai Rp. 3.000/kg. Jika diakumulasi dalam satu tahun, maka pendapatan nelayan hanya mencapai Rp. 4.536.000, atau rata-rata per bulan sebesar Rp. 378.000. Angka ini menunjukkan pendapatan nelayan masih berada di bawah Upah Minimum Provinsi (UMP) Rp. 1.175.000/bulan.

Memang diakui, setiap kebijakan di bidang perikanan dan kelautan terganjal pada banyak masalah, dan hampir seluruh Indonesia mengalami masalah yang serupa, khususnya bagi nelayan tradisional. Masalah tersebut, menurut Dahuri (2008: 299), terletak pada: (1) daerah yang didiami nelayan pada umumnya terisolir; (2) akses jalan, pasar, dan jaringan komunikasi tidak tersedia; (3) pengetahuan dan keterampilan sangat rendah, sehingga tidak menguasai teknologi peralatan tangkap dan budidaya, serta kemampuan berfikir antisipatif rendah; (4) kemampuan penanganan dan pengolahan hasil-hasil komoditas perikanan dan kelautan; (5) terbatasnya sarana dan prasarana; dan (6) tidak memiliki modal usaha.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Masyuri dalam Zamzami (2011) bahwa nelayan tradisional umumnya dicirikan oleh: (a) kegiatan mereka yang lebih banyak menggunakan padat, walaupun menggunakan mesin, ukuran atau tenaga mesin relatif kecil atau motor tempel dengan menggunakan alat tangkap yang sederhana; (b) teknologi yang dipakai untuk penangkapan atau pengolahan ikan yang masih sederhana; dan (c) tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah.

Ciri-ciri tersebut dibuktikan dengan peralatan penangkapan ikan yang sederhana seperti perahu (biduak) yang memakai mesin tempel, alat pancing/jala, sehingga hasilnya sangat berbeda jauh dengan peralatan nelayan modern. Oleh karena itu, sangat tepat pemerintah daerah Gorontalo Utara mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan sebagai upaya mengangkat derajat kehidupan nelayan menuju kehidupan yang sejahtera, mandiri, dan bertanggung jawab.

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan strategi pemerintah untuk: (1) mengembangkan potensi sumber daya perikanan dan kelautan pada daerah-daerah yang memenuhi persyaratan sebagai kawasan minapolitan; (2) mendukung keberhasilan pelaksanaan revitalisasi perikanan yang berbasis kawasan dengan konsepsi minapolitan; (3) meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan keluarga pembudidaya di kawasan minapolitan; (4) meningkatkan produktivitas hasil perikanan minimal 5%; dan (5) meningkatkan investasi masyarakat (pembudidaya ikan, swasta dan BUMN) minimal 10%. (Pedoman Pengembangan Kawasan Minapolitan Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2010).

Secara teoretis, untuk mengevaluasi suatu kebijakan, menurut Dunn (1994: 405), terdapat enam kriteria yang dapat digunakan sebagai acuan. Kriteria tersebut meliputi: (1) *Effectiveness*. *Effectiveness* dipahami sebagai ketepatan program yang dibuat berdasarkan analisis kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan; (2) *Efficiency*. Efisiensi merupakan gambaran hasil yang diperoleh berdasarkan prediksi awal program saat direncanakan, baik dari aspek anggaran, waktu pelaksanaan, dan para pelaksana kebijakan/ implementor kebijakan; (3) *Adequacy*. Kesesuaian antara rencana kegiatan dengan hasil yang dicapai merupakan hal yang sangat penting, sebab bisa saja kegiatan yang sudah dilaksanakan tidak sesuai dengan rencana dan tahapan-tahapan yang telah ditetapkan sebelumnya; (4) *Equaty*. *Equaty* sebagai cara untuk melihat apakah peran implementor kebijakan dan kelompok sasaran sudah sesuai standar operasional prosedur yang telah dibuat; (5) *Responsiveness* menjelaskan adanya tanggung jawab bersama antara implementor kebijakan dan masyarakat sebagai kelompok sasaran terhadap program yang dilaksanakan; dan (6) *Appropriateness* menunjukkan bahwa program yang dilaksanakan memberi manfaat, baik bagi implementor kebijakan maupun kelompok sasaran.

