

**IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN SOSIAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
PESISIR DAN PEMBUDIDAYAAN IKAN PADA  
DINAS KELAUTAN DAN PERIKANAN  
KABUPATEN POSO**

**Oleh : Fitria Y. Alim**

**Abstrak:** Penelitian ini dilakukan berdasarkan pada program pemerintah terkait bantuan sosial pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembudidayaan ikan yang dilakukan setiap tahun periode. Program bantuan ini ditujukan kepada masyarakat miskin pesisir baik perorangan atau kelompok dengan latar belakang nelayan. Sehingga ada kemandirian dalam mengembangkan usaha tersebut yang nantinya dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Metode penulisan ini adalah pendekatan kualitatif. Melalui penggunaan metode ini peneliti dapat menggambarkan serta mengkaji objek penelitian dengan lebih spesifik dan mendetail tanpa membuat perbandingan serta digunakan untuk mencari solusi atas permasalahan yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Program Bantuan Sosial dan Pembudidayaan Ikan Pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso tidak efektif. Hal ini dapat dilihat mulai dari sosialisasi program yang kurang : sehingga masyarakat penerima bantuan tidak memahami dengan jelas esensi atau maksud dan tujuan dari program tersebut. Komunikasi yang tidak jalan : Karena komunikasi yang dibangun Dinas dengan masyarakat penerima bantuan hanya sebatas pada waktu memasukan berkas permohonan sampai pada waktu penerimaan bantuan. Disposisi atau sikap implementor yang menunjukkan ketidakadilan, dikarenakan pemberian bantuan kepada masyarakat bukan berdasarkan persyaratan seperti yang di amanatkan dalam peraturan namun lebih kepada kedekatan perseorangan. Kurangnya kordinasi antar bidang dan dukungan aparatur lainnya, terlihat pada indikator Struktur birokrasi.

**Kata Kunci :** *Implementasi*

**PENDAHULUAN**

Kebijakan pembangunan nasional terangkai dalam tiga arah kebijakan yang saling mendukung. Pertama, kebijakan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi. Kedua, kebijakan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok. Ketiga, kebijakan khusus yang mencakup upaya-upaya khusus pemberdayaan masyarakat dan

penanggulangan kemiskinan yang langsung menjangkau masyarakat miskin. (Sumodiningrat : 2007).

Selanjutnya, bahwa inti yang terkandung dalam ketiga kebijakan tersebut di atas yaitu kebijakan yang diharapkan adalah kebijakan pembangunan yang lestari, kebijakan yang berpijak pada peningkatan peran serta masyarakat (partisipasi), produktifitas rakyat dan efisiensi dengan mengikutsertakan masyarakat sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan.

Keberpihakan dan pemberdayaan masyarakat perlu dipahami sebagai strategi yang tepat untuk menggalang kemampuan ekonomi nasional sehingga mampu secara nyata dalam meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Keyakinan itu perlu terus ditingkatkan dan dimasyarakatkan. Namun keyakinan saja tidak cukup, harus ada langkah nyata untuk menterjemahkan dalam implementasinya.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu wujud pembangunan alternatif yang menghendaki agar masyarakat mampu mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. *Empowerment* (pemberdayaan) berasal dari bahasa inggris, dimana power diartikan sebagai kekuasaan dan kekuatan. Menurut Robert Dahl (1973 : 50), pemberdayaan diartikan pemberian kuasa untuk mempengaruhi atau mengontrol, manusia selaku individu dan kelompok yang berhak untuk ikut berpartisipasi terhadap keputusan-keputusan sosial yang menyangkut komonitasnya. Sedangkan menurut Korten (1992) pemberdayaan adalah peningkatan kemandirian rakyat berdasarkan kapasitas dan kekuatan internal rakyat atas sumber daya manusia baik material maupun non material melalui redistribusi modal.

Salah satu pola pendekatan pemberdayaan masyarakat yang paling efektif dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat adalah *inner resources approach*. Pola ini menekankan pentingnya merangsang masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya, dan bekerja secara kooperatif dengan Pemerintah dan Badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah-masalah yang mereka hadapi menggunakan potensi yang mereka miliki. (Ross 1987, 77-78).

Untuk memberdayakan masyarakat, Pemerintah melaksanakan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP). Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.07/MEN/2008 tentang bantuan sosial pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembudidaya ikan.

Di Kabupaten Poso dalam hal ini melalui Dinas Kelautan dan Perikanan pemerintah juga mengimplementasikan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.07/MEN/2008 tersebut. Hal ini ditandai dengan berbagai bantuan langsung yang diberikan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso kepada masyarakat Poso khususnya masyarakat pesisir pantai.

Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso adalah perangkat daerah sebagai unsur pelaksana pemerintah dibidang pesisir juga memiliki tugas melaksanakan tugas umum pemerintah dan pembangunan dibidang kelautan dan perikanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berbagai upaya pemerintah untuk melakukan program pemberdayaan masyarakat pesisir, upaya itu berupa program ekonomi masyarakat pesisir, dalam melaksanakan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir pemerintah telah membentuk tim monitoring dan evaluasi untuk menjalankan tugas dan fungsinya sesuai yang diamanatkan oleh peraturan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Dinas Kelautan dan Perikanan tentu tidak dapat berjalan sendiri tanpa partisipasi dari masyarakat. Tanpa keikutsertaan masyarakat program yang ada tidak berjalan dengan baik, Secara umum program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan penguatan

kelembagaan sosial ekonomi dengan mendayagunakan sumber daya kelautan dan perikanan secara optimal dan berkelanjutan.

Bantuan pemerintah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan dapat dilihat dengan berbagai bantuan langsung berupa : Pemberian Bibit Ikan kepada masyarakat pesisir ( ikan mujair, sogili), (Pemberian peralatan pancing untuk perorangan dan kelompok) : Pengadaan Alat Tangkap Sero, Pengadaan Alat Tangkap Tagahu ( Beach Seinbe ), Pengadaan Alat Pancing, Pengadaan Jaring Insang (Gill Net), Pengadaan Jaring Tandipang ( Gill Net Tandipang ), Pengadaan Cool Box, Karamba Pent Sistem, KJA Ikan Demersal, Paket UPR, Paket Rumpun, Karamba Ikan Sidat, Penjemuran Rumpun Laut, Perahu-Motor Katinting, Tagahu, Dll.

Sasaran program adalah masyarakat pesisir miskin yang memiliki pekerjaan sebagai nelayan, pembudidaya ikan , namun masyarakat yang mendapatkan program pemberdayaan hanya sebagian saja. Bantuan langsung ini diharapkan pemerintah dapat membantu masyarakat pesisir dalam memenuhi kebutuhan ekonominya.

Dari observasi awal peneliti, menemukan beberapa hal yang tidak sesuai dengan sasaran dan tujuan program tersebut. Diantaranya penerima bantuan tidak memberikan laporan secara kontinyu kepada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso yang telah memberikan bantuan terkait dengan bantuan langsung pemerintah dalam upaya pemberdayaan masyarakat pesisir pantai. Penerima bantuan juga sebagian besar bukan nelayan.

## **LANDASAN TEORI**

### **Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut *Public Policy* yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku

mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho, 2004 : 1-7).

Menurut Ndraha (2003 : 492-499) bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi *actor* dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau merupakan konsep relatif.

Mengubah kebijakan menjadi implementasi kedalam program adalah bukan semudah membalikkan telapak tangan dan tidak dianggap sebagai hal yang sederhana Tachjan (2008 : 3) mengemukakan bahwa mengubah program-program menjadi praktek adalah tidak sesederhana sebagaimana tampaknya karena berbagai hal yang berkaitan dengan sifat dari permasalahan, situasi sekelilingnya, atau organisasi sebagai mesin administrasi yang bertugas melaksanakannya, maka program-program mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang dimaksudkan.

Suatu kebijakan akan menjadi kebijakan publik karena kebijakan tersebut lahir dan oleh pejabat publik (Pemerintah) serta untuk kepentingan rakyat/publik pula. Kebijakan publik dapat dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan, (Winarno, 2007 : 16).

Selanjutnya Kebijakan publik juga pada umumnya memiliki wujud yang dapat ditangkap oleh publik dalam bentuk peraturan, pidato politis atau program pemerintah. Edwards III dan Sharkansy (Tachjan, 2008 : 16) mengemukakan bahwa Kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan,

pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Menurut Tachjan (2008 : 21) dalam implementasi kebijakan, tiga unsur mutlak harus ada : 1) pelaksana (Implementor), 2) program dan 3) kelompok sasaran (target group). Pelaksana mempunyai peran yang sangat menentukan karena pelaksanalah yang melaksanakan program untuk disampaikan kepada kelompok sasaran. Jika pelaksanaannya kompeten, programnya jelas, dan kelompok sasarannya jelas maka implementasi kebijakan berpeluang besar untuk berhasil. Untuk implementasi kebijakan publik maka harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undang.

