

## BAB 2

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Kerangka Teoritis

##### 2.1.1 Nelayan

Menurut ditjen perikanan, nelayan merupakan orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan binatang atau tanaman air dengan tujuan sebagian atau seluruh hasilnya untuk dijual.

Nelayan tinggal dalam satu wilayah yang disebut desa nelayan. Menurut Kusnadi (2007, hlm: 63), desa nelayan adalah desa yang sebagian besar matapencarian penduduknya di peroleh dengan mencari ikan di laut. Profesi nelayan dan produksi dari sektor perikanan laut yang dihasilkan desa nelayan menentukan kehadiran sektor pekerjaan lain. Institusi ekonomi lokal, seperti industri perkapalan atau pembuatan perahu nelayan, pengolahan hasil tangkap, atau pembuatan alat-alat tangkap, jasa pengangkutan dan perbengkelan, serta toko yang menjual berbagai kebutuhan nelayan, baik kebutuhan operasional atau kebutuhan rumah tangga berkembang dengan baik. Dengan kata lain, produktifitas sektor perikanan sangat menentukan eksistensi desa tersebut.

Kenyataan di lapangan juga menunjukkan nelayan sebagai sebuah kelompok profesi yang heterogen. Menurut Kusnadi, penggolongan nelayan dalam masyarakat pesisir bisa dibedakan melalui tiga sudut pandang. *Pertama*, dari kepemilikan alat tangkap (perahu, jaring, dan perlengkapan lain), kelompok nelayan terdiri dari nelayan pemilik dan nelayan buruh. *Kedua*, berdasarkan skala modal usaha, kelompok nelayan terbagi dalam kategori nelayan besar dan nelayan kecil. *Ketiga*, berdasarkan tingkat kemajuan teknologi alat tangkap, kelompok nelayan terdiri dari nelayan modern dengan perlengkapan tangkap yang canggih dan nelayan tradisional yang menggunakan peralatan tangkap tradisional (Kusnadi, 2002, hlm 3).

Ketiga pengelompokan diatas, turut menggambarkan strata sosial kelompok nelayan. Nelayan yang modal sosial, ekonomi dan budayanya kuat, memiliki peluang untuk memiliki modal dan alat tangkap yang jauh lebih baik ketimbang nelayan yang kepemilikan modalnya lemah. Kusnadi pun menyadari

ini dengan membagi komunitas nelayan di Madura kedalam tiga strata sosial. Yaitu: *orenga* atau pemodal atau pemilik kapal. Para pemilik kapal ada juga yang tidak tinggal di wilayah pesisir. Mereka berada di posisi teratas. Para pemilik kapal kemudian mempekerjakan dua kelompok nelayan di bawahnya, yaitu *juragan aghul* atau nelayan juragan dan *pandega* atau nelayan buruh (*pandega*) (Kusnadi, 2002, hlm: 27).

Nelayan juragan memiliki pengetahuan luas tentang kelautan dan perikanan atas dasar pengalaman kerja yang lama sehingga mampu bekerja dengan profesional dan sering memperoleh hasil tangkapan. Sementara nelayan buruh merupakan pekerja yang mengerjakan hal-hal teknis dalam penangkapan ikan di laut. Upah yang diperoleh oleh nelayan juragan lebih besar dari nelayan buruh karena perbedaan keahlian tersebut. Nelayan juragan juga memiliki posisi tawar yang lebih baik ketimbang nelayan buruh di hadapan pemilik kapal.

### 2.1.2 Kesejahteraan

Kesejahteraan komunitas pesisir harus dijamin, sebab Indonesia telah meratifikasi kovenan tentang pemenuhan hak ekosob pada 30 September 2005. Sejak itu, pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak yang kemudian dikenal dengan istilah hak ekosob (ekonomi, sosial dan budaya). Berkaitan dengan ratifikasi deklarasi PBB tentang hak-hak ekosob, orientasi pengentasan kemiskinan Indonesia pun berubah. Menurut Bappenas, kemiskinan tidak lagi diukur dari pendapatan, melainkan kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin, dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka (Bappenas, SNPK 2005). Kovenan tersebut merupakan jaminan bahwa komunitas pesisir memang harus dapat menikmati hak-hak mereka.

Dalam konteks kesejahteraan, Michael Sherraden menyimpulkan dalam kajian ilmu sosial, ada tiga pendekatan umum mengenai kesejahteraan individu atau keluarga, yaitu pendekatan fungsional, pendekatan struktural dan pendekatan budaya (Sherraden, 2006). Pendekatan fungsional melihat kemiskinan sebagai fakta sosial yang fungsional. Kemiskinan yang dialami seseorang atau

sekelompok orang terjadi sebagai konsekwensi atas perilaku mereka sendiri. Sebaliknya, pendekatan struktural (terutama yang beraliran marxist) melihat kemiskinan sebagai akibat dari struktur yang menekan atau hambatan-hambatan struktural. Keterbatasan kelompok miskin untuk mengakses sumber-sumber penting, seperti informasi, modal dan pendidikan, terjadi sebagai akibat dari konstruksi struktural yang sistematis. Misalnya, ketidakmampuan orang miskin mengakses perbankan karena tidak mampu memenuhi syarat agunan.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan budaya. Pendekatan ini memandang kondisi miskin telah mendarah daging, sehingga orang-orang yang miskin telah terbiasa dengan kondisi tersebut. Mereka hanya berorientasi untuk masa sekarang dan tidak adanya penundaan atas kepuasan. Akibatnya, mengekalkan kemiskinan di kalangan mereka dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Tampaknya, Sherraden lebih percaya pada pendekatan struktural. Sehingga diapun merekomendasikan perlunya sebuah intervensi kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan orang-orang miskin. Menurutnya, kesejahteraan manusia ditentukan, sebagiannya, oleh akses terhadap aset (Sherraden, 2006: 59).