Kriteria evaluasi kebijakan tersebut digunakan untuk mengkaji bagaimana implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara. Adapun tujuan penelitian adalah untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi partisipasi, dan dokumentasi (Bungin, 2009: 106). Sumber data diperoleh dari POKJA minapolitan sebagai implementor kebijakan, dan anggota nelayan minapolitan. Selanjutnya, data dianalisis secara dekriptif kualitatif untuk menjelaskan berbagai hal yang terkait dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara.

Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan

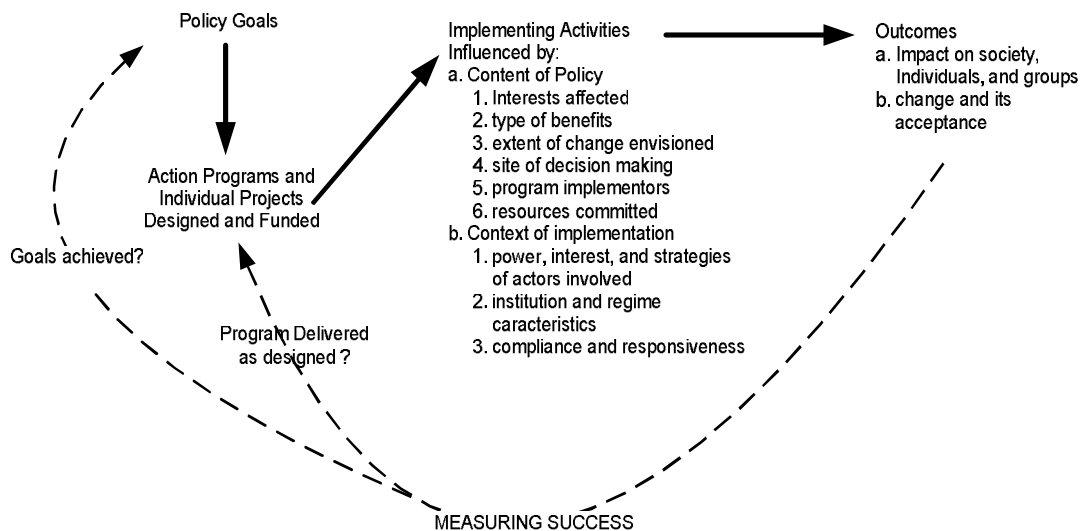
Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan kebijakan pemerintah untuk memanfaatkan potensi wilayah perikanan dan kelautan secara maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, baik nelayan budidaya maupun nelayan penangkap ikan.

Dasar implementasi kebijakan dimaksud adalah SK Bupati Nomor 153 tahun 2008, tentang Lokasi Pengembangan Kawasan Minapolitan. Untuk mengawal keberhasilan kebijakan tersebut Bupati membentuk Kelompok Kerja (Pokja) sesuai SK Bupati No. 154 tahun 2008. Terakhir, POKJA tersebut

telah dilakukan perubahan, yaitu sesuai SK Bupati No. 55a tahun 2014. POKJA tersebut terdiri atas: Staf ahli Bupati Bidang Aparatur, Pemberdayaan dan SDM (Ketua); Kadis Kelautan dan Perikanan (Sekretaris); dilengkapi anggota masing-masing: Kadis Kehutanan, Pertambangan dan Energi; Sekretaris Bappeda; Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum; Sekretaris Dinas Kelautan dan Perikanan; Kabid Perikanan dan Budidaya; dan Kabid Koperasi dan UKM. POKJA. Lahirnya keputusan Bupati tentang POKJA tersebut menunjukkan bahwa pemerintah berkewajiban mengintervensi beberapa sektor tertentu yang dianggap strategis, baik dari aspek sosial budaya, ekonomi, politik, pertahanan, dan kelestarian lingkungan hidup dalam jangka panjang. Secara ekonomis, intervensi pemerintah di bidang perikanan dan kelautan, menurut Satria (2009: 87), dimaksudkan agar tercipta lapangan kerja baru yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar

dan murah yang mampu memberi kontribusi besar pada devisa negara dan pendapatan asli daerah.

