MEMAKNAI PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT PESISIR

Nendah Kurniasari dan Elly Reswati
Peneliti pada Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Jl. KS. Tubun Petamburan VI Jakarta 10260
Telp. (021) 53650162, Fax. (021)53650159
Diterima 15 Februari 2011 - Disetujui 11 Mei 2011

ABSTRAK

Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) dinilai mempunyai efektifitas yang rendah. Selama delapan tahun PEMP berlangsung, wilayah pesisir masih menjadi kantung kemiskinan di negara ini. Tulisan ini merupakan analisis singkat terhadap pelaksanaan PEMP dalam tataran konseptual dan tataran praktis. Hasil analisis diharapkan dapat menjadi pembelajaran bagi program pemberdayaan berikutnya. Dalam tataran konsep, PEMP telah memenuhi stategi mata pencaharian dan strategi permodalan untuk memutus rantai kemiskinan. Namun PEMP kurang mendapat perhatian dalam strategi makro, karena sektor kelautan dan perikanan belum menjadi pertimbangan penting dalam kebijakan nasional. Dalam tataran praktis, beberapa hal yang perlu diperbaiki yaitu merubah persepsi nelayan tentang makna bantuan, meningkatkan kapasitas sasaran dalam managemen dan administrasi keuangan, sinkronisasi antara berbagai program pemberdayaan, serta penyesuaian program dengan kultur sempat yang sangat bersifat lokalitas.

Kata Kunci: PEMP, pemberdayaan, nelayan, masyarakat pesisir

Pendahuluan

Bukan sesuatu yang berlebihan, jika bangsa Indonesia mengandalkan laut sebagai jaminan kelangsungan hidupnya. Mengingat perairan Indonesia yang membentang tiga perempat dari seluruh wilayah kekuasaannya kaya akan berbagai sumberdaya baik hayati maupun non hayati. Dengan garis pantai terpanjang di dunia sebesar 81.000 km dan gugusan pulau-pulau sebanyak 17.508, Indonesia memiliki potensi ikan yang diperkirakan terdapat sebanyak 6,26 juta ton per tahun yang dapat dikelola secara lestari dengan rincian sebanyak 4,4 juta ton dapat ditangkap di perairan Indonesia. Kementerian Kelautan dan Perikanan memperkirakan bahwa Indonesia memiliki potensi devisa 82 miliar dolar AS dari laut setiap tahunnya. Sementara kemampuan sektor kelautan dalam menyumbang PDB nasional sekarang ini masih 92,22 triliun rupiah. Hal ini merupakan sebuah indikasi belum termanfaatkannya sumberdaya laut secara optimal.

Meskipun demikian, dengan nilai 92,22 triliun rupiah tersebut sektor kelautan telah memberikan kontribusi sebesar 2,9 % dari total PDB nasional sektor non migas. Salah satu yang berperan besar dalam sumbangan ini adalah 16,2 juta nelayan Indonesia. Namun, merupakan sebuah ironi ketika realita yang ada mengisyaratkan bahwa kehidupan 90 persen atau sekitar 14,48 juta nelayan tersebut berada di bawah garis kemiskinan. Daerah-daerah pesisir pada umumnya merupakan kantung-kantung kemiskinan dengan situasi lingkungan yang kumuh. Secara sosial dan politik, mereka merupakan kelompok yang ditempatkan pada posisi marginal. Secara ekonomi pun mereka tergolong *the poorest of the poor*.

Kondisi nelayan Indonesia yang seolah tidak bisa terlepas dari lingkaran setan kemiskinan, menjadikan pemerintah dianggap tidak memiliki kemauan politis (*political will*) untuk merubah kondisi ini. Anggapan ini tidak sepenuhnya benar, Amanat Undang-Undang No 31 tahun 2004 tentang Perikanan kepada pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil merupakan salah satu wujud kepedulian pemerintah terhadap kehidupan nelayan. Untuk melaksanakan amanat itu, maka pemerintah melalui departemen-departemennya telah menyelenggarakan program-program pemberdayaan. Walaupun hasilnya, belum terlihat mampu mengangkat kesejahteraan nelayan secara signifikan.

Pertanyaannya adalah mengapa pemberdayaan yang telah dilakukan terhadap sektor kelautan dan perikanan tidak mampu memutus kemiskinan nelayan?. Tulisan ini mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Pada bagian awal penulis mencoba memahami akar kemiskinan nelayan, dilanjutkan dengan upaya-upaya pemberdayaan yang telah dilakukan dan sedang dilakukan. Terakhir, merupakan sebuah konklusi berupa hal-hal yang perlu diperhatikan dalam program pemberdayaan masa depan.

