

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PESISIR (PEMP) DI KABUPATEN KUPANG

Umbu TW Pariangu

umbu.umbupariangu@staf.undana.ac.id

Prodi Administrasi Negara

Universitas Nusa Cendana Kupang, Indonesia

ABSTRACT

This research seeks to see and decrypt the extent to which the implementation of coastal community empowerment programs in Kupang regency has an impact on community empowerment and welfare. Based on the variables of planning, implementation, utilization of programs and monitoring and evaluation, resulting in the findings that support for PEMP program is moderate. The obstacles to the implementation of PEMP are the lack of community resources in the implementation of the program and the lack of effectiveness in the technical program manager performance. This has implications for the weak impact of PEMP program policy in a broader way for the economy and community empowerment of Kupang Regency.

Keywords: Policy Implementation, Community Empowerment

PENDAHULUAN

Salah satu model pemberdayaan masyarakat pesisir yang telah dikembangkan secara nasional oleh pemerintah adalah program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP). Program ini dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui penguatan kelembagaan sosial ekonomi dengan mendayagunakan sumberdaya laut dan pesisir secara berkelanjutan. Program PEMP ini diimplementasikan hampir di seluruh daerah pesisir secara serentak di Provinsi Nusa Tenggara Timur, termasuk di Kabupaten Kupang. Sejalan dengan program pemerintah yakni “Menjadikan Indonesia menjadi poros maritim dunia” melalui penguatan pembangunan maritim yang diiringi dengan menguatnya tuntutan demokratisasi dan peningkatan peranan masyarakat (*stakeholders*), pemerataan dan keadilan serta perhatian terhadap potensi laut dan keanekaragaman daerah, maka proses pengembangan kawasan pesisir dan laut disusun dalam bingkai pendekatan integralistik yang sinergistik dan harmonis, dengan memperhatikan sistem nilai dan kelembagaan yang tumbuh dan berkembang dalam

masyarakat setempat serta sejalan dengan pengembangan sumber-sumber potensi lokal dan kearifan lokal.

Dalam perspektif teori implementasi kebijakan publik, apa yang selama ini dilakukan oleh pemerintah adalah desain program pemberdayaan masyarakat yang cenderung mengikuti model *top down* implementasi kebijakan publik yang mengakibatkan kegagalan dalam implementasinya karena model tersebut lebih menekankan pada tingkat kepatuhan yang tinggi dari implementor; kebijakan bersifat sentralistik; ketergantungan pada sistem komando dan kontrol yang ketat, serta tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi kebijakan publik. Menurut Hudson (1989), kontrol terhadap orang, bukanlah jalan menuju implementasi kebijakan yang efektif. Pembuat kebijakan mestinya menyadari bahwa kebijakan yang paling baik diimplementasikan -- meminjam Elmore (1985)-- secara *backward mapping*.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat di sekitar kawasan pesisir pantai yang terisolir sampai saat ini masih diyakini sebagai solusi terbaik menyelesaikan persoalan kemiskinan atau keterbelakangan sosial. Sebagaimana konstataasi Bebbington (2000): pemberdayaan merupakan proses untuk membuat pihak-pihak yang termarginalisasi dapat berpartisipasi lebih dalam memutuskan tentang bentuk, strategi pengembangan, dan distribusi produk yang dihasilkannya. Pemberdayaan juga sebagai instrumen agar masyarakat yang termarginalkan memiliki akses terhadap sumberdaya yang dibutuhkan dan dapat berpartisipasi dalam proses pengembangan diri.

Berangkat dari kondisi yang demikian, masyarakat pesisir dianggap sebagai basis pembangunan sekaligus penerapan dari pembangunan yang mencirikan *bottom-up*. dimana semua rencana dan realisasi pembangunan harus bertumpu pada aspirasi masyarakat. Dalam kondisi ini, masyarakat desalah yang menjadi sasaran dalam setiap program pemberdayaan masyarakat. Tujuannya adalah memberikan kemandirian atau daya kapada masyarakat desa agar dapat mengurus dirinya sendiri, sedangkan pemerintah hanya sebagai fasilitator dan motivator.

Banyak faktor yang menyebabkan masyarakat teralienasi dan tersungkur dalam standar kualitas hidup rendah dan serba kekurangan, di antaranya karena sistematisasi kemiskinan yang bervibrasi pada minimnya akses pendidikan, pelayanan kesehatan maupun ekonomi. Kondisi ini diperparah oleh ketidakmampuan pemerintah menemukan solusi mereduksi ancaman kemiskinan, yang nampak pada kegagalan sejumlah program

eliminasi kemiskinan karena kurang mampu memunculkan nilai-nilai, kearifan lokal dan modal sosial.

Arah pemberdayaan masyarakat pesisir yang paling efektif dan lebih cepat untuk mencapai tujuan adalah dengan melibatkan masyarakat dan unsur pemerintahan yang memang mempunyai kebijakan pembangunan yang lebih reaktif dalam memprioritaskan kebutuhan masyarakat dalam alokasi anggaran sehingga mampu memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Kelemahan itu menderivasi persoalan seperti penyelewengan dana yang diakibatkan oleh ketidakmampuan para aktor pengelola dalam mengelola anggaran sehingga banyak program pemberdayaan oleh pemerintah gagal dalam implementasinya. Itulah sebabnya penelitian ini berupaya meneropong sejauh mana implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir di Kabupaten Kupang itu dialokasi untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

KAJIAN PUSTAKA

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekadar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Mengenai hal ini Wahab (2002: 59) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek urgen keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002: 59) mengatakan *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995: 153): *“ after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and goverment has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice”...the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies*

are carried out; its denotes the translation of plans into practice” (setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ...implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan).