Teori kesejahteraan yang berbasis aset memiliki dua prinsip utama. *Pertama*, teori ini melihat bahwa kesejahteraan finansial individu atau keluarga sebagai proses jangka panjang, bukan sebagai posisi finansial yang sementara. *Kedua*, aset mampu memberikan manfaat lebih bagi kesejahteraan ketimbang pendapatan, karena aset mampu menanggihkan konsumsi. Berdasarkan pendapat sherraden tersebut, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa pendekatan berbasis aset melihat kondisi kesejahteraan sebagai kepemilikan atas aset, seperti modal dan tabungan, bukan tinggi-rendahnya pendapatan atau konsumsi.

Gagasan Sheraden mengenai akses modal merupakan gagasan yang menarik. Bila nelayan diberikan intensif untuk menabung tentu akan melatih mereka untuk mengelola keuangan mereka dengan baik. Apalagi selama ini komunitas pesisir dikenal tidak memiliki komitmen yang kuat untuk mengembalikan kredit yang diberikan kepada mereka.

Komunitas pesisir menghadapi keterbatasan akses pada modal, baik finansial maupun teknologi. Selama ini, agen utama yang membuka akses modal adalah perbankan. Permasalahannya, komunitas pesisir, terutama mereka yang

berada dalam strata sosial bawah tidak mampu mengakses modal dari perbankan. Bukan hanya karena tidak bisa memenuhi syarat agunan, penghasilan mereka yang fluktuatif dan tergantung musim juga membuat perbankan ragu apakah kredit yang mereka berikan bisa terlunasi. Pemanfaatan teknologi tangkap dari para nelayan juga masih sederhana. Pemanfaatan teknologi tentu saja akan sejalan dengan kepemilikan modal. Bila modal yang dimiliki terbatas, maka alat tangkapnya juga masih tradisional. Mayoritas nelayan tangkap di Kecamatan Palabuhanratu juga masih menggunakan alat tangkap tradisional seperti sampan (*congkrang*).

Bila Sherraden menaruh kepercayaan pada faktor finansial, Amartya Sen mengembangkan pandangannya mengenai kesejahteraan lebih luas lagi. Dia lebih percaya bahwa komunitas memiliki jawabannya sendiri untuk mencapai kesejahteraan. Menurut Sen, pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin (*voice of the poor*) itu sendiri, serta mengakui, memenuhi dan melindungi hak-hak dasar mereka, yaitu hak sosial, ekonomi dan politik (Amartya Sen, 1999). Cara pandang lama pengentasan kemiskinan melalui peningkatan pendapatan, harus digeser menjadi pemenuhan kebutuhan ekosob.

Amartya Sen melihat pembangunan sebagai kebebasan (*development as freedom*). Kebebasan begitu penting bagi manusia. Bahkan ketika seseorang sedang mengejar harta, sebenarnya yang ditujunya bukanlah harta itu sendiri, melainkan apapun yang bernilai baginya yang hanya bisa diperoleh melalui harta tersebut. Dengan kata lain, harta atau modal adalah alat atau cara (*means*) yang digunakan untuk membebaskannya untuk memperoleh tujuan atau pemuasan kebutuhan (*ends*).

Pandangan Sen mengenai kebebasan meliputi dua hal. *Pertama*, proses atau perangkat yang memungkinkan seseorang untuk bertindak dan mengambil keputusan dengan bebas. *Kedua*, kesempatan yang dimiliki oleh seseorang untuk mencapai tujuannya dalam situasi sosial apapun yang sedang dihadapinya. Suatu keterkungkungan merupakan kondisi dimana tidak terpenuhinya perangkat (misalnya terhambatnya akses modal ke perbankan), atau tidak tersedianya kesempatan untuk memenuhi kebutuhan atau keinginannya pada level minimal.

Lebih jelasnya, Sen mengelaborasi pandangannya mengenai kebebasan dalam empat instrumen kebebasan. 1) kebebasan politik ; 2) fasilitas ekonomi; 3) kesempatan sosial; 4) jaminan transparansi; 5) perlindungan. Kebebasan politik merujuk pada kebebasan masyarakat untuk menentukan siapa yang berhak memimpin dan dengan prinsip apa. Fasilitas ekonomi merujuk pada kesempatan yang dimiliki oleh setiap individu untuk melakukan aktifitas ekonomi dan menikmati hasilnya dalam konteks konsumsi, produksi, maupun distribusi. Kesempatan sosial merupakan terbukanya peluang untuk mengakses seluruh aspek sosial –seperti pendidikan, kesehatan, dan seterusnya, yang bisa membuat kehidupan seseorang menjadi lebih baik. Jaminan transparansi adalah kebutuhan masyarakat akan keterbukaan dan kejelasan atas suatu urusan bersama. Sementara perlindungan yang dimaksud disini adalah ketersediaan perlindungan sosial untuk menghindari kesengsaraan, kelaparan, dan kematian yang tidak lazim.

Kelima instrumen kebebasan tersebut saling berhubungan dan tidak berdiri sendiri. Kebebasan akan dapat dinikmati oleh seseorang bila kelima instrumen tersebut bisa dipenuhi. Karena itu, kelima instrumen kebebasan tersebut harus di lembagakan. Artinya, ada peran-peran aktor dalam bentuk institusi, yang sebagian besarnya menjadi tanggungjawab pemerintah, sebagai representasi dari negara.