Implementasi kebijakan pada kenyataannya tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara simultan. Perlu dukungan sumberdaya manusia yang memadai, pendanaan yang cukup, sinergitas, dan komitmen antar *stakeholder* terkait, serta mekanisme pertanggungjawaban administratif sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Berkaitan dengan hal tersebut, Grindle (1980: 3) mengemukakan beberapa faktor penting dalam implementasi kebijakan yang saling berkaitan mulai dari awal perumusan kebijakan sampai dengan akhir pelaksanaannya termasuk dampak yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Faktor-faktor tersebut meliputi: *resources, intergovernmental relations, commitment bureaucracy, and reporting mechanisms*. Faktor-faktor tersebut jika diilustrasikan akan tampak seperti gambar 1.



Sumber: Grindle (1980: 11)

Gambar 1
Faktor Penting dalam Implementasi Kebijakan dari awal hingga akhir

Dalam konteks implementasinya, kebijakan selalu mengalami kendala di lapangan. Berbagai hal yang telah direncanakan tidak semuanya dapat dijalankan, sehingga harapan-harapan yang dibayangkan pada awal perencanaan program tidak sedikit yang gagal. Padahal, berbagai sumberdaya telah dikerahkan secara maksimal. Hal ini seperti apa yang dikemukakan Wahab (2008a) bahwa kebijakan yang telah disahkan tidak selamanya berjalan baik sesuai dengan arah dan tujuannya, meskipun tahap formulasi telah dilewati secara optimal. Ketika proses implementasi kebijakan, kemungkinan terjadi perbedaan antara harapan pembuat kebijakan dengan apa yang sesungguhnya terjadi. Pada batas

tertentu, kesenjangan (*implementation gap*) ini masih dapat ditoleransi. Namun, seiring semakin jauh kebijakan diimplementasikan perlu pengawasan agar batas toleransi dapat segera diperbaiki.

Oleh karena itu, dalam mengantisipasi permasalahan seperti yang telah diuraikan, maka perlu dipertimbangkan beberapa unsur yang kiranya dapat memperkecil kemungkinan ketidakberhasilan suatu kebijakan ketika diimplementasikan. Menurut Tachjan (2008: 26), terdapat tiga unsur penting dan mutlak harus ada, yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; (2) adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan menerima manfaat

dari program, perubahan atau peningkatan; (3) adanya pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari beberapa pandangan tentang implementasi kebijakan tersebut, maka implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan pilihan pemerintah sebagai bentuk tanggung jawab untuk memberdayakan masyarakat agar berdampak bagi kehidupannya, baik secara individu, kelompok, maupun pada masyarakat secara keseluruhan. Minapolitan yang dimaknai sebagai suatu kawasan perkotaan yang geliat perkonomiannya berbasis ikan diharapkan menjadi kawasan pemasok hasil perikanan (sentra produksi perikanan) dan memberikan kontribusi yang besar terhadap mata pencaharian dan kesejahteraan masyarakat secara maksimal.

Dalam perspektif Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (2009: 6-7), syarat menjadi kawasan minapolitan harus memiliki: (1) sumber daya lahan/perairan yang sesuai untuk pengembangan komoditas perikanan yang dapat dipasarkan; (2) sarana dan prasarana minabisnis yang memadai untuk mendukung pengembangan sistem dan usaha minabisnis; (3) transportasi, jaringan listrik, telekomunikasi, air bersih, dll; (4) sarana dan prasarana kesejahteraan sosial/ masyarakat yang memadai, seperti kesehatan, pendidikan, kesenian, rekreasi, perpustakaan, swalayan, dll; (5) kelestarian lingkungan hidup, baik kelestarian sumberdaya alam, kelestarian sosial budaya, maupun keharmonisan kota dan desa terjamin.

Terbukanya kawasan minapolitan diharapkan dapat menunjang program pembangunan di bidang perikanan untuk membangkitkan roda perekonomian dan mengurangi kemiskinan nelayan. Smith (1987: 14) menyatakan bahwa program di bidang perikanan diarahkan untuk: (1) meningkatkan produktivitas nelayan (kuantitas penangkapan); (2) meningkatkan harga-harga yang diterima para nelayan; (3) menekan biaya yang harus ditanggung para nelayan.