Senada dengannya, Winarno (2002:29) mengemukakan: ”suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan”. Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, sehingga suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Metter dan Horn (1975:6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan ke dalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain dari William dan Elmore (Sunggono, 1994:139), bahwa implementasi kebijakan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier (Wibawa dkk, 1986:21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadminstrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dengan demikian, proses implementasi kebijakan tidak hanya terkait perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, tapi juga lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan

(*spillover/negatif effects*). Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 1997 : 71-81), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan seperti: kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana, ketersediaan waktu dan sumber daya, dan keterpaduan sumber daya yang diperlukan.

Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan sebagai suatu strategi pembangunan mempunyai makna yang lebih luas dari hanya sekedar pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, atau menyediakan mekanisme untuk mencegah terjadinya proses pemiskinan lebih lanjut, tetapi berusaha untuk meningkatkan pertumbuhan masyarakat yang berkeadilan sosial. Konsep ini oleh Friedmann (1992) disebut *alternative development*, yang menghendaki adanya *inclusive democracy appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*. Pemberdayaan sebagai suatu paradigma pembangunan mempunyai bias dalam aplikasinya, yang oleh Kartasamita (1996) mengidentifikasi adanya lima hal yaitu: 1) Adanya kecenderungan berpikir bahwa dimensi rasional dari pembangunan lebih penting dari dimensi moralnya, dimensi materil lebih penting dari pada dimensi kelembagaan, dan dimensi ekonomi lebih penting dari pada dimensi sosialnya; 2) anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna dari pada pengalaman dan aspirasi pembangunan di tingkat bawah; 3) bahwa pembangunan masyarakat di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan materil dari pada ketrampilan dan managerial. Dengan demikian strategi pemberdayaan dalam pembangunan masyarakat merupakan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kemandirian, serta menswadayakan masyarakat sesuai potensi dan budaya lokal yang dimilikinya secara utuh dan konprehensif. Pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan bertahap melalui tiga fase (Pranaka dan Prijono, 1996) yaitu: 1) Fase inisiasi adalah semua proses pemberdayaan berasal dari pemerintah dan diperuntukan bagi masyarakat yang melaksanakan apa yang direncanakan dan diinginkan oleh pemerintah dan tetap tergantung pada pemerintah; 2) Fase Partisipatoris adalah bahwa proses pemberdayaan berasal dari pemerintah bersama masyarakat, oleh pemerintah dan masyarakat dan diperuntukan bagi rakyat. Pada fase ini masyarakat sudah dilibatkan secara aktif dalam kegiatan pembangunan untuk menuju kemandirian; 3) Fase emansipatoris dimana proses pemberdayaan berasal dari rakyat dan untuk rakyat dengan didukung oleh pemerintah bersama masyarakat. Pada fase emansipatori ini, masyarakat sudah dapat

menemukan kekuatan dirinya sehingga dapat dilakukan dalam mengaktualisasikan dirinya.

Dalam perspektif yang lain, pemberdayaan masyarakat sebagai konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan: bersifat “ *people-centered, participatory, empowering, and sustainable*” (Chambers, 1995). Selanjutnya bagi Friedman (1992) disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki “ *inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*”. Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan Donal Brown (1995), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai *incompatible or antithetical* yaitu ingin melepaskan diri dari perangkap “ *zero sum game*” dan “ *trade off*”. Ia bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan, tercipta landasan yang presisi untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan berkelanjutan, dengan ikhtiar peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penyusunan Program dan Rencana Kegiatan

Program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP) di Kabupaten Kupang merupakan strategi membangun daya tahan ekonomi masyarakat setempat dengan mengeksplorasi potensi dasar masyarakat yang bisa dikapitalisasi untuk menghasilkan nilai ekonomi bagi masyarakat. Perencanaan atau penyusunan program PEMP dilakukan dengan merujuk pada nilai filosofi perencanaan program sebagai berikut:

a. Program berbasis kebutuhan (felt-need)

Program yang akan dirumuskan harus bertolak dari kebutuhan-kebutuhan yang telah dirasakan oleh masyarakat, sehingga program itu benar-benar dirasakan sebagai upaya pemecahan masalah atau pencapaian tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat sarasannya. Dalam kaitan itu jika terdapat "kebutuhan nyata" (real need) yang hendak dinyatakan dalam program yang belum dirasakan oleh masyarakat sasaran, terlebih dahulu harus diupayakan menjadi kebutuhan yang dirasakan (felt need). Penyusunan program PEMP di Kabupaten Kupang sejauh ini

sudah sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari responsifitas Pemkab untuk mengakomodasi berbagai jenis usaha potensial masyarakat seperti pelatihan kompos (pupuk organik), usaha bagan ikan, pengepulan udang, pengelolaan pasca panen rumput laut, termasuk bagaimana membangun pemasaran dan jaringan.

b. Kerja berbasis eliminasi kemiskinan.

Efektifitas dan tujuan Program PEMP masih terkendala pada aspek pesimisme sebagian masyarakat, bukan karena keyakinan terhadap implikasi yang akan dihasilkan sebagai output program ini ke depan, tetapi karena preseden sebelumnya, yang menentang kondisi bertolak belakang dengan tujuan PEMP. Misalnya sebagian anggota masyarakat menilai PEMP tidak akan mencapai tujuan yang diharapkan karena intervensi cuaca yang kurang kondusif, atau kendala perilaku anggota kelompok PEMP yang “nakal” karena menyabotase permodalan untuk keperluan di luar pelaksanaan PEMP sehingga ekspektasi pemberdayaan masyarakat menjadi pupus.

c. Program berbasis kebutuhan masyarakat.