Dalam konteks Indonesia, Sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 34, pemerintah berkewajiban melindungi warga negaranya yang terjebak dalam jurang kemiskinan. Implikasi dari pendekatan pemenuhan hak-hak dasar tersebut adalah negara harus menghormati hak-hak sosial, politik dan ekonomi masyarakat. Negara juga harus melindungi masyarakat terutama masyarakat miskin dari pelanggaran hak-hak dasar, dan mendukung terciptanya pemenuhan hak-hak tersebut. Selain itu, atas nama pembangunan, negara wajib memenuhi hak-hak dasar masyarakat (Amartya Sen, 1999).

Permasalahannya adalah, sejauh mana komunitas pesisir bisa mendapatkan jaminan-jaminan pemenuhan hak tersebut. Pelabuhanratu bisa menjadi satu contoh kasus yang menarik. Kecamatan ini sejak tahun 2001 telah menjadi pusat pemerintahan Kabupaten Sukabumi. Namun, respon pemerintah pada kesejahteraan komunitas pesisir tampaknya masih belum signifikan. Komunitas pesisir strata bawah masih menjadi korban dari dominasi pemilik modal pada

fasilitas ekonomi di dermaga, serta penyaluran bantuan dan program pemberdayaan yang tidak transparan.

### 2.1.3 Pemberdayaan dan Partisipasi

Salah satu gagasan mengenai intervensi pada komunitas untuk memperbaiki kondisi hidup mereka adalah melalui pemberdayaan. Hanya saja, praktek pemberdayaan sendiri menjadi hal yang problematis.

Hakikat pemberdayaan adalah memberikan daya (*power*) kepada individu atau sekelompok individu. Pada dasarnya, setiap individu dilahirkan dengan daya, hanya saja, kadar daya tersebut berbeda pada setiap individu. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor yang saling terkait (*interlinking*), yaitu pengetahuan, kemampuan, status, harta, kedudukan, dan jenis kelamin. Faktor-faktor yang saling terkait tersebut pada akhirnya menciptakan hubungan dengan dua kutub subjek (penguasa) dan objek (yang dikuasai).

Sementara menurut Rappaport aktivitas pemberdayaan meliputi pemahaman secara psikologis pengaruh kontrol individu terhadap keadaan sosial, kekuatan politik, dan hak-haknya menurut undang-undang (Rappaport, 1987, dalam Harry Hikmat, 2004: 3,43). Pendapat yang serupa juga disampaikan oleh McArdle, yaitu proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekwen melaksanakan keputusan tersebut. Mereka diberdayakan melalui kemandiriannya (Mc Ardle, 1989, dalam Harry Hikmat, 2004, 3). Dengan demikian, proses pemberdayaan berbasis pada usaha mengakumulasi pengetahuan, keterampilan, serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal.

Berdasarkan definsi-definsi tersebut, dapat diambil satu benang merah bahwa suatu kondisi yang berdaya adalah ketika seseorang memiliki kuasa atau daya (*power*) untuk mengambil keputusan yang dia atau mereka inginkan, tanpa dorongan atau paksaan apapun dari pihak eksternal.

Praktik pemberdayaan tidak bisa dilakukan dengan sembarangan. Sebab, pemberdayaan akan menjadi masalah bila secara konseptual bersifat *zero-sum*, maksudnya, proses pemberdayaan itu dibarengi oleh adanya *power* (Weber: kemampuan mewujudkan keinginan) kelompok terhadap kelompok lainnya. Jika ini yang terjadi, istilah pemberdayaan hanya menjadi retorika dari sebuah

kebijakan atau program yang seolah lebih berpihak pada masyarakat yang diberdayakan (Hikmat, 2004,6). Untuk menghindari hal itu, pemberdayaan harus dilakukan secara partisipatif.

Pelibatan objek atau sasaran pemberdayaan dilakukan pada semua aspek, terutama pada pengambilan keputusan. Pelibatan dalam pengambilan keputusan ini begitu penting, sebab disinilah letak perbedaan antara partisipasi dengan mobilisasi. Partisipasi aktif merupakan komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan (Craig dan Mayo, 1995, dalam Hikmat, 2004, 3). Melalui partisipasi tersebut, mereka yang sedang diberdayakan dapat lebih memperhatikan hidupnya untuk memperoleh rasa percaya diri, memiliki harga diri dan pengetahuan untuk mengembangkan keahlian baru. Tanpa pelibatan aktif dalam pengambilan keputusan, program pemberdayaan hanya menjadi sebuah bentuk mobilisasi terselubung untuk mencapai tujuan-tujuan para profesional atau pemerintah dengan mengatasnamakan pemberdayaan.

Pemberdayaan tanpa partisipasi akan gagal menjalankan fungsinya dalam membantu masyarakat untuk memperoleh akses terhadap sumber. Sebaliknya, pendekatan tersebut justru menjadikan masyarakat menjadi tidak mampu diberdayakan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Harry Hikmat berikut ini (Hikmat, 2004, 6)

"Pemberdayaan (*tanpa partisipasi*) hanyalah retorika yang menyelimuti jasa-jasa pelayanan sosial. Fungsi program rasionalisasi ekonomi swasta dikembalikan kepada masyarakat. Program ini merupakan retorika kemandirian, pengambilan keputusan lokal, dan pengawasan jasa dalam upaya menemukan sumber lain untuk pelaksanaannya. Meskipun retorika ini melekat erat pada pendekatan lainnya, program perawatan masyarakat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan menurut kelompok profesional. Seluruh pelaksanaannya berada di bawah pengawasan profesional yang memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan-pilihan dalam memanfaatkan sumber. Dalam kondisi ini pemahaman tentang pemberdayaan menjadi retorika belaka."