Akar Kemiskinan Nelayan dan Upaya Pemberdayaan: Kajian Teoritis

Bappenas (2002) merumuskan pengertian kemiskinan sebagai suatu situasi dan kondisi yang dialami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap manusiawi. Selaras dengan hal

tersebut, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar.

Chambers (1987) menggambarkan kemiskinan sebagai kondisi yang muncul akibat dari situasi ketidakadilan, ketidakpastian, ketimpangan, dan ketergantungan dalam struktur masyarakat. Menurut Chambers, terdapat lima unsur penyebab kemiskinan yaitu ketidakberdayaan (*powerlessness*), kerawanan atau kerentanan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*), dan keterasingan (*isolation*). Penyebab kemiskinan tersebut diistilahkan oleh Chamber sebagai perangkap kemiskinan (*deprivation trap*).

Dalam konteks kelautan dan perikanan, *deprivation trap* yang digambarkan Chambers selaras dengan apa yang digambarkan Karim (2009) yang mengungkapkan enam (6) problem kemiskinan nelayan yaitu *pertama,* kuatnya tekanan-tekanan struktural yang bersumber dari kebijakan pemerintah Indonesia dalam membanguan subsektor perikanan (*powerlessness*). *Kedua*, ketergantungan yang berbentuk hubungan patron-klien antara pemilik faktor produksi dengan buruh nelayan dan ketergantungan nelayan terhadap kondisi lingkungan (*vulnerability and powerlesness*). *Ketiga*, terjadinya eksploitasi berlebihan terhadap sumberdaya perikanan akibat modernisasi yang tak terkendali (*poverty*). *Keempat*, terjadinya konflik agraria yakni adanya penyerobotan wilayah perikanan tradisional yang dilakukan oleh perusahaan perikanan modern yang sejatinya merupakan daerah beroperasinya nelayan tradisional. *Kelima*, adanya fenomena ”kompradorisme” yang diakibatkan intervensi kapitalisme terhadap komunitas nelayan mengakibatkan terjadinya fragmentasi kegiatan nelayan yang tadinya homogen menjadi beragam. Keberagaman ini memunculkan formasi sosial baru yaitu adanya buruh nelayan dan ponggawa serta perubahan sumber penghasilan yang tadinya diusahakan sendiri menjadi upah yang diberikan juragan. Disini ponggawa sebagai kelas ’komprador’ yang bertindak sebagai ’kaki tangan’ juragan. *Keenam,* terjadinya paradoks pembangunan di wilayah pesisir yang disebabkan oleh ketimpangan pembangunan ekonomi (*isolation*).

Ramadan (2009) menambahkan bahwa salah satu alasan kenapa kemiskinan nelayan sulit dihapuskan adalah karena gagalnya program pemberdayaan. Menurutnya, upaya pemerintah dalam memberdayakan masyarakat pesisir dipengaruhi oleh faktor diantaranya terkait sumber daya manusia. Umumnya nelayan yang menjadi sasaran pemberdayaan masih tergolong masyarakat dengan tingkat pendidikan dan penghasilan yang rendah. Hal ini menjadikan masyarakat nelayan hanya memikirkan langkah untuk menjaga kelangsungan hidup hari ini. Secara psikologis, masyarakat nelayan tergolong masyarakat yang cepat puas dengan apa yang diperolehnya. Selain itu, sebagian masyarakat nelayan menganggap bantuan pemerintah berupa hibah dengan jenis apapun, tidak perlu dikembalikan. Akibatnya penggunaan dana bantuan kurang optimal.

Analisis Karim dan Ramadan di atas memberi gambaran bahwa kemiskinan nelayan merupakan integrasi dari berbagai macam persoalan multi dimensi. Jika Karim mencoba mengetengahkan dimensi-dimensi struktural yang menjadi penyebab kemiskinan nelayan, maka Ramadan memberikan gambaran dari sisi kultural nelayan. Nasdian (2009) membagi dimensi pemberdayaan menjadi dua yaitu dimensi psikologis dan dimensi struktural. Pemberdayaan dimensi psikologis pada level individu diantaranya mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri. Sedangkan pada level masyarakat pemberdayaan dimensi ini dilakukan dengan cara menumbuhkan rasa memiliki, gotong-royong, saling percaya (*mutual trust)*, kemitraan, kebersamaan, solidaritas sosial, dan visi kolektif masyarakat. Sementara dalam ranah dimensi struktural, pemberdayaan di tingkat indivdu berusaha untuk membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya, dan di tingkat masyarakat dengan cara menumbuhkan tindakan kolektif serta penguatan partisipasi dalam pembangunan.

