



BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Mensejahterakan masyarakat adalah komitmen dari para elite pembuat kebijakan. Secara nyata nantinya diwujudkan dalam bentuk kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Namun demikian, suatu kebijakan tidak begitu saja dapat hadir di tengah-tengah masyarakat. Hal tersebut memerlukan waktu yang sangat lama karena melihat begitu kompleksnya permasalahan yang ada. Disamping itu, dalam pembuatan kebijakan juga memerlukan beberapa tahapan. Ada tahapan yang dimana mengharuskan suatu kebijakan dapat terlaksana dan diharapkan tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai. Tahapan yang dimaksud ialah tahapan implementasi kebijakan. Dalam proses implementasi kebijakan, pastilah tidak selalu dapat berjalan mulus. Hal ini karena banyak faktor yang mempengaruhi tercapai atau tidaknya tujuan dari suatu kebijakan ketika diterapkan dilapangan. Faktor-faktor yang dimaksud misalnya daya tanggap pelaksana program kebijakan maupun kelompok sasaran, interaksi antar aktor, sumber daya yang tersedia dilapangan, dukungan dari masyarakat, kepentingan dari pembuat kebijakan, dan beberapa faktor lainnya.

Dalam konteks Indonesia yang sebagai negara kepulauan, peran pesisir dan lautan sangat menentukan tercapainya kesejahteraan bagi segenap masyarakatnya, terutama masyarakat nelayan. Seperti yang tertera dalam UUD 1945 alinea keempat

dan Pancasila sila kelima sebagai salah satu tujuan dibentuknya Negara Indonesia yaitu kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kata “seluruh rakyat Indonesia” berarti tanpa pengecualian, masyarakat nelayan pesisir juga harus disejahterakan.

Bank Dunia (*World Bank*) menyatakan bahwa 108,78 juta orang (49 persen) dari total penduduk Indonesia masuk dalam kategori kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Kalangan tersebut hidup hanya kurang dari 2 dollar AS atau sekitar Rp. 19.000,- per hari. Badan Pusat Statistik (BPS) memiliki perhitungan yang agak berbeda dari Bank dunia. BPS mengumumkan angka kemiskinan di Indonesia ‘hanya’ sebesar 34,96 juta orang (15,42 persen). Angka tersebut diperoleh berdasarkan ukuran garis kemiskinan yang ditetapkan sebesar 1,55 dollar AS. Meski antara Bank Dunia maupun BPS menunjukkan angka-angka yang berbeda, yang terpenting adalah bukan memperdebatkan masalah banyaknya jumlah orang miskin di Indonesia, tapi bagaimana menemukan solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut.¹

Dengan potensi sektor perikanan dan kelautan yang cukup besar, kesejahteraan nelayan justru sangat minim dan identik dengan kemiskinan. Sebagian besar (63,47 persen) penduduk miskin di Indonesia berada di daerah pesisir dan

¹Indonesia fight poverty: *Kemiskinan Nelayan dan Kepedulian Kita*. diakses pada pada Senin, 14 September 2015, pukul 22.34; tersedia dalam <http://www.indonesiainfightpoverty.com/2014/05/21/kemiskinan-nelayan-dan-kepedulian-kita/>,

pedesaan. Data statistik menunjukkan bahwa upah riil harian yang diterima seorang buruh tani (termasuk buruh nelayan) hanya sebesar Rp. 30.449,- per hari. Jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan upah nominal harian seorang buruh bangunan biasa (tukang bukan mandor) Rp. 48.301,- per hari. Hal ini perlu menjadi perhatian mengingat ada keterkaitan erat antara kemiskinan dan pengelolaan wilayah pesisir.²

Mensejahterakan masyarakat pesisir adalah isu yang sangat layak untuk dimasukkan dalam sebuah agenda kebijakan. Hal ini karena sekitar kurang lebih 60 persen penduduk Indonesia tinggal di wilayah pesisir dan bekerja sebagai nelayan.³ Keberadaan para nelayan di pesisir tersebut tidak hanya dijadikan sebagai tempat mencari nafkah, namun aktivitas mereka sudah menjadi sebuah tradisi turun temurun. Hampir seluruh nelayan (khususnya nelayan buruh) hidup dalam lingkaran kemiskinan. Penyebab kemiskinan tersebut dikarenakan tidak adanya kepastian pendapatan yang mereka terima dari hasil tangkap. Selama ini kondisi menunjukkan lemahnya perhatian pemerintah dalam membantu menyelesaikan persoalan tersebut yang membuat para nelayan kecil tetap bergantung pada pemilik sumber daya (nelayan-nelayan juragan).