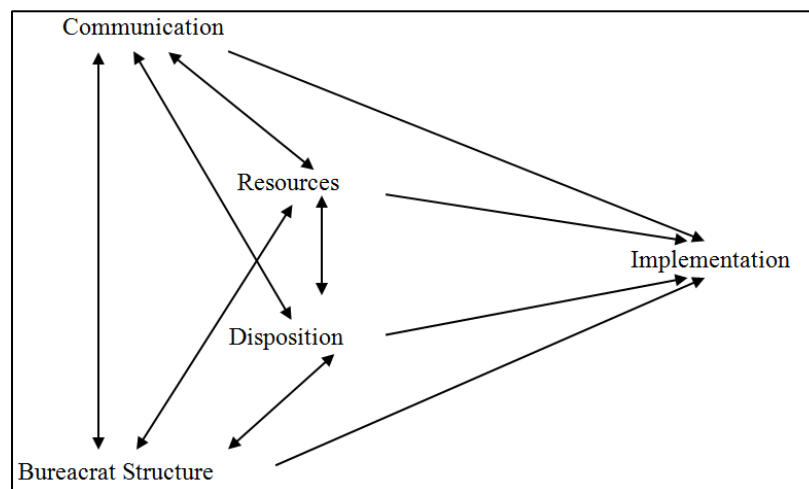
Menurut Nugroho (2004 : 158-159), Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebagai kebijakan yang dituangkan dalam dokumen yang lengkap dan sistematis tidak mempunyai arti apa-apa jika tidak diimplementasikan. Agar sebuah kebijakan bisa diimplementasikan,

setidaknya terdapat dua pilihan 1) dapat langsung mengimplementasikannya dalam bentuk pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan dan, 2) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :

Syarat-syarat implementasi menurut (Suryaninggrat, 1981 : 103) adalah isi kebijakan, informasi, dukungan dan pembagian potensi. Edward III (1980 : 9-12), berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor krusial yakni 1) Komunikasi (*Communication*), 2) Sumberdaya (*Resources*), 3) Disposisi (*Disposition*) 4) Struktur birokrasi (*Bureaucratic structure*). Keempat faktor ini menurut Edwards III mempengaruhi implementasi kebijakan, bekerja secara simultan dan saling berinteraksi satu dengan yang lain.

1. Komunikasi (*Communication*)
2. Sumber Daya (*Resources*)
3. Disposisi (*Disposition*)
4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic the Structure*)

**Gambar 1**  
**Direct and Indirect impacts on implementation (Edwards III, 1980 : 148)**



Sumber : (Edwards III, 1980 : 148)

Dalam pandangan Edwards III (1980 : 9-12), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu : 1) Komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi atau sikap, dan 4) struktur birokrasi. Komunikasi sangat penting bagi suksesnya implementasi kebijakan karena isi kebijakan harus bisa dipahami dengan baik oleh para pelaksana kebijakan dengan jelas, akurat, dan konsisten. Jika isi kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan tidak jelas dan spesifik, maka para pelaksana tidak paham sehingga tidak bisa melaksanakannya dengan baik (Edwards III, 1980 : 17).

### **Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan suatu proses yang menunjukkan adanya serangkaian kegiatan, langkah atau tindakan yang dilakukan secara sistematis dan terprogram yang menggambarkan adanya upaya merubah individu, masyarakat yang kurang atau belum berdaya menuju keberdayaan, dengan cara memberikan atau mengalihkan daya, kemampuan, kekuatan. Hal ini berarti ada dua pihak yang terkait, yaitu pihak pertama yang memberdayakan dan pihak kedua kedua yang diberdayakan, sebagaimana yang di ungkapkan oleh Suamodiningrat (1996 : 5) sebagai berikut :

*Sementara menyangkut pelaku-pelaku di dalamnya , pemberdayaan senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling berkait yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.*

Maksud Sumodiningrat adalah pertama yang memberdayakan adalah yang pemberi daya yang menunjukkan adanya pihak lain yang mempunyai daya, kekuatan, kemampuan, bias pemerintah swasta, perorangan, kelembagaan masyarakat, LSM dan lain-lain, yang dilandasi mungkin

sebagai kewajiban, kesadaran, kepentingan, kepedulian, perhatian atau kesepakatan. Kedua, yang diberdayakan atau yang memperoleh daya, kekuatan, kemampuan individu, kelompok, masyarakat yang dikarenakan keadaan sesuatu hal, sehingga diberdayakan dapat mandiri.