Mempelajari apa penyebab atau akar kemiskinan disuatu daerah sangatlah penting dilakukan sebelum kegiatan merumuskan program pemberdayaan dilakukan. Akar kemiskinan yang terjadi di suatu daerah, sangatlah bersifat lokalitas. Oleh karenanya, suatu kebijakan program pemberdayaan tidak selalu cocok untuk semua daerah.

Rangkaian Program Pemberdayaan Nelayan

Banyak orang berpendapat bahwa titik awal kepedulian pemerintah pada sektor perikanan diawali pada tahun 1998 dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan. Namun sebenarnya pada tahun 1960 pemerintah sudah berusaha mengadakan perlindungan terhadap nelayan kecil dengan dikeluarkannya UU No 02 Tahun 1960 tentang Perdjandjian Bagi Hasil (Pertanian) dan UU No 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan. Pelaksanaan bagi hasil ini harus diawasi oleh pemerintah daerah untuk menghindari pemerasan dan ketidakadilan.

Dalam perkembangannya, sejak orde baru dimulai, UU ini tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, entah karena merupakan produk pemerintah saat itu yang cenderung sosialis atau karena yang berkembang kemudian adalah ekonomi kapitalis. Mungkin keduanya benar, yang jelas sejak dimulainya Orde baru, pengawasan terhadap pelaksanaan UU tersebut tidak dilaksanakan. Kekayaan laut merupakan milik sebagian kecil pemodal

besar, sementara keberadaan nelayan kecil semakin termarginalkan dan teralienasi. Bahkan Kusnadi dalam bukunya Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir menyebut 'nelayan' sebagai komunitas "tanpa negara", karena kemampuannya yang tinggi menghadapi berbagai persoalan sosial-ekonomi yang rumit tanpa bantuan negara secara berarti. Sedangkan Yustika dalam Kusnadi (2005) mengatakan bahwa nelayan merupakan kelompok sosial yang tidak banyak menjadi perhatian serius bagi kalangan masyarakat lainnya untuk membela nasib yang menimpanya. Dengan kata lain, nelayan dapat disebut sebagai "komunitas tanpa pembela". Kusnadi lebih jauh menerangkan kenapa nelayan kurang mendapat perhatian publik, diantaranya adalah kebijakan pembangunan yang selama ini tidak menempatkan sektor kelautan dan perikanan sebagai salah satu penentu masa depan bangsa. Akibat lebih lanjut adalah masyarakat kurang memiliki sikap simpati dan empati terhadap pergulatan hidup nelayan.

Hal ini diungkapkan juga oleh Sumadi (2009) bahwa pada masa sebelum tahun 1998 tidak ada program-program pemberdayaan yang fokus terhadap pengentasan kemiskinan. Kebijakan pemerintah lebih mengarah kepada stabilisasi ekonomi makro. Kebijakan-kebijakan yang dibuat pun sangat bias darat (pertanian) seperti transmigrasi, BIMAS, INMAS, Kredit Investasi Kecil, Kredit Candak Kulak, Kredit Usaha Kecil yang lebih mengarah kepada sektor pertanian dan kehutanan. Sebaliknya sektor kelautan kurang mendapatkan sentuhan meskipun negeri ini sudah mendeklarasikan sebagai negeri bahari. Peralihan masa orde baru menjadi masa reformasi memberi angin segar bagi dunia kelautan dan perikanan. Meskipun efeknya belum secara signifikan dirasakan oleh nelayan kecil, namun paling tidak dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan keberadaan nelayan mendapat perhatian yang lebih baik. Beberapa program pemberdayaan mulai dilakukan melalui DKP diantaranya adalah Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), Pengembangan Usaha Budidaya Ikan Skala Kecil melalui Dana Penguatan Modal, Pengembangan Usaha Perikanan Tangkap melalui Program Optimalisasi Usaha, dan Pengembangan Usaha Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan melalui Program Klasterisasi Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan. Terakhir, adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM-KP)[1].

Namun, banyaknya program yang digulirkan ternyata tidak serta merta diikuti oleh perkembangan kesejahteraan nelayan. Meskipun ada, laju perkembangan tersebut tidak sebanding dengan jumlah korbanan yang telah dikeluarkan. Hal ini merupakan contoh terhadap stigma yang disampaikankan Nasdian (2009) tentang "Pola-Pola Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Tanpa Pemberdayaan ?" Untuk mempelajari hal itu maka, berikut ini merupakan identifikasi salah satu program pemberdayaan nelayan yaitu Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (PEMP) sebagai contoh kasus, dan dukungan peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah yang menggambarkan sejauh mana kesungguhan pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan.

PEMP: Kebijakan Pemberdayaan Nelayan Masa Kini?