Mayoritas nelayan pesisir adalah nelayan buruh yang sangat menggantungkan hidup mereka pada nelayan juragan. Nelayan buruh hanya bertugas menangkap ikan

² Ibid

³ Rokhman Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut: Aset Pembangunan Keberlanjutan Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 243

dilaut, sedangkan juragan yang akan menerima hasil tangkapan untuk dipasarkan. Seringkali nelayan-nelayan buruh tidak pernah tahu harga pasaran ikan, karena yang menentukan harga adalah pedagang dan nelayan juragan. Ditambah lagi pendapatan yang diterima oleh nelayan buruh adalah dari sistem bagi hasil. Ketika nelayan mendapat hasil tangkapan banyak maupun sedikit, upah akan tetap dihargai sama. Hal tersebut hanya akan menguntungkan para pemilik sumber daya (nelayan besar) untuk terus mendominasi nelayan-nelayan buruh dan membuat mereka tidak bisa sejahtera karena pekerjaannya.

Masih terdapatnya ketimpangan sosial dan kemiskinan di antara masyarakat pesisir sendiri, khususnya para nelayan buruh merupakan sebuah permasalahan mendesak yang membutuhkan penyelesaian. Kemiskinan nelayan terjadi karena pendapatan yang mereka terima tidak menentu, apalagi jika musim angin barat (tidak melaut). Mereka juga tidak berdaya jika dihadapkan dengan sistem bagi hasil yang tidak adil. Alasan mereka mau menerima sistem bagi hasil tersebut juga karena lembaga formal pemerintah yang ada, seperti bank atau koperasi tidak terjangkau oleh kalangan nelayan buruh.⁴ Tidak ada lembaga atau institusi lain yang mampu menjamin kehidupan nelayan selain sistem bagi hasil tersebut. Meskipun ada organisasi yang memperjuangkan kesejahteraan nelayan, namun organisasi tersebut

⁴ Mulyadi, *Ekonomi Kelautan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2005), hlm. 14

masih belum solid yang membuat para nelayan buruh tidak berdaya secara ekonomi dan politik.⁵

Melihat kondisi masyarakat nelayan, terutama nelayan-nelayan buruh yang butuh disejahterakan, perlu adanya sebuah kebijakan khusus yang benar-benar berpihak pada masyarakat nelayan kecil yang bertujuan mensejahterakan masyarakat pesisir. Meskipun demikian, sebuah kebijakan yang tentu saja tidak mendapat dukungan dari semua pihak, ini karena tiap segmen kelompok-kelompok dalam masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda sehingga menimbulkan konflik kepentingan, begitu juga pada masyarakat nelayan yang terbagi dalam beberapa kelompok.

Sebuah kebijakan senantiasa menimbulkan *pro* dan *kontra* dalam masyarakat dikarenakan satu kebijakan hanya bisa mengakomodasi satu kepentingan. Tidak mungkin sebuah kebijakan memuat banyak kepentingan. Jika sebuah kebijakan memuat banyak kepentingan, maka kebijakan tersebut akan sulit diimplementasikan.

Fenomena yang menunjukkan bahwa sebuah kebijakan akan menimbulkan *pro-kontra* adalah seperti yang terjadi pada nelayan-nelayan Belawan yang merespon kebijakan larangan pengoperasian alat tangkap pukat harimau atau *trawl* yang diberlakukan oleh Kementrian Kelautan Perikanan (KKP). Kebijakan tersebut mendapat dukungan dari para nelayan tradisional Belawan, namun mendapat

⁵ Ibid, hlm. 44

penolakan dari nelayan-nelayan besar, sehingga nelayan-nelayan besar tetap menggunakan pukat harimau dalam menangkap ikan.⁶ Hal yang sama juga terjadi di Bengkulu, nelayan Kabupaten Mukomuko tidak sepakat dengan aturan tersebut dan bersikeras menggunakan pukat harimau sebagai alat tangkap ikan. Nelayan Kabupaten Mukomuko mengatakan bahwa pukat mereka legal dan tidak merusak terumbu karang.⁷ Dukungan maupun penolakan dari kebijakan tersebut juga terjadi di beberapa daerah pesisir lainnya. Sebagian besar nelayan yang mendukung kebijakan tersebut berasal dari kalangan tradisional yang mengeluhkan hasil tangkap mereka minim dikarenakan banyak nelayan yang menggunakan pukat harimau dalam menangkap ikan. Sedangkan nelayan yang menolak kebijakan tersebut adalah nelayan-nelayan besar yang menggunakan pukat harimau. Mereka menolak kebijakan tersebut dengan alasan hasil tangkap serta pendapatan mereka berkurang.⁸