Menurut Webster (dalam Prijono dan Pranarka, 1996:3) mengatakan pemberdayaan mengandung dua arti :

*‘Pengertian pertama adalah to give power or authority to dan pengertian kedua berarti to give ability to or enable . Dalam pengertian pertama diartikan sebagai pemberi kekuasaan, mengalihkan kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain (yang tidak berdaya). Sedangkan dalam pengertian kedua diartikan sebagai upaya untuk memberikan kemampuan atau keinginan’.*

Stewart (1998;2) mengatakan bahwa :

*“Pemberdayaan menuntut perluasan peran wewenang dan kekuasaan dan bertambahnya keluwesan tentang bagaimana (oleh siapa) peran-peran itu akan dilakukan. Pemberdayaan tidak berarti melepaskan tanggung jawab tentang apa yang terjadi dalam tim, departemen, bagian atau organisasi. Pemberdayaan berarti upaya menemukan keseimbangan yang tepat antara struktur dan pengendalian manajemen yang longgar versus yang ketat”.*

Sulistiyani (2004:83) mengatakan proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat berlangsung secara bertahap. Tahapan-tahapan yang dilakukan meliputi:

1. Tahapan penyadaran dan pembentukan prilaku sadar dan peduli, sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.

2. Tahap transformasi kemampuan, sehingga dapat mengambil peran didalam pembangunan
3. Tahap peningkatan kemampuan intelektual,kecakapan ketrampilan, sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian.

Irwin (1995:82) mengemukakan :*"Empowering other people means giving them a change to make their special contributor... Your contribution may be a particularinsight, a particular energy, a particular loving way to be with people."*

Pemberdayaan yang telah dikemukakan itu pada prinsipnya adalah dalam rangka membangun potensi-potensi yang ada pada seseorang dan sekelompok orang seperti ; bakat, keterampilan, kekuatan, kesenangan. Konsep-konsep pemberdayaan yang dikemukakan oleh Stewart (1997:77) bahwa :

*"Pemberdayaan menuntut lebih banyak kecakapan dan sumber daya manajerial yang menuntut digunakannya seperangkat kecakapan baru yaitu membuat mampu (enabling), memperlancar (facilitating), berkonsultasi (consulting), bekerjasama (collaborating), membimbing (mentoring), dan mendukung (supporting)".*

Proses pemberdayaan masyarakat ini betitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya, mengoptimalkan sumber daya setempat sebaik mungkin, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Lebih lanjut, harapan dari proses pemberdayaan ini adalah terwujudnya masyarakat yang bermartabat. Dalam proses pemberdayaan perlu juga ditingkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat, dengan memegang teguh aturan-aturan mengenai apa yang menjadi hak dan mana yang bukan, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh

dilakukan, termasuk menumbukembangkan perilaku yang berbudaya.

Masyarakat sebagai individu tidak boleh pasrah pada keadaan yang dihadapi, atas pandangan hidup bahwa segala sesuatu merupakan nasib buruk dirinya, karenanya masyarakat harus di dorong untuk dapat bangkit kembali menata kehidupannya setelah mengalami sat-sat yang sulit dalam hidupnya. Menurut Kabeer ( 1994 ) dalam Prijono dan Pranarka ( 1996:61 ):

*'Ketidakberdayaan bukannya menunjuk pada tidak adanya kekuatan sama sekali. Dalam realitas, mereka yang tampaknya hanya memiliki sedikit kekuatan ternyata justru mampu untuk bertahan, menggulirkan dan kadang-kadang mentransformasikan kondisi hidup mereka'.*

Pemberdayaan adalah proses memberikan kekuasaan atau kekuatan kepada masyarakat yang berada dalam kondisi tidak berdaya. Dalam pemberdayaan penring mendorong motivasi individu atau masyarakat untuk menentukan pilihan hidupnya. Menurut ( Krisdyatmiko, 2003:1 ) bahwa konsep pemberdayaan (*empowerment* ) dapat dimaknai sebagai upaya member power kepada yang *powerless*. Power diartikan sebagai kekuasaan atau kekuatan, sehingga kegiatan pemberdayaan terkandung dua makna,yaitu pertama, proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan dan kekuatan dari *powerfull* ke yang *powerless*. Kedua, proses memotivasi individu atau kelompok masyarakat agar memiliki kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya.

Dalam program pemberdayaan penting juga diperhatikan modal sosial yang dimiliki masyarakat setempat. Seperti yang dinyatakan oleh Fukuyama(2002) dalam Hasbullah (2006 : 8):

*'Modal sosial adalah segala sesuatu yang membuat masyarakat bersekutu untuk*



mencapai tujuan bersama atas dasar kebersamaan dan didalamnya diikat oleh nilai – nilai dan norma – norma yang tumbuh dan dipatuhi. Situasi ini akan menjadi kunci bagi keberhasilan program pemberdayaan yang terdapat di wilayah tersebut’.