Pemberdayaan dan partisipasi merupakan bagian dari upaya pembangunan oleh komunitas. Konsepsi pembangunan seperti ini diyakini sebagai proses yang dapat membuat pembangunan lebih berpusat kepada rakyat. Partisipasi aktif

dalam setiap upaya pengambilan keputusan menjadi hal terpenting dalam pemberdayaan. Melalui partisipasi, semangat wiraswasta dilatih dalam kehidupan masyarakat untuk berani mengambil resiko, berani bersaing, menumbuhkan semangat untuk bersaing, dan menemukan hal-hal baru atau inovasi (Hikmat, 2004, 4).

Program pemberdayaan tidak boleh mengesampingkan potensi lokal yang telah tumbuh lama di dalam masyarakat. Dalam konteks pemberdayaan di komunitas pesisir, menurut Kusnadi (2003, hlm: 137), perencanaan program pembangunan yang tidak partisipatif dan terpusat atau menggunakan pola penyeragaman strategi, justru menimbulkan distorsi terhadap keanekaragaman sistem sosial budaya. Program-program seperti inilah yang selalu gagal memenuhi target penerapannya. Oleh karena itu, upaya menggali, membangkitkan, dan mengaktualisasikan potensi lokal yang ada di masyarakat harus dilakukan, untuk mentransformasikannya menjadi gagasan-gagasan strategis. Dengan demikian, sistem budaya yang beraneka ragam tersebut dapat dipahami sebagai modal sosial yang telah tersedia di dalam masyarakat. Maka, pemberdayaan berbasis komunitas merupakan satu pilihan strategi yang harus diutamakan.

#### 2.1.4 Pemberdayaan Komunitas Pesisir dan Organisasi Sosial

Pemberdayaan berbasis komunitas adalah sebuah bentuk pemberdayaan yang menitikberatkan pada upaya penguatan organisasi sosial. Sebuah komunitas akan lebih berdaya dan memiliki posisi tawar yang lebih baik apabila mereka terorganisir. Sebab, ketika komunitas terorganisir, mereka akan dengan mudah memaksimalkan potensi yang dimiliki komunitas untuk memperoleh manfaat bersama. Oleh karena itu, pemberdayaan berbasis komunitas selalu berupaya menciptakan atau memperkuat organisasi sosial di dalam sebuah komunitas.

Menurut Kusnadi, pengorganisasian masyarakat nelayan merupakan sebuah upaya sadar dan sistematis yang ditujukan untuk menggali sumberdaya dan membangun kekuatan kolektif seluruh elemen masyarakat untuk mengatasi berbagai persoalan kemasyarakatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan bersama (Kusnadi, 2007: 83). Proses pengorganisasian masyarakat tersebut dilakukan dengan partisipatif, proporsional, toleran, transparan, dan demokratis.

Pengorganisasi masyarakat pada akhirnya membutuhkan sarana atau wadah yang disebut *organisasi sosial*. Organisasi sosial dibentuk dari, oleh, dan untuk masyarakat nelayan sendiri. Setiap desa nelayan cukup memiliki sebuah organisasi sosial yang eksistensinya bersifat representatif, program-programnya kontekstual dengan kebutuhan pembangunan kawasan pesisir, dengan kepengurusan yang solid-kohefif, dan kinerja yang progresif-visioner

Organisasi ini akan berjalan efektif bila berasal dari inisiatif warga. Oleh karena itu, sebaiknya sifatnya independen, baik dari tangan pemerintah maupun kepentingan politik. Pengelolaan yang profesional pun akan membuat kinerja organisasi menjadi semakin efektif dan efisien. Akan tetapi, karena kemampuan dan wawasan masyarakat nelayan terbatas, proses pembentukan organisasi sosial seperti ini bisa didampingi oleh individu atau lembaga yang memiliki kepedulian terhadap pemberdayaan masyarakat pesisir (PSKP Jember, 2006, 84).

#### 2.1.5 Best Practice

Tanggungjawab pemberdayaan komunitas pesisir harus ditanggung bersama. Baik masyarakat, pengusaha dan pemerintah memiliki kewajiban yang sama untuk meningkatkan taraf kesejahteraan komunitas pesisir. Sebagai pemegang otoritas, tentu peran pemerintah sangat diharapkan untuk menciptakan berbagai inisiatif bagi kesejahteraan komunitas pesisir.

Berkaitan dengan inisiatif tersebut, Persatuan Bangsa Bangsa atau *United Nation* (UN) melalui UN Habitat, memiliki model yang menjadi acuan dalam penerapan program atau kebijakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Sebuah program yang sukses dan patut menjadi percontohan disebut dengan *best practices*. Yaitu, sebuah inisiatif atau program yang telah menghasilkan kontribusi menonjol (*outstanding contributions*) dalam meningkatkan kualitas kehidupan baik di kota-kota maupun masyarakat umum lainnya (Prasojo, Kurniawan, Defny, 2007, 6). Kontribusi yang menonjol disini adalah program-program yang (i) memiliki dampak yang ditunjukkan dan didemonstrasikan dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; (ii) merupakan hasil dari kerjasama yang efektif antara sektor publik, sektor swasta dan masyarakat madani; (iii) berkelanjutan secara sosial, ekonomi dan lingkungan.