Untuk konteks masyarakat penerima program PEMP di Kelurahan Merdeka, sejauh ini memang sudah ada upaya serius pemerintah mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat bersama instansi teknis perumus program PEMP lewat berbagai forum pertemuan dengan anggota masyarakat. Hanya saja hal tersebut belum dilakukan secara efektif, antara lain karena upaya penjangkauan kebutuhan masyarakat masih bersifat formalitas dan kurang mendalam. Pemerintah memang menampung keinginan masyarakat, misalnya untuk pengelolaan usaha yang sesuai dengan bakat dan kemampuan teknis masyarakat, namun untuk hal yang lebih detail dan konkret, misalnya soal kemampuan masyarakat mengantisipasi hal-hal yang terjadi jika kebijakan PEMP itu mengalami kendala yang bersifat *force majeure*, atau kendala teknis, rumput laut terserang penyakit dan lain-lainnya, pemerintah kurang begitu responsif. Nampaknya perbedaan pendapat antara kehendak masyarakat dengan perumus program, tidak diimbangi dengan dialog atau diskusi yang mendalam untuk menyentuh hal-hal yang terkait dengan persoalan kendala teknis usaha dan skema keberlangsungan usaha. Sehingga tidak hanya berjalan secara temporer, dengan dampak yang belum dirasakan. Padahal forum dialog antara Pemkab dan warga untuk membahas hal-hal tersebut merupakan bagian dari upaya

memperhatikan dan memberikan semangat moril kepada masyarakat untuk memiliki keyakinan dan kepercayaan diri atas apa yang diinisiasi oleh warga terutama untuk mewujudkan pelaksanaan program PEMP yang berhasil dan berimplikasi langsung bagi proses pemandirian masyarakat (self sustaining process) serta kepentingan ekonomi masyarakat.

d. Membantu dirinya sendiri (self-helph).

Selama program PEMP berjalan di berbagai lini usaha yang dikelola masyarakat Kelurahan Merdeka, proses perencanaan dan partisipasi masyarakat memang relatif sudah berjalan sesuai prosedur yang ada. Namun harus diakui upaya partisipatif penuh warga yang dikehendaki oleh Pemkab masih belum efektif. Ini karena ruang keterlibatan masyarakat masih minim dalam menginisiasi harapan dan kebutuhan mereka secara berdaulat. Di mana mereka sebagai penerima manfaat program mampu menumbuhkan rasa tanggung jawab dan kepemilikan yang kuat terhadap usaha yang dikelola bersama dalam kelompok. Kalaupun selama ini masyarakat dilibatkan dalam perumusan program, keterlibatan tersebut bersifat mekanistik, bukan suatu keterlibatan empiris yang mewakili kehendak dan optimisme masyarakat untuk membangun dan mengembangkan dirinya agar dalam rentang waktu tertentu ke depan, mereka bisa mandiri dalam mengelola kebutuhan dan harapan hidupnya. Ini diakui sendiri oleh salah seorang warga (AT) yang merupakan pelaku PEMP yang menggeluti usaha bagan ikan:

“Memang kita pernah rapat dengan orang di Pemkab saat awal mau dilaksanakan program pemberdayaan usaha bagan ikan. Mereka tanyakan apa saja kebutuhan dan fasilitas untuk kelancaran usaha. Mereka juga minta kita untuk buat perencanaan dan target dari usaha bagan yang mau kita jalankan. Tapi rapat yang model begitu tidak terlalu mendalam karena tidak ada pendampingan yang serius terhadap kita, termasuk misalnya bagaimana membuat pembukuan kegiatan usaha secara teratur, sehingga kita pikir, program tersebut dikerjakan saja, kalau nanti ada kendala baru disampaikan kepada Pemkab. Jadi kita sepertinya menjadi terbeban juga”.

(Wawancara 22 Oktober 2019)

Nampak ada semacam ketidaknyamanan warga dalam menjalankan usahanya karena mereka akan diliputi kecemasan jika di masa mendatang usaha mereka terganjal oleh hal-hal yang tidak diinginkan.

e. Masyarakat adalah sumberdaya yang terbesar.

Program PEMP di Kabupaten Kupang sejauh ini belum mencerminkan penggunaan sumber daya masyarakat sebagai basis terbesar lokalitas untuk memajukan harkat dan wajah pemberdayaan masyarakat yang berbasis pada nilai-nilai kearifan dan sumber daya masyarakat untuk mendorong perbaikan nasib dan kesejahteraan masyarakat setempat. Pendekatan birokratis selalu dipakai untuk memetakan anggota masyarakat yang diikutsertakan untuk aktifitas kelompok usaha meskipun mereka tidak memiliki kemampuan dan pengalaman yang memadai. Untuk menjalankan itu, memang ada pelatihan, tetapi itu tetap tidak efektif untuk mengasah skill dan kemampuan memprediksi pola usaha berhadapan dengan tantangan teknis yang ada dan pola manajemen taktis yang mesti diterapkan untuk mengatur dan merespon cara berpikir anggota kelompok yang bekerja dalam usaha yang sejenis. Masyarakat mestinya perlu diarahkan untuk serius dan partisipatif untuk jenis usaha yang memiliki basis keterampilan dan pengalaman panjang seperti: budidaya rumput laut yang juga memerlukan manajemen pemasaran yang baik, terencana dan profesional sehingga jaminan kontinuitas usaha tersebut tidak hanya diandalkan pada iktikad dan respon Pemkab dalam menggulirkan berbagai paket bantuan saja tetapi yang paling penting adalah memberikan tumpuan inisiatif kepada anggota masyarakat untuk memandang usaha yang dikerjakannya dengan suatu kesadaran dan pemahaman yang kuat.

f. Program mencakup perubahan sikap, kebiasaan, dan pola pikir.