### **Kesejahteraan Sosial Masyarakat**

Kesejahteraan sosial masyarakat merupakan suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kesejahteraan sosial masyarakat mencakup penyediaan pertolongan dan proses yang secara langsung berkenaan dengan pengembangan sumber daya manusia, daya beli dan perbaikan kualitas hidup.

Pentingnya kesejahteraan sosial masyarakat, pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi jumlah masyarakat miskin. Masalah kemiskinan berkaitan erat dengan pengembangan sumber daya manusia, daya beli dan perbaikan kualitas hidup masyarakat. Kemiskinan yang diikuti oleh pengangguran dan keterbelakangan yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan dalam masyarakat merupakan tantangan dalam pembangunan.

Adi (2001 : 24) Kesejahteraan sosial masyarakat ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara yang mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan pancasila.

Adi (2004 : 67) menggambarkan bahwa : “ Kesejahteraan sosial masyarakat mencakup lima bidang utama yang disebut

dengan “ *big life*” yaitu: bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang perumahan, bidang jaminan sosial masyarakat seiring di jadikan parameter untuk mengukur kesejahteraan social masyarakat.

### **METODE PENELITIAN**

Dalam peneliitian penulis menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Melalui penggunaan metode ini peneliti dapat menggambarkan serta mengkaji objek penelitian dengan lebih spesifik dan mendetail dan dapat digunakan untuk mencari solusi atas permasalahan yang ada.

Menurut Lincoln dan Guba (1985 : 30-44), “penggunaan metode deskriptif dilakukan dengan cara pengumpulan data berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang telah diteliti. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, video tape, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya” (Moleong, 2008 : 11).

Selanjutnya Hasan, mengemukakan bahwa :

“Metode deskriptif digunakan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu, dalam hal ini bidang secara aktual dan cermat. Metode deskriptif bukan saja menjabarkan (analitis), tetapi juga memadukan. Bukan saja melakukan klasifikasi, tetapi juga organisasi. Metode deskriptif pada hakikatnya adalah mencari teori, bukan menguji teori, serta menitikberatkan pada observasi dan suasana alamiah” (Hasan, 2002 : 22).

Bogdan dan Taylor (1975 : 5) dalam Moleong, mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh).

Dalam menganalisis data, peneliti mengumpulkan data-data terlebih dahulu sebelum diinterpretasikan artinya data diproses terlebih dahulu. Sugiyono mengemukakan ada tiga unsur dalam kegiatan proses analisis data, yaitu:

1. Reduksi data, yaitu bagian dari proses analisis dengan bentuk analisis untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sehingga dapat disimpulkan.
2. Penyajian Data, yaitu susunan informasi yang memungkinkan dapat diartikan suatu kesimpulan, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang terjadi.
3. Penarikan Kesimpulan, yaitu suatu kesimpulan yang diverifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali, dengan meninjau kembali secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih cepat. (Sugiyono, 2009: 92)

## **HASIL PENELITIAN**

Edward III (1980:10-12) mengatakan dalam implementasi kebijakan publik ada 4 faktor yang dapat dilakukan agar sebuah kebijakan publik dapat terealisasi dengan baik, yakni faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi dimana keempat faktor ini juga saling mempengaruhi satu sama lain sehingga dalam implementasi kebijakan, Edward III menyarankan untuk membahas keempat faktor ini pada saat bersamaan. Berdasarkan teori ini penulis melakukan penelitian

dengan mengkaji Implementasi Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan Di Kabupaten Poso dari faktor-faktor Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi serta keterkaitan antara keempat faktor dalam implementasi.

### **1. Komunikasi**

Komunikasi yang dibangun oleh Dinas Kelautan dan Perikanan dan para penerima bantuan yang hanya berlangsung selama proses memasukan proposal sampai dengan bantuan diberikan ternyata berdampak tidak baik pada kebijakan bantuan tersebut. Karena seharusnya komunikasi antara pemerintah dan nelayan sebagai penerima bantuan tetap berjalan sepanjang bantuan tersebut dimanfaatkan oleh para nelayan.

Komunikasi yang baik dan kontinyu selama bantuan tersebut dimanfaatkan dapat membantu pemerintah dalam hal mengontrol sejauh mana kebijakan tersebut berjalan. Salah sasaran atau kebijakan yang tidak sesuai dengan target menurut penulis merupakan kesalahan dari kurangnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam hal ini nelayan sebagai penerima bantuan. Karena dari komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat, dapat diketahui efektif tidaknya suatu kebijakan sebab pada kenyataannya Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan Di Kabupaten Poso ini, selama ini dinikmati oleh masyarakat yang sebagian besar basicnya bukan nelayan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis, diketahui bahwa komunikasi antara pemerintah dan penerima bantuan terjadi hanya pada saat penerima bantuan memasukan proposal sampai dengan bantuan tersebut diberikan kepada masyarakat. Seharusnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat terus terjalin selama bantuan tersebut dimanfaatkan oleh



masyarakat. Sehingga setiap periode bantuan tersebut akan direalisasikan tidak akan terjadi lagi pemberian bantuan yang tidak sesuai sasaran. Karena dari setiap periode bantuan, penerima bantuan rata-rata basicnya bukan nelayan. Fenomena ini terjadi terus menerus sepanjang adanya bantuan, yang menurut penulis ini dikarenakan kurangnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat.