Sebagai sebuah instrumen, *best practices* diperkenalkan dan digunakan oleh PBB sebagai alat untuk meningkatkan atau untuk mengevaluasi suatu produk kebijakan publik. Instrumen ini meliputi beberapa kriteria yang antara lain adalah sebagai berikut (Prasojo, Kurniawan, Defny, 2007, 7):

1. Dampak (*impact*). Sebuah *best practices* harus menunjukkan sebuah dampak positif dan dapat dilihat (*tangible*) dalam meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan tidak beruntung
2. Kemitraan (*partnership*). Sebuah *best practices* harus didasarkan pada kemitraan antara aktor-aktor yang terlibat. Setidaknya melibatkan dua pihak
3. Keberlanjutan (*sustainability*). Sebuah *best practices* harus membawa perubahan dasar dalam wilayah permasalahan berikut:
  - a. Legislasi, kerangka pengaturan oleh hukum atau standar formal yang menghargai isu-isu dan masalah yang dihadapi
  - b. Kebijakan sosial dan atau strategi sektoral di daerah yang memiliki potensi bagi adanya replikasi di manapun
  - c. Kerangka institusional dan proses pembuatan kebijakan yang memiliki kejelasan peran dan tanggung jawab bagi beragam tingkatan dan kelompok aktor seperti pemerintah pusat dan daerah, LSM, dan organisasi masyarakat.
  - d. Efisien, transparan, dan sistem manajemen yang akuntabel yang dapat membuat penggunaan sumber daya manusia, teknik dan keuangan lebih efektif.
4. Kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat (*leadership & community empowerment*), yakni:
  - a. Kepemimpinan yang menginspirasi adanya tindakan dan perubahan.
  - b. Pemberdayaan masyarakat, rukun tetangga dan komunikasi lainnya serta penyatuan terhadap kontribusi yang dilakukan masyarakat tersebut

- c. Penerimaan dan tanggung jawab terhadap perbedaan sosial dan budaya
- d. Kemungkinan bagi adanya transfer (*transferability*), pengembangan lebih lanjut, dan replikasi
- e. Tepat bagi kondisi lokal dan tingkatan pembangunan yang ada

5. Kesetaraan Gender dan Keikutsertaan sosial (*gender equality & social inclusion*), yakni inisiatif haruslah dapat diterima dan merupakan respon terhadap perbedaan sosial dan budaya; mempromosikan kesetaraan dan keadilan sosial atas dasar pendapatan, jenis kelamin, usia, dan kondisi fisik/mental; serta mengakui dan memberikan nilai terhadap kemampuan yang berbeda

6. Inovasi dalam konteks lokal dan dapat ditransfer (*innovation within local context & transferability*), yakni bagaimana pihak lain dapat belajar atau memperoleh keuntungan dari inisiatif, serta cara yang digunakan untuk membagi dan mentransfer pengetahuan, keahlian dan pelajaran untuk dapat dipelajari tersebut.

Kriteria-kriteria di atas adalah prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dalam kebijakan tentang pemberdayaan. Setiap program yang dialamatkan pada komunitas pesisir perlu memperhatikan kriteria-kriteria tersebut.

#### 2.1.6 Good Governance

Ketika sebuah inisiatif berasal dari pemerintah, hal tersebut belum tentu memberi dampak positif. Ada persyaratan yang harus dipenuhi. Sebuah inisiatif kebijakan, dalam hal ini model pemberdayaan komunitas pesisir, harus memenuhi kriteria tertentu. Agar model tersebut bisa berjalan dengan baik, dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. Salah satu konsep yang membahas kebutuhan tersebut adalah *good governance*.

*Good governance* merupakan sebuah konsep yang luas artinya. Menurut Agus Dwiyanto, dalam konteks hukum, *good governance* diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. Sementara dalam konteks demokratisasi, *good governance* adalah pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil,

dan mekanisme pasar. Dalam konteks gerakan, *good governance* diartikan sebagai sebuah inisiatif yang didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di Negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga tersebut (Dwiyanto, 2005, 18).

Relevansi konsep ini dalam pemberdayaan komunitas pesisir adalah dukungannya pada pelibatan komunitas secara aktif dalam setiap bentuk kebijakan. Artinya, bila prinsip ini di jalankan, komunitas pesisir tidak akan tereksklusi dari kebijakan pembangunan. Namun, upaya mewujudkan *good governance* seringkali berhadapan dengan tantangan-tantangan.

Tantangan utama dari konsep ini adalah menyangkut cara mewujudkannya dalam tataran nyata. Bagaimana membagi peran antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan mekanisme pasar serta mengembangkan sinergi dari ketiganya dengan proporsional. Untuk mengawal terwujudnya cita-cita ini, *good governance* memiliki karakteristik-karakteristik yang harus dipenuhi. Karakteristik dari *good governance* yang saling memperkuat dan tidak berdiri sendiri meliputi hal-hal berikut: partisipasi; kepastian hukum; transparansi; responsif; konsensus; efektifitas dan efisiensi; akuntabilitas; visioner; dan inklusifitas (Bappenas, In Line, 2004: 47; Dwiyanto, 82).

Menurut Agus Dwiyanto (2005:19), karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance* meliputi (i) memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan terciptanya sinergi antar aktor, yakni antara pemerintah dengan non-pemerintah; (ii) pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Karena itu, nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting; (iii) praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik Korupsi dan Kolusi serta berorientasi pada kepentingan publik. Karenanya, praktik tersebut harus mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Sementara menurut Samodra, meski perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, tapi sebagai

institusi, pemerintah tetap memiliki peran strategis. Setidaknya ada enam prinsip yang ditawarkan:

- 1 Pemerintah berkolaborasi dengan institusi lain, dengan berperan sebagai figur kunci namun tidak mendominasi. Kapasitas pemerintah adalah mengkoordinasi aktor-aktor pada institusi-institusi semi dan non-pemerintah, untuk mencapai tujuan-tujuan publik.
- 2 Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari “kekuasaan atas” menjadi “kekuasaan untuk ” menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik.
- 3 Negara, NGO, swasta, dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan.
- 4 Negara mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom, dan dinamis.
- 5 Negara melibatkan semua pihak dalam masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta pemberian layanan publik.
- 6 Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsif, adaptasi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.