PEMP diluncurkan pada tahun 2001 yang berakhir tahun 2009. Tujuan dari Program ini adalah meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi dan memperkuat lembaga dan juga partisipasi masyarakat, optimalisasi dan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan pesisir secara berkelanjutan. Sedangkan tujuan khususnya mencakup pengurangan dampak kenaikan BBM, membuat pekerjaan dan peluang usaha alternatif bagi masyarakat pesisir, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat pesisir, memperkuat lembaga ekonomi, mendukung mekanisme manajemen pengembangan masyarakat dengan partisipasi dan transparansi serta meningkatkan kemampuan petugas dan penduduk pesisir dalam rangka pengelolaan pembangunan di daerah mereka.

Adapun sasaran dari program ini adalah *pertama*, pengurangan dampak kenaikan harga BBM, melalui peningkatan pendapatan dari peningkatan usaha dan menciptakan kesempatan kerja. Kedua, pembentukan kegiatan ekonomi produktif berbasis sumberdaya laut yang berkelanjutan ditingkat masyarakat yang lebih rendah. Ketiga, proses belajar dan partisipasi dibentuk sebagai upaya untuk memberdayakan komunitas komunitas lokal. Keempat, Pembentukan Lembaga Ekonomi Mikro di Komunitas pesisir (LEPP-M3).

Jika kita melihat teori kemiskinannya Chambers, maka sasaran program PEMP di atas merupakan pengejewantahan langkah-langkah yang ditawarkan Chambers agar keluar dari *deprivation trap* yaitu:

1. Umumnya masyarakat miskin menggantungkan hidupnya dari pemanfaatan satu sumberdaya yang rentan terhadap krisis sehingga mereka harus didorong untuk mampu melakukan diversifikasi usaha dengan memberikan pelatihan-pelatihan keterampilan yang produktif. Upaya ini selain dapat menjaga stabilitas pendapatan masyarakat miskin juga dapat mengurangi ketergantungan mereka terhadap kelas sosial diatasnya serta dapat memperluas posisi tawarnya.

[1]Disampaikan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Fredy Numberi pada acara Launching PNPM-KP di Yogyakarta pada tanggal 17 Maret 2009.

2. Memberikan fasilitas pembiayaan usaha untuk masyarakat miskin yang tidak *bankable* dengan sistem bagi hasil dan pelatihan managemen keuangan yang baik.
3. Pemberantasan korupsi yang terkait dengan perampasan hak-hak orang miskin.
4. Pemerataan disribusi keuntungan yang adil dalam suatu rantai produksi.

Dengan konsep seperti diatas, sampai tahun 2008, Departemen Kelautan dan Perikanan melaporkan bahwa program PEMP telah dilaksanakan di 293 kabupaten/kota pada 9.515 desa pesisir dan telah menghasilkan Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir-Mikro Mitra Mina (LEPP-M3) sebanyak 324 buah dan telah mengalokasikan dana ekonomi produktif sebesar Rp 518,59 miliar. Namun, tidak ada laporan secara kuantitatif mengenai berapa ribu orang telah dibebaskan dari kemiskinannya selama program PEMP berlangsung, dan berapa persen kenaikan pendapatan mereka setelah terlibat dalam program PEMP sehingga mereka tidak lagi dikategorikan sebagai masyarakat miskin. Hal ini tentunya mengundang keraguan atas efektifitas program ini. Karena secara kasat mata setelah 8 tahun pelaksanaan PEMP kondisi daerah pesisir masih merupakan kantung-kantung kemiskinan. Kenapa hal ini terjadi? Uraian berikut ini mencoba mengetengahkan berbagai penyebab kurang berhasilnya program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir disamping kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh program ini dengan memberian contoh-contoh daerah yang berhasil dan daerah yang tidak berhasil diberdayakan oleh program tersebut.

A. PEMP: Sebuah Upaya Pemberdayaan ?

Berbeda dengan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan pada jaman orde baru yang lebih menitik beratkan pada kegiatan padat karya, di era reformasi upaya tersebut dilakukan dengan pendekatan pelibatan dan pemberdayaan masyarakat. Artinya, selain untuk mengentaskan kemiskinan juga berusaha menciptakan sebuah masyarakat yang berdaya yang mampu mengatasi permasalahan dengan kemampuannya sendiri. Hal tersebut dilakukan dengan cara meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, peningkatan kemampuan permodalan, pengembangan usaha dan pengembangan kelembagaan usaha bersama dengan menerapkan prinsip gotong royong, keswadayaan dan partisipasi (Moeljarto, 1996).