## **2. Sumber Daya**

Keberadaan sumber daya memiliki arti dan peranan yang besar dalam kehidupan organisasi. Van Meter dan Van Horn (1975:471) mengatakan bahwa Sumber daya memiliki peranan yang besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Sumber daya yang terpenting dalam suatu organisasi adalah sumberdaya manusia, yaitu individu-individu yang bekerja dalam lingkungan organisasi dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Poso.

Dinas Kelautan dan Perikanan adalah Dinas yang menjalankan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan Di Kabupaten Poso, dalam hal ini sumberdaya aparatur yang ada pada dinas harusnya sesuai dengan kebutuhan tugas pokok dan fungsi dinas. Artinya aparatur yang ada pada dinas harus mengetahui dan memahami dengan jelas aturan-aturan yang ada terkait dengan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan tersebut.

Menurut pengamatan penulis, dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan organisasi membutuhkan struktur organisasi yang menggambarkan jenjang jabatan, tupoksi ( tugas pokok dan fungsi) dan sebagai pedoman bagi pegawai dalam mewujudkan visi misi Kabupaten Poso dalam hal mengembangkan potensi sumberdaya laut.

Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan jumlah sumberdaya

manusia dirasakan masih kurang yaitu tentang kecukupan pelaksana kebijakan dalam hal ini yang ada masih dirasakan kurang mencukupi baik jumlah maupun yang memiliki kompetensi dalam memahami aturan terkait dengan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan. Sumberdaya manusia yang ada pada Dinas Kelautan dan Perikanan yang tidak sesuai dengan basic sebagai pelaksana tupoksi dinas menurut penulis dapat mempengaruhi Implementasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan tersebut.

Dalam sebuah proses implementasi kebijakan sangat dibutuhkan staf yang berkompeten, kapabel, dan profesional sehingga kesalahan-kesalahan yang terjadi dilapangan dapat di minimalisir. Kualitas implementator kebijakan akan lebih baik daripada jumlah staf yang besar namun kualitasnya minim, George C. Edward III mengemukakan dalam Agustino (2006 : 1580 ) bahwa :

“Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai atau lebih tepatnya street level bureuocrats, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satu disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak berkompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi juga diperlukan kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri”.

Penulis menilai bahwa selain koordinasi antara bidang dalam organisasi pada Dinas Kelautan dan Perikanan masih kurang, peneliti juga menilai bahwa sebagian besar pegawai yang mengisi

jabatan struktural pada bidang yang ada tidak memiliki kecakapan dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan tupoksi dinas. Ketidaccakapan ini berkaitan dengan latar belakang pendidikan yang tidak sesuai dengan tugas yang diemban dan lemahnya motivasi kerja. Permasalahan sumber daya manusia ini merupakan masalah yang telah jamak pada lingkungan kerja Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso.

Dalam wawancara dengan Kabid Perikanan Tangkap dan Budidaya Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso menyatakan : “Pada prinsipnya saya terima kebijakan Pemerintah Kabupaten Poso tentang penempatan pegawai, meskipun beberapa tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja, tapi akan ada proses pembelajaran profesional dengan bekerjasama dan berkoordinasi dengan pegawai lain dalam unit kerja, sehingga apa yang menjadi tujuan organisasi biasa tercapai”. Sedangkan menurut Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso: “Jabatan Struktural bukan hanya mempertimbangkan pendidikan formal akan tetapi TMT dari spesifikasi unit kerja sebelumnya, pekerjaannya masih berkesinambungan. Jadi penempatan memiliki beberapa syarat”. Dalam wawancara lain dengan Sekretaris Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso menyatakan : “Memang dalam penempatan PNS dalam Jabatan Struktural memperhatikan pendidikan formal karena sudah ada kriteria/syarat yang ditentukan. Cuma isi (kualitas) belum sesuai yang diharapkan. Walaupun syarat administrasi telah memenuhi”. Berdasarkan pendapat ketiga informan dalam wawancara ini peneliti menilai bahwa para pegawai dalam lingkungan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso sendiri telah menyadari adanya masalah dalam kualitas sumber daya manusia terkait dengan penempatan pegawai

struktural, namun keterbatasan sumber daya manusia membuat masalah ini sulit dicari solusinya.