Berdasarkan prinsip-prinsip diatas, sebuah model pemberdayaan harus mampu merefleksikan tujuan pemberdayaan dalam setiap aktifitasnya. Substansi pemberdayaan komunitas adalah memindahkan (*transfer*) sebagian kuasa atau seluruh kuasa pada komunitas, sehingga mereka bisa menentukan pilihan atas masa depan mereka sendiri. Substansi itu harus dicapai melalui proses interaksi yang setara antara penggagas, pelaksana dan kelompok sasaran pemberdayaan.

Model pemberdayaan yang mampu merefleksikan tujuan pemberdayaan dalam proses pemberdayaan akan mampu menghindari distorsi dalam proses pemberdayaan. Dimana distorsi yang paling berbahaya adalah menyamakan aksi mobilisasi dengan aksi partisipasi. Dalam konteks komunitas pesisir, model pemberdayaan yang bersifat mobilisasi hanya akan menghasilkan kekecewaan dan

sikap apatis dari komunitas pesisir, sebagaimana yang terjadi di kebanyakan daerah pesisir, termasuk di Kecamatan Palabuhanratu.

#### 2.1.7 Kemitraan dalam Kebijakan Publik

Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Karena itu, pemberdayaan diletakkan pada kekuatan tingkat individu dan sosial (Hikmat, 2004). Namun, terkadang komunitas tidak bisa mengatasi permasalahannya sendiri, sehingga membutuhkan bantuan dari luar (PSKP Jember, 2006). Untuk mengatasi kelemahan tersebut, strategi pemberdayaan meletakkan partisipasi aktif masyarakat tidak hanya diarahkan pada pengambilan keputusan, melainkan juga pada upaya perluasan jaringan. Hikmat juga mengingatkan bahwa tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari kelompok masyarakat lain. Pengisolasian itu akan menimbulkan sikap pasif, bahkan membuat mereka semakin miskin. Oleh karena itu, pemberdayaan yang lebih menekankan kemandirian dengan cara seperti itu dianggap gagal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, bahkan menimbulkan ketergantungan masyarakat pada profesional atau pemerintah yang menjalankan program pemberdayaan tersebut.

Upaya perluasan jaringan dapat dilakukan dengan membangun pola kemitraan yang setara. Salah satu bentuknya adalah pola kemitraan publik dengan komunitas atau *Public Interest Partnerships* (PIPs). PIPs adalah sebuah bentuk kemitraan yang bekerja mengatasi problema dalam publik, serta menciptakan lingkungan yang kondusif bagi *good governance* (Gonzales, 2000). Pola kerja ini akan menciptakan jaringan kerjasama diantara individual dan organisasi yang berkepentingan atas isu-isu pemerintahan, peningkatan kesadaran atas peran pemerintahan dalam pembangunan, mengusahakan pembangunan manusia, serta memberikan stimulus bagi terciptanya jaringan berbasis komunitas. Dalam makna ini, kemitraan bekerja sebagai sebuah bentuk pengorganisasian sosial yang berbasis komunitas, dengan melibatkan komunitas, dan pemerintah secara bersamaan.

Penerapan kemitraan ini dilandasi oleh tiga asumsi. Pertama, PIP diyakini sebagai sebuah pendekatan yang mengakui bahwa kuasa (*power*) tidak terpusat

pada pemerintah, melainkan tersebar di dalam beberapa titik (*multiple centers of power*) dari seluruh stakeholder, meski dengan derajat yang berbeda. Kedua, PIP merupakan sebuah bentuk pengaplikasian *good governance* atau pemerintahan yang baik. Pemerintahan sendiri diartikan sebagai seni mengarahkan masyarakat (*societies*) dan organisasi (*organizations*). Sebuah pemerintahan dikatakan baik bila merefleksikan kualitas yang meliputi akuntabilitas, transparansi, partisipasi, kesetaraan, prediktif, serta efisien. Ketiga, sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan sebuah stimulus bagi pembangunan. Dengan kata lain, pemerintahan tersebut akan membangun inspirasi yang positif bagi pembangunan sosial dan ekonomi.

Tren pembangunan dan pemberdayaan saat ini mengarah pada kemitraan antara sektor publik dan sektor swasta. Perkembangan ini tidak lepas dari munculnya perhatian serius dalam upaya peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam setiap program pembangunan dan pemberdayaan. Ketika proses pembangunan sektor publik oleh pemerintah, maupun oleh komunitas sendiri menemui jalan buntu akibat keterbatasan-keterbatasan, sektor swasta dapat memberikan jalan keluarnya. Keterbatasan yang membelenggu sektor publik bukan merupakan halangan jika kekuatan dan potensi sektor swasta dilibatkan dalam kemitraan dalam sektor publik (J.B.Kristiadi, *Jurnal Bisnis&Birokrasi*, vol 1, 1993, 12). Oleh karena itu, pemerintah diharapkan berperan aktif dalam melibatkan sektor swasta dalam kemitraan pembangunan dalam konteks pemberdayaan.

Otoritas pengelola Pelabuhan Perikanan Nusantara Palabuhanratu (PPNP) di Palabuhanratu pernah mencoba untuk meningkatkan kesejahteraan komunitas pesisir dengan bentuk kemitraan tersebut. Otoritas pelabuhan menyewakan lahan bagi investor untuk mengelola industri perikanan. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, kemitraan antara pemerintah dengan pengusaha belum tentu membawa dampak yang signifikan kepada komunitas pesisir, bila komunitas sendiri tidak dilibatkan dalam kemitraan tersebut. Oleh karena itu, salah satu aspek penting dalam membangun kemitraan adalah dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, dan partisipatif.