Membangun Institusi dengan Partisipasi : Sebuah Konsep yang humanis

Pada program-program pemberdayaan sebelum 1989, partisipasi masyarakat terbatas pada implementasi dan penerapan program karena pada waktu itu kebijakan pemberdayaan lebih bersifat *top down*. Namun dalam era berikutnya konsep partisipasi dalam pemberdayaan mempunyai makna yang lebih luas, keterlibatan aras masyarakat tidak terbatas hanya pada tahap implementasi program namun mulai dari tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil dan evaluasi (Cohen dan Uphoff 1980 dalam Moeljarto, 1996). Seperti yang diungkapkan oleh Paul dalam buku yang sama, bahwa partisipasi mengacu pada proses aktif di mana penerima mempengaruhi arah dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan bukan hanya menerima bagian dari keuntungan proyek.

Dalam pendekatan partisipatoris, pemberdayaan merupakan suatu proses untuk menfasilitasi masyarakat agar mengalami proses belajar berdasarkan pengalaman (*experience based learning process*), sehingga dengan belajar dari pengalaman, kapabilitas mereka sebagai masarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan dapat meningkat (Bappenas, 2009).

PEMP merupakan salah satu diantaranya, melalui konsep partisipasinya PEMP bermaksud menjadikan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pemecahan masalah dan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri. Bentuk aktivitas partisipasi dihimpun dalam sebuah kelompok yang dibentuk sendiri oleh masyarakat dan pengurus kelompok dipilih berdasarkan musyawarah dan mufakat. Dari sinilah sebuah program pemberdayaan dimulai.

Keberadaan institusi dalam sebuah kelompok menjadi hal penting dalam sebuah program pemberdayaan mengingat pemberdayaan tanpa institusi akan menyebabkan ketidakharmonisan dalam pelaksanaan komando organisasi masyarakat itu sendiri. Cita-cita pemberdayaan untuk memandirikan masyarakat tidak akan pernah tercapai tanpa proses institusionalisasi, meskipun dalam bentuk yang sederhana (Mahasin, 2009). Kelompok ini memberikan wadah bagi nelayan untuk mencurahkan kondisi, kebutuhan, permasalahan dan harapan yang dimilikinya secara bebas. Selanjutnya, melalui musyawarah mereka menentukan langkah apa yang mesti dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut, sementara program hanyalah sebagai fasilitator.

Program Pemberdayaan sebagai Fasilitator

Untuk melakukan fungsi fasilitator ini, maka program memberikan seorang pendamping yang bertugas untuk memandu proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok, menghubungkan antara kelompok dengan pihak-pihak yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan program, dan membantu menggerakan aktivitas kelompok agar lebih produktif dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, seorang pendamping harus mempunyai kepekaan sosial yang tinggi dalam memahami permasalahan yang sesungguhnya dan membantu masyarakat merancang penyelesaiannya melalui program-program kerja yang bersifat komprehensif, visioner dan tuntas. Upaya memahami masyarakat nelayan sebaiknya diawali dengan cara memetakan secara komprehensif sistem sosial, ekonomi dan budaya mereka karena masyarakat nelayan memiliki sebuah entitas sosial yang berbeda dengan masyarakat lain.

Melalui mekanisme seperti ini, di beberapa daerah program ini mampu mengangkat masyarakat nelayan dari jeratan kemiskinan. Salah satu diantaranya adalah di Kabupaten Jember. Kusnadi (2009) mengabarkan bahwa salah satu penyebab kemiskinan nelayan kampung Getem Kabupaten Jember salah satunya adalah ketergantungan ekonomi nelayan yang kuat kepada para *pengamba'* lokal. Melalui lembaga ekonomi yang dibentuk PEMP (LEPP-M3) yang dinamakan Koperasi LEPP-M3 Nusa Barong ikatan patron-klien ini berhasil dikurangi. Selain itu, kontribusi program ini pun telah mampu mengembangkan mobilitas sosial sehingga memacu aktivitas ekonomi lokal. Hal ini sangat dimungkinan karena kelebagaan perekonomian berfungsi sebagai konstruksi sosial (*economic institutions are social construction)* (Granoveter dan Swedberg, 1992 dalam Damsar, 1997).

Namun, seperti apa yang dikatakan dibagian pendahuluan bahwa keberhasilan sebuah program pemberdayaan sangat tergantung pada akar permasalahan kemiskinannya. Akar kemiskinan nelayan sangat bersifat lokalitas, sehingga sebuah program pemberdayaan yang berhasil di suatu daerah tidak selalu berhasil untuk daerah lain. Berikut ini, merupakan gambaran dan analisis penyebab ketidak berhasilan PEMP didaerah-daerah tertentu.