Hal yang sama dikemukakan Mulyadi (2005: 28-29), tujuan pembangunan perikanan nasional adalah (1) pemenuhan kebutuhan konsumsi produk perikanan untuk dalam negeri; (2) peningkatan perolehan devisa; (3) peningkatan produksi perikanan sesuai dengan potensi lestari dan daya dukung lingkungan; (4) pemeliharaan kelestarian stok ikan daya dukung lingkungannya, dan; (5) peningkatan kesejahteraan nelayan dan petani ikan.

Sebagai salah satu bentuk program pemberdayaan masyarakat nelayan, maka kebijakan minapolitan merupakan strategi pembangunan perikanan berbasis kawasan dengan mensinergikan berbagai *stakeholders* untuk menjaga kawasan perikanan dan kelautan tetap lestari sehingga kekayaan laut dapat dinikmati dalam jangka panjang.

Kondisi Masyarakat Nelayan

Persoalan mendasar dalam memanfaatkan potensi perikanan dan kelautan salah satunya adalah kondisi nelayan. Sebagian besar nelayan di wilayah pesisir pantai merupakan kantong-kantong kemiskinan struktural yang potensial dan harus menanggung beban kehidupan yang tidak dapat dipastikan kapan berakhir. Kusnadi (2006a: 2-3) mengemukakan bahwa kemiskinan nelayan dapat ditinjau dari tiga sudut pandang, yaitu: (1) Dari segi penguasaan alat-alat produksi atau peralatan tangkap (perahu, jaring, dan perlengkapan lain), struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam kategori nelayan pemilik (alat-alat produksi dan nelayan buruh); (2) Ditinjau dari skala investasi modal usahanya, struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam kategori nelayan besar dan nelayan kecil. Nelayan besar karena jumlah modal yang diinvestasikan dalam usaha perikanan relatif banyak, sedangkan pada nelayan kecil justru sebaliknya; (3) Dipandang dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan, masyarakat nelayan terbagi ke dalam kategori nelayan modern dan nelayan tradisional. Nelayan modern menggunakan teknologi penangkapan yang lebih canggih dibandingkan dengan nelayan tradisional.

Nelayan secara kasat mata jika diperhatikan seperti tidak terdapat berbagai masalah yang melilit dalam aktivitas kesehariannya. Tetapi, bila ditelusuri secara mendalam, ternyata masalahnya sangat kompleks dan penting untuk dicarikan solusinya. Menurut Kusnadi (2009: 47), kompleksitas masalah yang dijumpai pada masyarakat nelayan adalah sebagai berikut: (1) Biaya investasi yang besar untuk pembelian/pengadaan sarana dan prasarana penangkapan; (2) Biaya berkala untuk perbaikan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penangkapan; (3) Biaya operasional harian atau setiap kali melaut; dan (4) Pemasaran hasil tangkap yang sering fluktuatif, sehingga merugikan nelayan.

Selain itu, masalah SDM nelayan juga merupakan masalah yang sangat memprihatinkan. SDM nelayan Indonesia disebut juga dengan sumberdaya perikanan atau SDM perikanan Indonesia sangat jauh tertinggal dengan SDM perikanan negara-negara maju. Hal ini seperti dikemukakan oleh Deni Dj. (2009: 44) bahwa: (1) sebagian besar masyarakat nelayan Indonesia tidak pernah sekolah dan tidak tamat sekolah dasar; (2) pendidikan dan latihan perikanan memerlukan biaya yang besar sementara nelayan Indonesia masih tergantung pada pemerintah untuk mengikuti diklat tersebut; (3) peminat generasi muda untuk mengikuti diklat perikanan masing sangat kurang. Jika masalah SDM tersebut khususnya SDM perikanan masih tetap rendah, maka mustahil produksi perikanan maupun budidaya dapat dicapai nelayan.