## 2.2 Studi Implementasi

### 2.2.1 Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Pendekatan Produktifitas: Modernisasi Perikanan di Situbondo

Kebijakan pembangunan perikanan masa Orde Baru berorientasi pada “ideologi produktifitas” dan cenderung *over* eksploitasi. Model pengelolaan wilayah pesisir seperti itu tidak akan mampu menyeimbangkan kegiatan produksi (*to exploit the resources*), konservasi (*to protect it*), dan pembagian yang merata (*to share it*) (Kusnadi, 2006). Karena itu, pendekatan tersebut tidak bisa menjamin pembangunan yang berkelanjutan di wilayah pesisir. Sayangnya, kondisi seperti ini banyak terjadi di wilayah pesisir Indonesia. Kabupaten Situbondo termasuk salah satu contoh daerah yang merasakan dampak orientasi kebijakan tersebut.

Berdasarkan catatan Kusnadi, dalam bukunya *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perbutan Sumber Daya Alam*, para nelayan di Kabupaten Situbondo mencari nafkah di Selat Madura. Sebagian nelayan disana mendapatkan insentif dari pemerintah untuk menggunakan peralatan tangkap yang modern, seperti *purse seine* (kapal tangkap besar) atau lebih dikenal di Madura dengan istilah perahu *sleret*. Modernisasi peralatan tangkap ini mulai marak di kalangan nelayan sejak tahun 1990. Permasalahan muncul ketika tidak semua nelayan bisa memiliki peralatan tangkap yang modern tersebut. Sebagai akibatnya, terjadilah persaingan yang tidak seimbang, hingga berujung pada semakin lebarnya kesenjangan sosial-ekonomi di kalangan nelayan.

Dampak berikutnya adalah semakin tingginya intensitas penangkapan ikan, hingga melebihi daya dukung alam dalam mereproduksi ikan. Jarak tangkap antar nelayan hanya 1 sampai 3 Km. Padahal, setiap nelayan bisa menebar jaring penangkap ikan hingga lebih dari 500 meter. Sebagai akibatnya, timbul *over fishing* (kelebihan tangkap). Kelebihan tangkap seperti ini membuat hasil tangkap para nelayan terus menurun dari waktu-kewaktu. Tentu saja kondisi ini semakin membuat nelayan semakin terpojok.

Penerapan strategi modernisasi perikanan juga melupakan pembangunan aspek-aspek institusional yang mendukung kebijakan tersebut. Aspek-aspek institusional yang dimaksud disini meliputi pelembagaan hukum dan pelembagaan sosial. Kelemahan dalam aspek hukum membuat kesenjangan alat tangkap yang

terjadi di masyarakat pesisir menjadi sulit untuk dikontrol. Menurut Kusnadi, kelemahan tersebut terletak pada proses perizinan usaha perikanan dan hak penggunaan perahu. Kelemahan ini terjadi karena dua faktor, yaitu ketidakprofesionalan aparat dalam menjalankan tugasnya, serta besarnya jumlah nelayan sebagai akibat dari migrasi nelayan-nelayan dari daerah lain.

Pelembagaan sosial gagal terbentuk karena muncul masalah kesenjangan antar nelayan. Penyebabnya berkaitan dengan menurunnya daya dukung lingkungan. Dampak *over fishing* di Situbondo pertama kali dirasakan pada tahun 1995. Ketika hasil tangkap menurun, banyak nelayan-nelayan yang memiliki modal menambah jumlah armada kapal tangkapnya. Akibatnya nelayan-nelayan yang modalnya kecil semakin tersingkir. Sebagian dari mereka akhirnya menjadi nelayan buruh yang bekerja untuk nelayan-nelayan pemilik kapal. Seandainya saja peraturan tentang pengoperasian perahu ditegakkan, kesenjangan dikalangan nelayan tentu akan lebih mudah untuk disiasati. Sementara itu, migrasi nelayan juga membuat upaya pengontrolan alat tangkap semakin sulit. Nelayan-nelayan yang bermigrasi (nelayan *andon*) ini umumnya menggunakan perahu-perahu penangkap ikan yang besar. Oleh karena itu, kehadiran para nelayan imigran ini justru menambah kerumitan pengontrolan alat tangkap.

Kusnadi sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan modernisasi perikanan yang berorientasi pada produktifitas menimbulkan dampak negatif. Keuntungan dari strategi revolusi biru melalui modernisasi alat perikanan hanya dirasakan sesaat saja. Namun, dampak negatifnya justru lebih lama diderita. Kerusakan lingkungan pesisir justru mengurangi hasil tangkap para nelayan. Modernisasi perikanan melupakan aspek-aspek lingkungan, sehingga pendekatannya lebih menonjolkan sifat eksploitatif dan tidak berkelanjutan.

### 2.2.2 Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir Melalui Lembaga Keuangan Mikro: Studi Kasus Peran LEPP-M3 sebagai Koperasi Perikanan di Cilacap

Pendekatan produktifitas tidak begitu efektif meningkatkan kesejahteraan komunitas pesisir. Salah satu penyebabnya adalah karena komunitas pesisir tidak bisa mengelola potensi sumber daya kelautan secara maksimal akibat kekurangan modal. Sementara akses kepada modal, terutama melalui lembaga keuangan

seperti bank juga terbatas. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah melalui Departemen Kelautan dan Perikanan sejak tahun 2001 menyelenggarakan program pemberdayaan ekonomi untuk nelayan melalui Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP).