B. Hal-Hal Yang Luput dari Perhatian PEMP

Kekurangan program PEMP dalam tataran konsep

Memperhatikan tujuan dan sasarannya, program PEMP seharusnya mampu menciptakan tingkat kesejahteraan masyarakat pesisir khususnya nelayan yang memadai dan berkelanjutan. Karena sasaran yang ditentukan telah selaras dengan konsep memutus rantai kemiskinan nelayan yang ditawarkan Satria (2009) yaitu: pertama, Strategi mata pencaharian. Ada 3 langkah yang bisa dilakukan dalam strategi ini yaitu mengembangkan strategi nafkah ganda baik disektor kelautan dan perikanan maupun di luar sektor kelautan dan perikanan, mendorong ke laut lepas dan mengembangkan diversifikasi alat tangkap. PEMP berusaha memberikan pembelajaran dan pinjaman modal kepada komunitas pesisir untuk mengeksplorasi sumberdaya yang ada di wilayah setempat menjadi sumber nafkah diluar perikanan tangkap. Strategi ini memungkinkan ibu-ibu nelayan memegang posisi yang cukup penting.

Kedua adalah strategi permodalan. Mengingat usaha penangkapan penuh dengan ketidakpastian, LEPP-M3 hasil bentukan PEMP diharapkan mampu berperan lebih baik dibandingkan tengkulak dalam mengatasi ketidakpastian tersebut. Strategi nafkah dan strategi permodalan telah dipenuhi oleh Program PEMP, namun keberhasilan program ini juga tergantung kepada sejauh mana sektor perikanan dan kelautan mendapat tempat dalam kebijakan strategis nasional atau dengan kata lain tergantung pada strategi ketiga yaitu strategi makro. Lebih jauh Satria (2009) mengungkapkan bahwa saat ini perikanan dan kelautan memang belum menjadi pertimbangan penting dalam kebijakan strategi nasional yang masih bersifat bias kota dan darat.

Tidak terpenuhinya strategi makro dalam program PEMP, merupakan salah satu penyebab tidak tercapainya target keberhasilan yang diharapkan. Penyebab lainnya bisa dilihat dengan menganalisa konsep "keberlanjutan" yang merupakan salah satu prinsip managemen program PEMP. Dalam dimensi pemberdayaan masyarakat pesisir, konsep keberlanjutan Charles dalam Satria (2009) dapat dijadikan sebagai acuan yaitu keberlanjutan ekologis, keberlanjutan sosial ekonomi, keberlanjutan komunitas, dan keberlanjutan institusi.

Keberlanjutan ekologis terwujud dari praktek perikanan yang tidak merusak lingkungan, termasuk didalamnya adalah pengendalian pencemaran baik yang disebabkan limbah domestik maupun limbah industri. Hal ini sulit dilakukan. Meskipun PEMP telah melakukan proses pembelajaran terhadap keberlanjutan ekologis dan salah satu pendekatannya berupa kemitraan hubungan antara penduduk, pejabat dan swasta untuk mengembangkan kegiatan PEMP, namun pembangunan yang bias darat telah menjadikan laut sebagai muara pembuangan limbah industri.

Keberlanjutan sosial ekonomi mengacu pada tercapainya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat pesisir. Hal ini tentu sangat selaras dengan apa yang menjadi tujuan umum PEMP yaitu meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi dan memperkuat lembaga serta partisipasi masyarakat, optimalisasi dan pemanfaatan sumberdaya laut dan pesisir secara berkelanjutan.

Keberlanjutan komunitas mengacu pada stabilitas sistem sosial, terjaminnya peran masyarakat dalam pembangunan dan akses masyarakat terhadap sumberdaya baik untuk kepentingan pemanfaat maupun untuk pengelolaan. Dalam konteks PEMP, hal ini sudah dieliminir dalam tujuan khusus PEMP dimana salah satunya adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat pesisir.

Cakupan kerberlanjutan yang terakhir adalah keberlanjutan institusi yang mencakup institusi politik (kapabilitas birokrasi desa, institusi sosial ekonomi (seperti institusi keuangan desa, pasar) dan institusi sumberdaya (institusi pengelolaan sumberdaya. Satria (2009) memberikan saran bahwa pelaksanaan PEMP mesti diiringi oleh dimensi sosial politik perupa pengakuan terhadap eksistensi hak pengelolaan sumberdaya oleh masyarakat. Selama ini, pengakuan tersebut baru ada secara *de facto*, namun belum mendapatkan pengakuan secara *de jure*.