Sejauh ini program PEMP di Kabupaten Kupang bertumpu pada perencanaan material yang dikhususkan dalam ritme anggaran dan pola pengorganisasian kelompok penerima bantuan. Belum ada upaya mengintervensi perencanaan program dengan rumusan yang lebih representatif untuk menjangkau hal-hal yang terkait dengan kesiapan dan pola perubahan perilaku warga dalam berpartisipasi menyukseskan PEMP lewat usaha yang digeluti masing-masing. Intervensi itu diperlukan secara teknis dan manajerial oleh Pemkab dalam menderivasi pengukuran nilai sejauhmana pola perubahan sikap dan mental anggota masyarakat ketika diberikan sebuah beban atau tanggung jawab dalam mengelola usaha yang

ada terjadi di ujung atau setelah sebuah kegiatan atau usaha yang dikelola itu mencapai ukuran hasil yang nyata. Apakah usaha yang menghasilkan pendapatan ekonomi itu bisa kongruen dengan perubahan mental dan sikap seseorang atau sebaliknya, malah sama saja, atau malah mengalami deterioritas (kemunduran) mental.

2. Kemampuan Kelembagaan Kelurahan dalam Perencanaan, Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat

Variabel yang jug tak kalah penting dalam PEMP yakni dalam proses perencanaan program, soal eksistensi dan penguatan kelembagaan di tingkat kelurahan. Ini bisa dilihat dari upaya Kelurahan dalam menginisiasi pembentukan tenaga pendamping program untuk memberikan pendampingan komunikasi dan teknis dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan program. Kerja sama antara nelayan dengan penyuluh/pendamping dalam pengelolaan kelestarian sumberdaya laut, dalam hal ini bantuan berupa alat penangkapan serta cara penggunaannya. Akan tetapi, masih belum ada pengawasan dari pihak terkait untuk area penangkapan. Seperti pada hasil wawancara dengan Bapak AN yang merupakan salah seorang ketua kelompok penangkapan ikan:

“Kami butuh pengawasan di area penangkapan ikan karena masih ada yang menggunakan pengeboman dalam mencari ikan, sehingga karang-karang hancur dan kami tidak bisa menangkap ikan yang banyak. Kalau pemerintah tidak tegas, ya kami tak bisa buat apa-apa.”

(Wawancara 17 September 2018)

Strategi pendampingan bukan hanya menyangkut meningkatkan partisipasi masyarakat tetapi bagaimana menciptakan ide atau pesan melalui penyebaran informasi yang berguna sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat sehingga membawa perubahan pengetahuan, keterampilan dan sikap sehingga mampu melihat masalahnya dan menyelesaikan masalahnya sendiri tanpa bergantung dari pihak lain. Ini sebagaimana diakui oleh salah seorang pendamping kelompok yang sudah mendampingi usaha tangkap ikan selama satu tahun:

“Kami berusaha menangkap apa maunya warga karena mereka yang berusaha. Kami hanya memfasilitasi mereka mengajarkan mereka untuk lebih efektif bekerja dengan

prinsip dan skill yang sesungguhnya sudah mereka punya dan berkomunikasi dengan pemerintah untuk mengatasi persoalan di lapangan. Yang jelas kami harus bisa berkomunikasi untuk menuntun mereka mulai merubah mindset mereka dari berpikir yang konvensional ke pola pikir yang lebih modern, termasuk mereka harus mulai belajar untuk memiliki rasa kepemilikan yang kuat dan bertanggung jawab terhadap jenis usaha yang mereka miliki. Nah kita berusaha menanamkan hal ini buat mereka karena kalau sudah ada sikap demikian, ini akan membantu sekali mereka dalam meningkatkan produksi usaha mereka.”

(Wawancara 20 September 2018)

Tenaga pendampingan yang kritis dan memiliki pemahaman yang luas tentang kondisi ekonomi dan sosial masyarakat sangat penting artinya. Tidak sekadar sebagai saluran komunikasi antara cita-cita program dan realisasi program, namun keberadaan tenaga pendamping atau fasilitator menjadi agen intermediasi bagi masyarakat dengan memberikan dorongan moril, menggerakkan kesadaran positif kepada masyarakat, mengatribusi dan mendistribusi pelbagai pengetahuan dan kecakapan teknis terkait dengan pelaksanaan kebijakan PEMP kepada masyarakat pengelola bantuan dalam Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Sehingga apa yang menjadi idealisme PEMP dapat diwujudkan secara bersama-sama di mana masyarakat bisa menjalankan usahanya dengan derajat kepemilikan yang tinggi, transparan dan bertanggung jawab.

Tahap Pelaksanaan PEMP

Kegiatan peningkatan kapasitas masyarakat dampingan juga menjadi bagian penting dalam program ini baik untuk peningkatan pengetahuan, ketrampilan, dan perubahan sikap melalui pelatihan teknis maupun manajemen. Penentuan jenis dan topik-topik pelatihan mendasarkan hasil penjajagan di awal kegiatan, memperhatikan masukan masyarakat, dan kebutuhan di lapangan. Beberapa materi/topik pelatihan yang diberikan antara lain, pelatihan kompos (pupuk organik), dasar-dasar kelompok swadaya, teknis budidaya rumput laut, pemanfaatan limbah sabut kelapa, pengelolaan pasca panen rumput laut, marketing dan networking. Kegiatan-kegiatan demplot yang dilakukan seperti demplot budidaya rumput laut jenis *Glacillaria* sp. dan sebanyak 100 kg dikembangkan di areal tambak, penanaman mangrove sebanyak 1000 pohon hasil pelatihan budidaya mangrove, dan pembuatan instalasi pengeringan rumput laut.