Faktor sumberdaya sangat menentukan efektivitas Implementasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan, Sebagaimana dikatakan Edwards III jika pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan maka implementasi inipun cenderung tidak efektif.

### **3. Disposisi**

Sikap implementor/disposisi pada dasarnya menyangkut pemahaman program, kewenangan, kesempatan berkembang dan komitmen para pelaksana untuk melaksanakan sebuah kebijakan, Atas dasar tersebut terdapat tiga kemungkinan sikap implementor 1) melaksanakan program kebijakan, 2) menolak program kebijakan (terang-terangan atau tersembunyi), 3) bersikap netral dalam arti ikut mengerjakan jika program itu memberi manfaat. Sebagaimana dikatakan Edward III kecenderungan perilaku dari para pelaksana adalah faktor yang menentukan dalam implementasi kebijakan publik.

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program atau kebijakan, Khususnya para pelaksana yang menjadi implementator dari program dalam hal ini adalah Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso. Oleh karena itu keberadaan aparat pelaksana memiliki peranan yang besar dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan secara efektif, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus berkehendak untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Berdasarkan wawancara dengan informan dari Dinas Kelautan dan Perikanan mengenai sikap pelaksana atau kecenderungan perilaku pemerintah dalam

melaksanakan Kebijakan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan, yang berkaitan dengan pemahaman aparatur terhadap kebijakan pada umumnya bersikap positif atau mendukung adanya kebijakan tersebut akan tetapi masih kurang pemahaman terhadap maksud dan tujuan dari beberapa program-program kegiatan yang harus dilaksanakan terutama dalam hal melaksanakan tujuan program tersebut.

Kurangnya pemahaman mengenai maksud dan tujuan program maupun mengenai tugas dan fungsi pokok dan kewenangan masing-masing dirasa sebagai salah satu hambatan dalam melaksanakan tugasnya sebagai anggota dan pelaksana kebijakan, sehingga dalam pelaksanaannya kurang konsisten dalam melaksanakan tugasnya. Kurangnya sumber daya manusia yang kompeten yang memahami permasalahan dalam implementasi program tersebut menimbulkan dampak kurangnya partisipasi atau inisiatif dari aparatur dinas terhadap pelaksanaan kebijakan sehingga tidak sesuai dengan tujuan kebijakan yang ada. Bahkan tidak jarang yang dianggap bertentangan dengan nilai dan norma yang dianggap menyimpang dengan pandangan bidang tugas mereka ataupun bertentangan dengan norma dalam etika administrasi.

Berikut hasil wawancara dengan masyarakat penerima bantuan, bahwa :  
“Dalam kelompok harus ada 6 - 8 orang anggota, Sudah 2 periode kelompok kami memasukan proposal selalu di terima dan sekarang yang ke tiga kali untuk bantuan jala atau bibit ikan. Dikelompok kami ada juga yang bukan nelayan, beliau PNS makanya proposal kami selalu diterima karena kita punya koneksi di dinas yang dapat membantu dalam pencairan bantuan tersebut” (Wawancara Juli 2013 ).

Dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.07/MEN/2008 tentang Bantuan Sosial Pemberdayaan

Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan disebutkan bahwa Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan diperuntukan untuk masyarakat dalam hal ini nelayan baik per seorangan maupun berkelompok.

Namun jika melihat kenyataannya bahwa bantuan tersebut dinikmati juga oleh masyarakat yang basicnya bukan nelayan menunjukan bahwa bantuan tersebut telah salah sasaran. Pengakuan dari masyarakat penerima bantuan yang mengatakan bahwa mereka dapat menerima bantuan walaupun dalam kelompoknya ada yang bukan nelayan melainkan Pegawai Negeri Sipil, karena ada kedekatan dengan pihak dinas menunjukan bahwa dinas telah salah dalam memberikan kebijakan terkait dengan tujuan program tersebut.

Faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi atau sikap/*attitudes* implementor. Sikap implementor sangat menentukan keberhasilan implementasi karena Sikap implementor mempengaruhi organisasi dan personal yang berada dibawah kendalinya. Hal ini terkait dengan dimilikinya diskrepansi implementor (Edwards III, 1980 : 89). Karena implementor mempunyai diskresi dalam mengimplementasikan kebijakan dari pembuat kebijakan yang lebih tinggi maka disposisi dan perspektifnya akan menentukan keberhasilan implementasinya.