Effectiveness

Gorontalo Utara secara geografis 75% merupakan wilayah pesisir. Potensi tersebut dicirikan oleh garis pantai sepanjang 320 km dan laut ZEE seluas 40.000 km. Sementara, masyarakatnya memiliki keterkaitan yang kuat dengan pesisir-laut, sehingga menjadi potensi kekuatan sosial-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 sumberdaya perikanan dan kelautan yang ada. Pemanfaatan sumberdaya 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 mengubah cara atau teknik nelayan dalam memperlakukan/memelihara fasilitas dan perlakuan hasil produksi yang diperoleh. 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 bertanggung jawab dan merasa memiliki terhadap setiap program yang digulirkan pemerintah. Dampaknya adalah menjadikan nelayan lebih mandiri dan berpikir antisipatif tanpa bergantung secara terus menerus pada bantuan pemerintah. Nelayan pada prinsipnya memiliki modal sosial 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 di antara 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 sosial yang dapat menyadarkan mereka bahwa mereka adalah satu entitas yang tidak bisa dipisahkan. Hal ini, sebagaimana dikemukakan oleh Santosa, dkk (2012), menunjukkan bahwa hubungan sosial yang berorientasi kesadaran kolektif dibutuhkan dalam proses pemberdayaan masyarakat desa. Jadi, setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tetap mengedepankan terjalannya hubungan sosial sebagai modal sosial perekat semangat kesatuan dan persatuan bangsa.

Efficiency

Pemberian bantuan fasilitas kepada kelompok-kelompok nelayan dimaksudkan agar kelompok-kelompok nelayan tersebut saling kontrol dan saling memberi masukan antar sesama kelompok. Hal ini disadari karena beberapa waktu yang lalu pemberian bantuan 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. Tindak lanjut 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. Di sinilah 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 di antara keduanya diselesaikan secara kekeluargaan; (2) persyaratan yang dipenuhi nelayan tidak terlalu administratif; (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. Peran tengkulak, menurut Satra (2009: 43), tidak bisa dipandang secara negatif, sebab pada kenyataannya 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 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 mendorong usaha-usaha di bidang 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 kurungan 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 kurungan kredit sesuai kelayakan usaha yang dijalankannya. 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 ketahanan 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 kontribusi positif secara sosial ekonomi dalam mendorong tumbuhnya generasi nelayan yang maju dan mandiri. Kaitannya dengan hal tersebut dalam pandangan, Kusnadi (2009: 83) menilai 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 mengubah budaya nelayan banyak mengalami kegagalan. Paham klasik yang dianut sebagian nelayan yang sulit dihilangkan adalah, selama laut masih biru dan air laut masih asin, maka keberadaan ikan dan sumberdaya di dalamnya tak akan ada habis-habisnya.

Oleh karena itu, implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan merupakan momen yang paling baik untuk memberdayakan nelayan yang sangat terbatas. Keterbatasan SDM harus dilakukan secara bersinergi dan bersama-sama mengakomodasi kepentingan-kepentingan kelompok nelayan dalam hal: *pertama*, pemenuhan kebutuhan akan peralatan yang digunakan sehingga pendapatannya meningkat; *kedua*, keluarga nelayan seperti istri dan anak-anak serta 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 terorganisasi. 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.

Equaty

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 tanggung jawab 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 mendorong 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 respons 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 inovatif 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 sampai ke manca negara. Di samping itu, POKJA belum juga melakukan *sharing* dalam bentuk seminar atau diskusi dalam *level*/lokal, nasional, bahkan internasional, sebagai ajang untuk mempromosikan Gorontalo Utara sebagai daerah pengembangan kawasan minapolitan. Melalui even 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 tanggung jawab kelompok sasaran sangat menentukan. Antara implementor kebijakan dan kelompok sasaran harus tercipta *sense of belonging and sense of responsibility* yang kuat. Kecenderungan negatif 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 bertanggung jawab. 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 akan 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.

Mengubah *mindset* nelayan menuntut kesabaran dan ketekunan implementor kebijakan, termasuk pendekatan yang memungkinkan mereka dapat menerima perubahan yang berbeda dengan kebiasaan hidup mereka sebelumnya. Tantangan mengubah *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 mengubah *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 dianalisis, maka dapat dikatakan 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. Di samping 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.

Hal yang menarik hasil temuan lapangan 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.