Kegiatan-kegiatan program yang dikerjasamakan dengan dinas/instansi terkait, antara lain kerjasama dengan Dinas Perikanan Kelautan Kabupaten Kupang dalam pengembangan rumput laut. Semua anggota KUBE yang teradopsi dalam kebijakan pemberdayaan ekonomi pesisir misalnya mendapatkan 25 bentang tali untuk rumput laut dan bibit rumput laut sebanyak 125 kg serta perahu dan penyediaan 35.000 benih mangrove. Kegiatan penyediaan benih ini dilakukan di wilayah Kelurahan Merdeka. Selain berkoordinasi dengan pemerintah daerah, tim Bina Swadaya Konsultan juga melakukan koordinasi dengan pemerintah tingkat kelurahan/desa dan kecamatan dalam memantau perkembangan KUBE dampingan. Juga dilakukan penjajakan dengan program lain seperti PNPM Mandiri Perdesaan tingkat kecamatan dalam akses permodalan kelompok. Ada 3 KUBE dampingan yang telah mengakses permodalan ke PNPM dengan total dana Rp 50.000.000. Dana ini dipergunakan untuk mengembangkan usaha produktif kelompok (diantaranya pengembangan rumput laut).

Budidaya rumput laut di Kelurahan Merdeka misalnya belum berjalan baik. Pada awal program teridentifikasi sekitar 10 nelayan yang mengembangkan rumput laut dengan jumlah bentangan 500 – 1000 bentang dan hasil panennya mencapai kurang dari 1 ton per bulan. Kemudian menjelang berakhirnya proyek, jumlah bentangan dan hasil panen tidak mengalami perubahan. Budidaya rumput laut ini melibatkan KUBE, dengan jumlah 10 KK. Pendampingan lebih intensif khususnya dalam menangani bisnis di tingkat masyarakat sangat dibutuhkan dalam upaya mengoptimalkan produksi dan meningkatkan pendapatan masyarakat dampingan. Di akhir proyek, dari 10 KUBE dampingan menunjukkan bahwa 4 kelompok diantaranya kategori tumbuh, 4 kelompok kategori berkembang dan 2 kelompok termasuk kategori mandiri. Rata-rata administrasi kelompok sudah dilengkapi buku tamu, buku daftar anggota dan buku kegiatan.

Pertemuan anggota kelompok masih bersifat insidentil, dan pertemuan kelompok belum dilakukan secara rutin (terjadwal). Jenis usaha produktif yang dikembangkan kelompok meliputi budidaya rumput laut, usaha tambak, dan padi sawah. Sedangkan kelompok kategori mandiri ditandai dengan: secara organisasi pengurus dan anggota telah mengerti tugas dan fungsinya, sudah memiliki administrasi dan pertemuan rutin, permodalan swadaya, adanya kegiatan simpan pinjam serta memiliki jaringan dan pemasaran. Dari hasil pendampingan terhadap KUBE-KUBE menunjukkan bahwa masih ada harapan dan peluang kelanjutan hidup kelompok pasca proyek. Hal ini

ditandai dengan munculnya 17 orang anggota kelompok yang menjadi motivator atau kader penggerak pengembangan kelompok serta munculnya 5 anggota kelompok dampingan yang menjadi pioner dalam jaringan pemasaran

Pemilihan anggota KUBE tidak melibatkan tokoh masyarakat yang menjadi referensi sosial dalam mengidentifikasi daya dukung pemahaman dan aksi partisipasi warga terhadap pelaksanaan program PEMP yang bermanfaat tidak saja untuk warga itu sendiri tetapi lingkungan sosial di mana program itu dijalankan. Namun mekanisme pemilihan anggota KUBE justru dilakukan langsung oleh Lurah. Dari 35 responden yang diajukan pertanyaan tentang aktor-aktor yang dilibatkan dalam penentuan dan pemilihan calon sebanyak 30 anggota (91,5 %) menyatakan bahwa inisiatif pembentukan kelompok lebih banyak dari Lurah, sedangkan sisanya 3 anggota (8,5 %) menyatakan melibatkan unsur masyarakat lainnya

Menurut pengamatan, laporan kegiatan masih minim, yang diperkuat jawaban kuisioner dimana 30 anggota atau (85,7 %) menyatakan jarang sekali mereka membuat laporan kegiatan, sedangkan 5 anggota atau (14,3 %) menjawab bahwa kalau setiap kegiatan selalu mereka buat catatannya. Dari kedua data tentang mekanisme pemilihan anggota KUBE di atas, pemilihan kurang dipersiapkan dan lemahnya pengetahuan anggota kelompok dalam mengadministrasi kegiatan kelompok menunjukkan bahwa kelompok ini dipilih dan dibentuk tanpa kriteria yang jelas. Hal ini diperkuat dengan jawaban responden atas daftar pertanyaan, bahwa 25 responden atau 71,5 % menyatakan tidak mengetahui kriteria atau persyaratan untuk menjadi anggota KUBE. Sedangkan 15 anggota atau 28,5 % menyatakan mengetahui kriteria atau persyaratan untuk menjadi anggota KUBE.