Secara umum PEMP bertujuan meningkatkan kesejahteraan komunitas pesisir. Tujuan tersebut dicapai melalui tiga pendekatan, yaitu pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan penguatan kelembagaan sosial ekonomi. Ketiga strategi tersebut diarahkan untuk mendayagunakan sumberdaya kelautan dan perikanan secara optimal dan berkelanjutan bagi kesejahteraan komunitas pesisir (Hartoyo, 2006, hlm: 1).

Kusnadi (2003:36-7) mengamati pelaksanaan program PEMP semenjak dimulainya program ini hingga tahun 2003. Menurutnya, PEMP gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Kegagalan itu disebabkan karena pelaksanaan program PEMP telah mengabaikan potensi lokal dan gagal mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang spesifik di setiap daerah pesisir. Selain itu, kehadiran LKM yang dikoordinir oleh LEPP-M3 secara umum juga masih belum bisa menyisihkan peran rentenir dan pengijon dalam kehidupan sehari-hari masyarakat pesisir.

### 2.2.3 Pemberdayaan Nelayan Melalui Intervensi Komunitas Pesisir: Studi Kasus Peran DKMS sebagai Kelompok Usaha Bersama

Pola pemberdayaan yang lebih menitikberatkan sasarannya pada komunitas mampu memberdayakan kelompok maupun individu di dalamnya secara lebih integratif dan berkelanjutan. Hal ini ditemukan dalam pengalaman *Dwi Karya Manunggal Sejahtera (DKMS)*, sebuah forum warga yang berperan dalam pemberdayaan komunitas pesisir di Desa Paseban, Kecamatan Kencong, Pesisir Selatan Kabupaten Jember, Jawa Timur. Perbedaan antara pendekatan pemberdayaan yang diterapkan oleh DKMS dengan pendekatan yang dilakukan program PEMP terletak pada sasarannya. Bila PEMP menitikberatkan sasarannya ke pada individu dan kelompok melalui kredit modal usaha, DKMS tidak sebatas memberi pinjaman modal kepada masyarakat pesisir. Lebih jauh lagi, program ini memanfaatkan institusi lokal yang sudah ada, kemudian dijadikan pusat

komunitas untuk memaksimalkan seluruh potensi yang dimiliki oleh komunitas untuk bertahan hidup dan terus berkembang.

Program pemberdayaan yang dijalankan oleh DKMS sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Program PEMP yang dijalankan oleh pemerintah. Dari beberapa aspek, keduanya bahkan memiliki kemiripan, misalnya membantu nelayan dengan pinjaman modal bergulir. Letak perbedaan yang paling utama adalah upaya dari DKMS untuk memberdayakan nelayan sebagai sebuah komunitas dengan strategi pelibatan partisipatif.

Pemberdayaan komunitas DKMS dilakukan melalui proses pendampingan yang panjang. Proses sosial budaya yang partisipatif dapat menciptakan keberdayaan masyarakat, termasuk berdaya dalam aspek ekonomi. Oleh karena itu, bagi fasilitator DKMS keberdayaan ekonomi bukanlah pemberdayaan itu sendiri, melainkan merupakan bagian dari produk atau strategi kegiatan pemberdayaan (PSKP, 2007: 80). Keberdayaan ekonomi merupakan bagian dari proses sosial yang dijalin secara setara antara fasilitator dengan warga.

Ketika sebuah komunitas sudah terorganisir, maka komunitas ini memiliki peluang untuk membangun kemitraan dengan pihak-pihak eksternal untuk melanjutkan perkembangannya. Peluang mereka untuk maju akan lebih besar bila mereka bisa menangkap peluang yang datang dari luar, terutama akses kepada pasar. Oleh karena itu, mereka harus membangun relasi dengan pihak-pihak eksternal, yaitu pemerintah lokal dan pengusaha. Inilah yang menjadi tema utama dari pemberdayaan komunitas DKMS pada tahap ketiga.

Pemberdayaan yang dijalankan melalui DKMS membawa tiga dampak positif bagi pemanfaatnya. *Pertama*, program-program tersebut telah menumbuhkan satu model mentalitas yang menunjang kemajuan mereka baik secara individu, maupun kelompok. *Kedua*, pengenalan atau revitalisasi lembaga sosial seperti DKMS dan USP telah meningkatkan wawasan, kemampuan serta keterampilan pengurus dan anggotanya dalam berserikat. Pemberdayaan komunitas melalui DKMS telah membantu anggota-anggotanya dan warga Desa Paseban menjadi komunitas pesisir yang terorganisir. *Ketiga*, Keberadaan DKMS sebagai organisasi sosial yang kokoh membantu warga desa membangun kemitraan yang kuat dan produktif dengan elemen sosial lainnya (PSKP, 2007:

79). Modal sosial yang tinggi dalam DKMS telah meningkatkan posisi tawar warga desa ketika harus bernegosiasi dengan pemerintah, maupun pengusaha.

Upaya pembangunan jaringan di luar komunitas juga diupayakan. DKMS melakukan berbagai cara untuk mengundang pengusaha menanamkan modalnya di Paseban. Namun, sepertinya hingga saat ini, efektifitas dari strategi tersebut belum dirasakan dampaknya. Tampaknya, DKMS masih kesulitan untuk mengundang pengusaha berinvestasi dalam skala besar. Bisa jadi posisi tawar organisasi kemasyarakatan di tingkat lokal memang lebih lemah. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengembangkan konsep kemitraan yang melibatkan pemerintah, komunitas, serta pengusaha.