Simpulan dan Saran

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara pada kenyataannya telah membawa dampak yang signifikan bagi aktivitas usaha nelayan, khususnya nelayan tradisional yang tergabung dalam nelayan minapolitan. Keterbatasan SDM nelayan ternyata tidak selamanya menjadi kendala dalam memberdayakan mereka, sebab jika mereka dibimbing dan didampingi secara intensif maka secara perlahan *mindset* dan budaya hidup mereka dapat berubah. Pendekatan budaya merupakan salah satu cara yang paling baik dilakukan, sebab disadari karakteristik nelayan sangat keras sesuai dengan alam kehidupan yang membentuk mereka sejak lahir.

Komitmen pemerintah daerah untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat nelayan menjadi prioritas, khususnya *skill* dan keterampilan di bidang kelautan dan perikanan. Sinergitas POKJA yang dibentuk untuk mendorong implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan diharapkan berperan sesuai dengan *job* masing-masing, tetapi terintegrasi dengan target akhir dari kebijakan tersebut. Antara implementor kebijakan, kelompok sasaran, dan substansi isi kebijakan, serta lingkungan kebijakan, itu harus menjadi satu kesatuan yang utuh.

Oleh karena itu, agar implementasi kebijakan pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Gorontalo Utara mencapai target yang telah ditetapkan, maka sebaiknya beberapa hal yang perlu menjadi perhatian: (1) POKJA harus menyusun *master plan* pengembangan kawasan minapolitan sesuai keterlibatan dinas masing-masing secara terintegrasi, menyusun *Standard Operational Procedure* (SOP), dan melakukan diskusi secara periodik membahas perkembangan kawasan minapolitan untuk menentukan kegiatan berikutnya; (2) Mempromosikan kawasan minapolitan secara luas melalui media *online (website)*, atau melalui pameran-pameran berbagai produk perikanan dan budidaya unggulan secara nasional, bahkan internasional, sehingga tersebar luas dan mudah diakses; (3) Memberikan penghargaan kepada kelompok-kelompok nelayan minapolitan yang berprestasi seperti studi banding ke beberapa daerah yang sukses mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan minapolitan seperti Jawa Timur dan Jawa Tengah; (4) Merekrut tenaga penyuluh lapangan yang memiliki kompetensi dan kemampuan dalam berkomunikasi dengan nelayan setempat; (5) Mengupayakan peningkatan

kesejahteraan dan kepastian jaminan hidup dengan cara diikuti dalam asuransi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. (2009). *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Fajar Interpratama Offset.
- Dahuri, dkk. (2008). *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Direktorat Prasarana dan Sarana Budidaya Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya. (2009). *Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Minapolitan*. Jakarta: Kementerian Perikanan dan Kelautan.
- Deni, Ruchyat. (2009). *Bahari Nusantara untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Ketahanan Nasional*. Penerbit: The Media of Social and Cultural Communication (MSCC) Jakarta.
- Francis. Fukuyama (2002). *Trust: Kebajikan Sosial dalam Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Qalam.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kusnadi. (2006a). *Konflik Sosial Nelayan Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Alam*. PT. LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta: Yogyakarta.
- Kusnadi. (2009). *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Universitas Jember: Pusat Penelitian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- Mulyadi, S. (2005). *Ekonomi Kelautan*: Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Santosa dan Priyono. (2012). "Diseminasi Model Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Pengelolaan Agrowisata." *Jurnal MIMBAR LPPM Unisba*, Vol. 28, No. 2 (Desember): 181-190
- Satria, Arif. (2009). *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Satria, Arif. (2009). *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*. Penerbit: IPB Press
- Satria, dkk. (2009). *Globalisasi Perikanan. Reposisi Indonesia?*. Penerbit: IPB Press.
- Smith, Jay M., and Albert C. Hyde, eds., 1987. *Classic of Public Administration*. California: Brooks/Cole.
- Tachjan, (2008). "Implementasi Kebijakan Publik." Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W LEMLIT UNPAD. Cetakan kedua.
- Wahab, Solichin Abdul (2008a). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang.
- Zamzami, Lucky. (2011). "Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir di Nagari Ampiang Perak, Sumatera Barat." *Jurnal MIMBAR LPPM Unisba*, Vol. XXVII, No. 1 (Juni) hal 113-124.