Berbicara tentang perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan nelayan, terdapat beberapa undang-undang yang tidak berpihak pada kepentingan pemberdayaan. Karim (2008) mengungkapkan bahwa terdapat peraturan perundangan yang berlaku di daratan maupun lautan yang ”merampas” kedaulatan masyarakat pesisir, yaitu :

1. UU No. 7 Tahun 2004 yang memprivatisasi sumberdaya air di Indonesia. Pasal-pasal kontroversial dalam UU SDA adalah pasal 7, 8 dan 9 yang mengatur Hak Guna Air (HGA) dan boleh dikuasai pemodal asing. Bukankah UU ini menutup akses masyarakat pesisir (petani tambak) untuk mendapatkan “air” guna kegiatan pertambakan udang maupun ikan serta kebutuhan hidup sehari-hari? Padahal sumberdaya air merupakan barang publik (*public goods*) yang harus dikuasai dan dilindungi oleh negara karena menyangkut hajat hidup orang banyak seperti yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945.
2. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dimana pasal 22 memberikan Hak Guna Usaha (HGU) selama 95 tahun, Hak Guna Bangunan (HGB) selama 80 tahun dan Hak pakai 70 atas tanah kepada investor (domestik maupun asing) termasuk di wilayah pesisir. Padahal UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 saja hanya memberikan hak-hak semacam ini maksimal 30 tahun. Akibatnya, lahan-lahan tambak produktif di wilayah pesisir Indonesia akan dikuasai oleh para pemilik modal. Bukankah hal ini merampas hak masyarakat pesisir untuk mengakses sumberdaya tanah/lahan di wilayah pesisir?
3. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K). Adanya pasal 16, 17, 18, 19, 20, 21 dan 22 tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) semakin ”memperparah” pencabutan hak-hak masyarakat pesisir dalam mengakses sumberdaya baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir. Semua akses sumberdaya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal. Sebab, hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam UU itu. Masyarakat pesisir hanya menjadi ”penonton” karena tidak mempunyai modal besar dan teknologi untuk bersaing dengan para pemilik modal.

Kekurangan program PEMP dalam tataran praktis.

Kasus di beberapa daerah mengindikasikan bahwa penyaluran dana PEMP menyalahi aturan, dimana ada beberapa pihak yang bukan nelayan dan masyarakat pesisir memperoleh dana bergulir tersebut. Padahal masih banyak nelayan maupun masyarakat pesisir membutuhkannya. Kasus tersebut merupakan sebuah contoh dari apa yang dikatakan Lipton lahan bahwa pemberdayaan dengan sistem *”tricle down”* (tetesan ke bawah) gagal, salah satunya adalah disebabkan oleh redistribusi pemberdayaan yang mengalami proses penyaringan. Dia mengatakan bahwa hal ini dialami penduduk yang tidak mempunyai tanah, tidak mempunyai aset, tidak berpendidikan, sering sakit; banyak anak dengan satu pencari nafkah. Mereka biasanya tidak bisa menangani hal ini meski telah bekerja keras karena “tetesan ke bawah” dari pertumbuhan yang cepat hanya sampai ke meja orang kaya (yang tidak semestinya). Memang kasus seperti ini hanya terjadi di daerah-daerah tertentu, namun tidak semestinya kasus ini terjadi bila aturan yang ada dilaksanakan secara ketat sesuai dengan kondisi di lapangan.

Faktor penyebab diatas hanya merupakan salah satu faktor penyebab ketidakberhasilan PEMP. Ada beberapa hal lain yang menjadikan upaya pemberdayaan nelayan ini belum mampu mencapai target yang harapkan, yaitu:

1. Beberapa masyarakat pengguna menganggap bahwa dana dari program bersifat gratis. Persepsi ini mempengaruhi tingkat pengembalian kredit.
2. Kurangnya pengetahuan dalam managemen dan administrasi keuangan (Ramadan, 2009).
3. Keterbatasan kemampuan orang miskin dalam segi keuangan menuntut mereka memberikan pilihan menggunakan dana modal usaha untuk kebutuhan yang mendesak misalnya anak sakit parah dan lain-lain, sehingga perlu disediakan dana penyangga yang include dengan dana bantuan program.
4. Banyak sekali Program Pemberdayaan yang dilaksanakan di suatu daerah yang berasal dari berbagai macam departemen, LSM dan Swasta dengan agenda perberdayaannya masing-masing, namun tidak ada upaya untuk melakukan sinkronisasi sehingga program tidak membuahkan hasil yang optimal.
5. Aplikasi program pemberdayaan sering tidak dikerangkai oleh struktur sosial budaya lokal, baik yang berhubungan dengan masalah institusi mapun dengan sistem pembagian kerja yang berlaku dalam masyarakat nelayan setempat karena karakteristik masyarakat dan sumberdaya serta

permasalahan yang ada di wilayah pesisir sangat *complicated* dan spesifik antar antar daerah.