Dari uraian diatas berkenaan dengan sikap dari para pelaksana Kebijakan Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan belum memperhatikan faktor disposisi, Terutama dalam hal pemberian bantuan yang sesuai dengan sasaran belum dapat memberikan dampak positif kepada masyarakat sebagaimana dikatakan oleh Islamy bahwa suatu kebijakan Negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat, Jadi kalau Pemerintah

Kabupaten Poso dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan tidak bertindak atau berbuat sesuai dengan keinginan pemerintahan pusat untuk menjalankan program bantuan tersebut sesuai dengan tujuan dan sasarannya atau tidak sesuai dengan aturan maka kebijakan itu tidak efektif.

#### **4. Struktur Birokrasi**

Faktor struktur birokrasi mempunyai dampak terhadap penerapan sebuah kebijakan, dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini ada dua Karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta fragmentasi dalam pertanggungjawaban diantara berbagai unit organisasi. Walaupun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokrasi.

Dalam Implementasi Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan tersebut, Dinas Kelautan dan Perikanan yang bertanggung jawab mengkoordinasikan antar bidang segala kegiatan terkait dengan prosedur, sosialisasi, penyeleksian berkas proposal, pendataan siapa yang berhak menerima bantuan, dan pemberian bantuan sampai evaluasi hasil dari bantuan yang ditujukan kepada masyarakat.

Penerapan koordinasi bagi setiap organisasi mempunyai manfaat yang besar untuk terbangunnya keterpaduan, keselarasan dan kesamaan tindakan dalam menyelenggarakan tugas-tugas organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif. Suatu kegiatan dilakukan oleh unit-unit organisasi yang saling berhubungan satu sama lain mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan, untuk dapat tercapainya

tindakan yang tepat, berhasil guna diperlukan penerapan koordinasi. Bagaimanapun juga koordinasi akan memberikan manfaat yang baik terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Dilihat dari struktur birokrasi Dinas Kelautan dan Perikanan sudah cukup baik dimana ada pembagian tugas antar bidang. Namun sulitnya koordinasi akibat pengaruh kepemimpinan. Sistem koordinasi dan dukungan aparatur dinas lainnya belum optimal. Oleh karena itu perlu dilakukan langkah-langkah penguatan koordinasi antar bidang-bidang misalnya dengan meningkatkan intensitas rapat-rapat koordinasi antar bidang dengan masyarakat penerima bantuan dalam rangka menyamakan persepsi tentang maksud dan tujuan dari Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan sehingga dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam hal ini mentaati aturan-aturan terkait program bantuan tersebut.

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan dan wawancara dengan para informan ternyata dalam Implementasi Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan belum efektif karena Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.07/MEN/2008 tentang Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan belum berhasil mencapai tujuannya yaitu ditujukan untuk masyarakat dalam hal ini nelayan baik perorangan maupun kelompok.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arikunto, Suharsimi. 1993, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta. Hal.125
- Bogdan, Robert and Steven J. Taylor.1975. *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach*

- to *The Social Science*. New York, Willey. Hal. 5
- Edward III, George C. 1980. *Implemeting public policy*. Washintong DC: Congressional Quarterly press. Hal. 9-12
- Hasan, M. Iqbal. 2002. Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya. Alfabeta. Bandung. Hal. 22
- Hikmat, Harry. 2001. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung, Humaniora Utama Press. Hal. 3
- Jones, Charles O. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy)*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 296
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pemberdayaan Masyarakat, Konsep, Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat*. Jakarta : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal. 19
- Meter, Donald Van & Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementatation Process: A Conceptual Framework In Administration and Society*. London: Sage. Hal. 471
- Moleong, Lexy J. 2008. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosda Karya, Bandung. Hal. 157
- Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 492-499
- Nugroho, Rian. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Media Komputindo. Jakarta. Hal. 1-7
- Prijono, S. Onny dan Pranarka. A.M.W. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : CSIS. Hal. 3
- Sumodiningrat, Gunawan. 1996. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*. Jakarta : Gramedia. Hal. 5
- Stewart, Allen Mitchell. 1997. *Emplowering people: Pemberdayaan Sumber daya masyarakat*. Terjemahan: Agus M.Hardjana, Yogyakarta: Kanisius. Hal. 2
- Sugiyono. 2000. *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta. Bandung. Hal 31
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung : Humoniara Utama Press. Hal. 60
- Suryaningrat, Bayu. 1981. *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Jakarta. Beringing Trading Company. Hal. 103
- Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung. Hal. 3
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1996. *Pengantar Admnistrasi Pembangunan*. Jakarta : Pustaka LP3ES. Hal. 45
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. PT. Rineka Cipta, Jakarta. Hal. 63
- Winarno B, 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta : Medpress. Hal. 17