3. Faktor Pendukung Program PEMP.

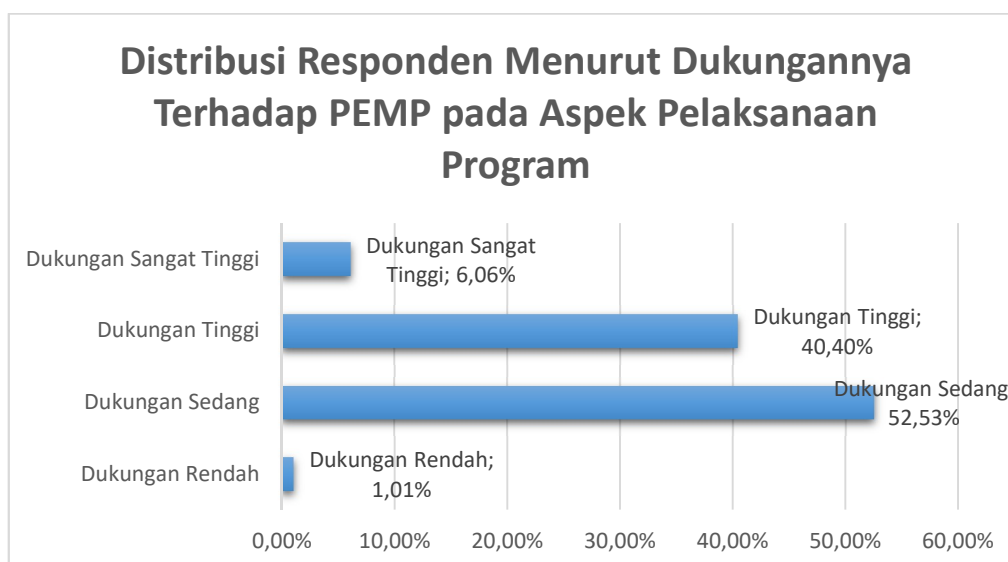
(a) Dalam Aspek Perencanaan PEMP menunjukkan bahwa 12,12 % dukungannya rendah, 67,68% dukungannya sedang, 16,16% dukungannya tinggi dan 4,04% dukungannya sangat tinggi. Tingkat dukungan masyarakat terhadap aspek perencanaan dalam kategori sedang, disebabkan karena masyarakat di dalam merencanakan suatu program masih perlu dituntun oleh pembina (pengelola program) atau program bersifat luncuran dari pemerintah (top-bottom), sehingga peranan masyarakat di dalam merencanakan kegiatan PEMP perlu ditingkatkan.

Grafik 1



(b) Aspek Pelaksanaan Kebijakan PEMP menunjukkan bahwa 1,01 % dukungannya rendah, 52,53% dukungannya sedang, 40,40% dukungannya tinggi dan 6,06% dukungannya sangat tinggi. Dukungan yang sedang dari masyarakat pada aspek pelaksanaan program disebabkan karena masyarakat dapat melaksanakan kegiatan tersebut. Pelaksanaan program dapat berjalan dengan baik juga disebabkan karena responden mengikuti arahan dari pembina teknis di lapangan.

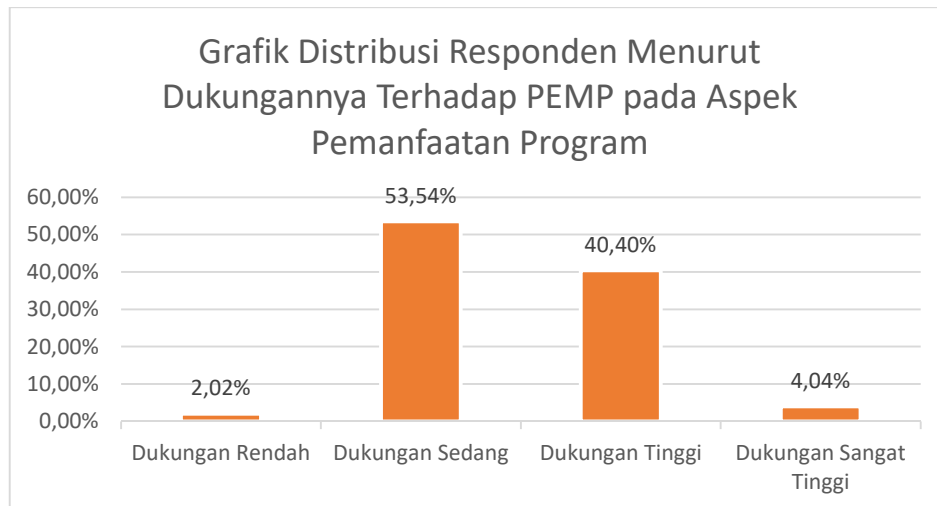
Grafik 2



(c) Aspek Pemanfaatan Program PEMP menunjukkan bahwa 2,02 % dukungannya rendah, 53,54% dukungannya sedang, 40,40% dukungannya tinggi dan 4,04% dukungannya sangat tinggi. Sumbangan pemikiran dan tenaga pada aspek ini sudah lumayan tinggi, tetapi dukungan berupa sumbangan materi terhadap pelaksanaan

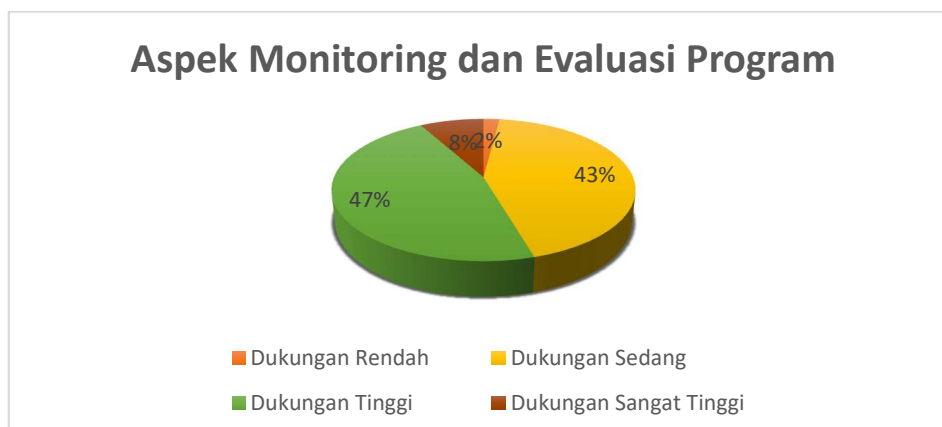
program masih sedang. Dukungan yang sedang pada aspek pemanfaatan program menunjukkan bahwa ada kecenderungan bahwa program tersebut sudah bisa diadaptasi dan dimanfaatkan oleh masyarakat.