6. Program pemberdayaan sering diarahkan pada kegiatan ekonomi produktif dan fisik semata akan menciptakan eksternalitas negatif di sektor kelautan dan perikanan, seperti kemiskinan lingkungan sumber daya pesisir dan laut (Kusnadi, 2005).

Kesimpulan

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir merupakan proses pembelajaran yang cukup mahal. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri-Kelautan dan Perikanan (PNPM-KP) sebagai sarana yang meneruskan upaya pemberdayaan ini hendaknya benar-benar mengambil pelajaran dari kekurangan-kekurangan PEMP agar tidak menjadi sebuah 'program pengentasan kemiskinan tanpa pemberdayaan'. Upaya PNPM-KP untuk mengintegrasikan program pemberdayaan pada berbagai Direktorat Jenderal dalam satu wadah memang merupakan hal yang penting dilakukan, namun masih banyak lagi kekurangan-kekurangan program terdahulu yang mesti dpenuhi dalam program ini agar mencapai tujuan yang diinginkan.

Satu hal yang pelu digaris bawahi adalah, seperti apapun konsep strategi yang diagendakan oleh suatu proses pemberdayaan tidak akan berhasil jika sektor kelautan dan perikanan tidak menjadi pertimbangan dalam strategi makro kebijakanan strategis nasional. Dalam hal ini peran DPR sebagai pembuat dan perumus Undang-Undang perlu memiliki *political will* yang fokus kepada kepentingan dan keberlanjutan masyarakat pesisir. Dengan demikian, produk perundang-undangan yang dibuat tidak serta merta menjadikan masyarakat pesisir tercabut dari hak-haknya sebagai warga negara yang mempunyai hak yang sama dengan warga dari komunitas yang lain.

Daftar Pustaka

Bappenas. 2004. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009. Diunduh dari www.bappenas.go.id/get-file-server node/7642/ pada tanggal 12 Juni 2009 jan 21.50.

_____. 2009. Kajian Kebijakan Kelautan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir. Diunduh dari www.bappenas.go.id/get-file-server/ node/8203/ *pada tanggal* 12 Juni.

Chambers, R. 1987. *Membangun Dari Belakang*. LP3ES. Jakarta.

Damsar. 1997. *Sosiologi Eonomi*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.

Suwandana E. 2009. Hari Nelayan dan sistem ekonomi tengkulak, diunduh dari http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/ekonomi-bisnis/2885-hari-nelayan-dan-sistem-ekonomi-tengkulak.html. Pada tanggal 13 februari 2010.

Karim M. 2009. *Empat Undang-Undang yang Menggerus Masyarakat Pesisir*. Diunduh dari http://commit-indonesia.blogspot.com/2008/02/empat-uu-yang-menggerus-masyarakat.html. Pada tanggal 22 Januari 2010.

Kusnadi, 2005. *Pemahaman dan Anatomi Kemiskinan Nelayan*: *Peluang dan Strategi Penanggulangannya*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Upaya Perumusan Langkah Bersama Penanggulangan Kemiskinan Nelayan, PRPPSE- DKP Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 24 Agustus 2005.

_____, 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Universitas Jember dengan ar-RuzzMedia. Jember.

Ramadan, L.O.M. 2009. *Kendala dan Tantangan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*. Diunduh dari http://kendariekspres.com/content/view/2909/32/. Pada tanggal 12 Juni 2010.

Lipton, M. Why Poor People Stay Poor – Michael Lipton dalam Hariss (1982). Hal. 66 – 81.

Mahasin, Z. 2009. *PEMP Teramputasi Birokrasi Keuangan*, diunduh dari http://www.kmsgroups.com/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=21. Pada tanggal 13 Juli 2010.

Moeljarto, V. 1996. Pemberdayaan *Kelompok Misin melalui program IDT* dalam Pemberdayaan: *Konsep, Kebijaan dan Implementasi* penyunting Onny S Prijono dan AMW Pranaka. Centre For Strategic and International Studies. Jakarta.

Nasdian, F. T, 2009. *Penanggulangan kemiskinan tanpa pemberdayaan*. Materi Kuliah Sosiologi Kemiskinan PS Sosiologi Pedesaan Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Satria A, 2009. *Pesisir dan Laut Untuk Rakyat*, IPB Press. Bogor.

Sumadi Pungky, 2009. Mengkaji Kebijakan Pro- poor masa lalu dan masa kini. Diunduh dari http://sutardjo70.wordpress.com/ pada tanggal 12 Juni 2010.