Grafik 3



(d) Aspek Monitoring dan Evaluasi Program, menunjukkan bahwa 2,02 % dukungannya rendah, 43,43% dukungannya sedang, 46,47% dukungannya tinggi dan 8,08% dukungannya sangat tinggi. Tingginya dukungan masyarakat pada aspek monev program disebabkan karena masyarakat penerima PEMP melakukan pengawasan secara ketat, dengan aturan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Pengawasan secara internal kelompok dan pihak antar kelompok dalam wadah Kelompok Pengawas Masyarakat (Pokmaswas).

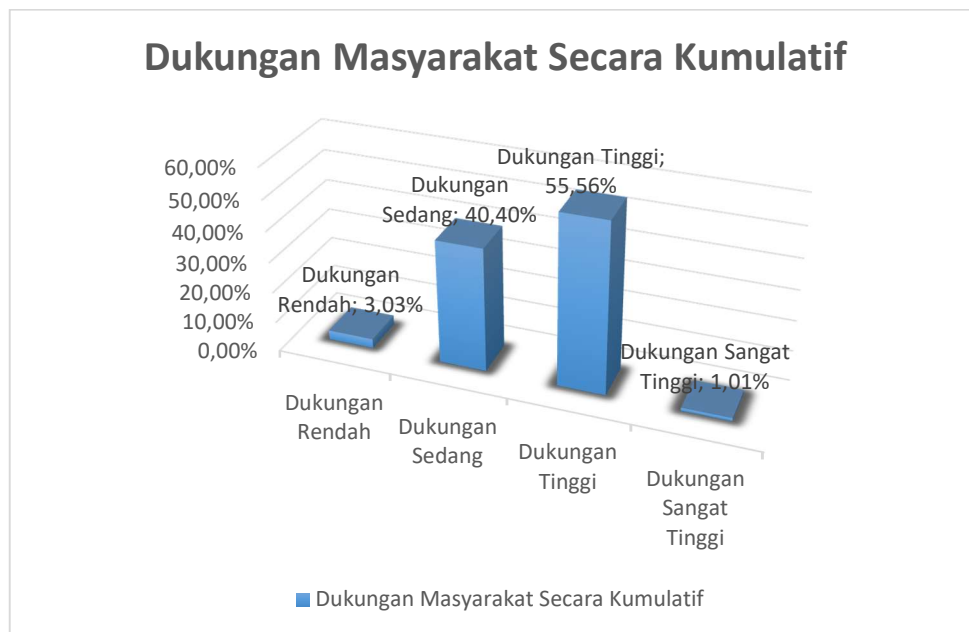
Grafik 4



(e) Aspek Dukungan Masyarakat Secara Kumulatif, menunjukkan, 3,03 % dukungannya rendah, 40,40% dukungannya sedang, 55,56% dukungannya tinggi,

dan 1,01% dukungannya sangat tinggi. Tingginya dukungan masyarakat secara kumulatif menunjukkan bahwa PEMP mendapat respon dan dukungan yang tinggi oleh kelompok masyarakat. Tingginya dukungan secara kumulatif ini juga disebabkan karena modal sosial (terutama tingkat kepercayaan dan partisipasi) pada kelompok-kelompok nelayan masih tinggi.

Grafik 5



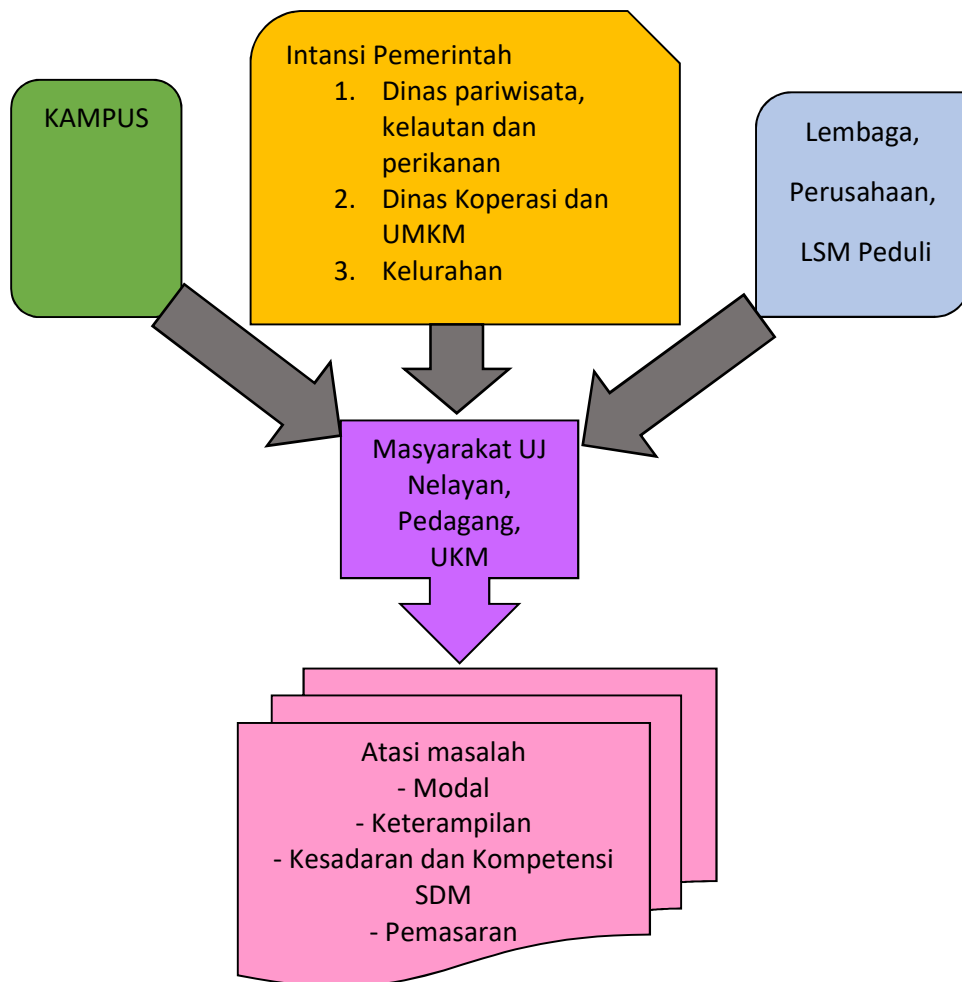
4. Faktor Penghambat Program PEMP

Pertama, implementasi program masih terkendala soal sumber daya pengelola bantuan yakni warga itu sendiri. Kemampuan mereka dalam membuat pelaporan secara sistematis dan bertanggung jawab terhadap usaha yang dilakukan menjadi persoalan tersendiri dalam membangun komunikasi dengan pihak Pemkab Kupang. *Kedua*, minimnya efektivitas kinerja aparat teknis yang mengurus bagian pemberdayaan masyarakat dikarenakan bahwa tugas pokok dan fungsi yang mereka emban belum diketahui secara baik sehingga mengalami kesulitan dalam menggerakkan masyarakat untuk menjalankan usaha yang memiliki implikasi ekonomi.

5. Model Implementasi Kebijakan Program PEMP

Berikut gambar model yang dihasilkan :

Model Pemberdayaan dalam Rangka Kemandirian Masyarakat Pesisir



SIMPULAN DAN SARAN

1. Untuk mencapai suatu efektifitas dari kebijakan pemberdayaan yang mendorong masyarakat mengorganisasikan diri dalam membuat perencanaan dan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah kesejahteraannya, peran pendamping sebagai fasilitator sangat penting sifatnya, baik sebagai perwakilan masyarakat, pendidik dan pemberi panduan teknis bagi masyarakat.
2. Daya dukung implementasi kebijakan PEMP masih parsial dan semakin melemah manakala tidak ditunjang responsifitas infrastruktur komunikasi kebijakan pemerintah yang sejauh ini kurang memberikan pemahaman lebih kepada masyarakat melalui sosialisasi inisiasi dan program konkret seperti usaha bagan ikan, tambak garam maupun rumput laut. Ini mengakibatkan masyarakat memiliki

keterbatasan mengakses kemanfaatannya sehingga tidak sedikit masyarakat yang teralienasi dari program PEMP tersebut.

3. Pola pemberdayaan masyarakat pesisir di Kabupaten Kupang masih teknokratis, tanpa mempertimbangkan aspek kelokalan dengan skema program yang bertumpu pada potensi lokal. Pola perencanaan hingga pelaksanaan masih mengedepankan peran masyarakat secara artifisial yakni sebagai pihak yang menjalankan program semata-mata, bukan sebagai sumber referensi perencanaan hingga pelaksanaan program.

Adapun sarannya adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah perlu melakukan pelatihan tenaga pendamping program PEMP termasuk melakukan rekrutmen pegawai dalam bidang penyuluh perikanan dengan berkolaborasi dengan dunia kampus, LSM, dll
2. Perlu ada terobosan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta untuk membangun industri pengolahan hasil perikanan sehingga hasil tangkapan ikan, rumput laut tidak hanya dijual mentah tapi dapat diolah menjadi produk-produk makanan ataupun kosmetik. Pihak Swasta diperlukan untuk mendukung pengembangan usaha dan juga untuk mengambil peran dalam pengembangan industri perikanan karena kemampuan pemerintah dalam hal pemasaran yang terbatas.
3. Menerapkan sistem pelaksanaan bottom up yakni senantiasa mempertimbangkan aspirasi masyarakat dari bawah di dalam pelaksanaan kegiatan PEMP untuk meningkatkan rasa kepemilikan masyarakat terhadap program tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- Ardiansyah. 2010. *Community Empowerment Strategy for the Rehabilitation of Bukit Soeharto Grand Forest Park*”, Jurnal Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan, PS.IPB
- Chambers, Robert. 1995. *Paradgm Shift ang Prattice of Participatory Research and Development*. In Nici Nelson and Susan Wright. *Power and Participatory Development*. Intermediate Tehnology Publication. London
- Dye Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy Marking*, New York- Holt, Renchart & Winston.
- Friedmann. 1992. *Empowerment: The Politscs of Alternative Development*. Blackwell Publisher.
- Gibson, Ivanovich, Donnely. 1989. *Organisasi dan Manajemen*, Erlangga, Jakarta.
- Hessel, Nogi s. Tangkilisan. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edward*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik

- Indonesia, Yogyakarta.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, cetakan ke 8, Jakarta.
- Moloeng, Lexy. J. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mar'at. 1982. *Sikap Manusia : Perubahan dan Pengukuran*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982.
- Priyono, Onny S. Dan Pranarka. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. CSIS. Jakarta.
- Robbins, Stephen P. 2006. *Perilaku Organisasi*, Edisi Kesepuluh, PT. Indeks, Jakarta.
- Soepijanto, Bambang. 2013. *Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat sekitar Kawasan Hutan di Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung*. FIA. UB. Malang
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Steers, Ricard M., (terjemahan). 1985, *Efektivitas Organisasi*, Cetakan Kedua, Erlangga, Jakarta.
- Umar, Husein. 2001. *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Van Meter, Donald S & Van Horn, Carl E. 1975. *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework in : Administration and Society*, Vol.6 No. 4 p. 445-485.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Widjaja. 2000. *Ilmu Komunikasi Pengantar Study*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.
- Winarno, Budi. 1989. *Teori Kebijaksanaan Publik*, Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.