Respon dukungan atau penolakan dari nelayan juga melihat jenis manfaat yang diperoleh oleh nelayan itu sendiri. Sebagai contoh yaitu seperti kebijakan program pemberian bantuan penyediaan fasilitas alat-alat tangkap nelayan. Program ini dianggap tidak dapat diimplementasikan karena tidak sesuai dengan konteks

⁶ Anonim, "Larangan Pemakaian Pukat Harimau Bikin Pro Kontra Nelayan", medanseru.co, edisi 7 Februari 2015, diakses dari <http://medanseru.co/berita/nasional/835/larangan-pemakaian-pukat-harimau-bikin-pro-kontra-nelayan#.Vf-6DjNZ40Y>, pada tanggal 10 September 2015, pukul 19.20

⁷ Anonim, "Pro Kontra Alat Tangkap Nelayan Mukomuko", m.antarabengkulu.com, edisi 27 Januari 2015, diakses dari <http://bengkulu.antarane.ws.com/berita/29147/pro-kontra-alat-tangkap-nelayan-mukomuko>, pada tanggal 10 September 2015, pukul 19.26

⁸ Anonim, "KKP Agar Terapkan Masa Transisi Pelarangan Pukat Hela dan Pukat Tarik", mongabay.co.id, edisi 28 Februari 2015, diakses dari <http://www.mongabay.co.id/2015/02/28/kkp-agar-terapkan-masa-transisi-pelarangan-pukat-hela-dan-pukat-tarik/>, pada tanggal 27 agustus 2015, pukul 20.05

kebutuhan nelayan dilapangan. Banyak fasilitas alat tangkap yang ditelantarkan, padahal itu menghabiskan anggaran ratusan milyaran rupiah. Hal itu terjadi karena mayoritas nelayan pesisir adalah nelayan buruh yang masih sangat menggantungkan hidup mereka pada nelayan juragan yang sudah memiliki alat tangkap yang lengkap. Nelayan buruh lebih membutuhkan bantuan pemenuhan kehidupan sehari-hari karena pendapatannya yang tidak menentu.

Seperti yang terjadi di perikanan Lekok, Kabupaten Pasuruan yang ketahuan menggunakan alat tangkap terlarang. Jaring *trawl* (pukat harimau) yang sudah dimodifikasi seperti cantrang, dogol, sudu, colok atau payang di Selat Madura, Laut Jawa, Selat Bali maupun di Samudra Indonesia, sebenarnya sudah lazim digunakan nelayan di pesisir Jatim. Hal itu terpaksa dilakukan untuk mensiasati produksi tangkapan yang semakin merosot, terutama di perairan yang *overfishing*. Ekspresi kekecewaan ratusan nelayan di Lekok itu adalah yang kedua kalinya terjadi pada tahun 2010. Mereka memerotes ketimpangan sosial di wilayahnya. Hal yang lebih memprihatinkan lagi adalah hasil tangkapan nelayan Lekok seperti bawal putih, terasak, teri nasi banyak diekspor ke mancanegara. Akan tetapi penghasilan nelayannya sangat rendah. Demikian pula faktor musim sangat berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan yang hanya mampu melaut 180 hari dalam

setahun. Inilah penyebab kesejahteraan nelayan Lekok dan nelayan pantura Jatim pada umumnya tidak kunjung membaik.⁹

Agar dapat mensejahterakan masyarakat pesisir nelayan, dibutuhkan kebijakan yang tepat dan realistis untuk diimplementasikan. Responsivitas dan daya tanggap dari pelaksana program kebijakan juga sangat dibutuhkan. Adanya interaksi yang sinergis antara pembuat kebijakan dengan pelaksana program dan juga interaksi antara pelaksana program dengan kelompok sasaran kebijakan. Interaksi yang sinergis yang mampu mencapai tujuan kebijakan yang direncanakan juga tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan tiap aktor yang terlibat. Seperti contoh kelompok nelayan buruh yang sepakat pada kebijakan larangan penggunaan pukat harimau sebagai alat tangkap tentu akan sangat responsif didalam proses implementasinya karena menurutnya dengan berhasilnya implementasi kebijakan tersebut, kebutuhannya dapat terpenuhi dan merasa diuntungkan. Oleh karena itu adanya interaksi yang baik antaraktor yang terlibat dalam implementasi sebuah program kebijakan, akan semakin mudah tercapainya keberhasilan dari suatu program kebijakan tersebut.

Kebijakan-kebijakan pemerintah dapat dilihat dari dua bentuk. Pertama, dalam bentuk Undang-Undang (UU), Peraturan Presiden (PP), Peraturan Menteri

⁹ Bappeda Provinsi Jatim, "Pelajaran Dari Amuk Nelayan", bappeda.jatimprov, diakses hari <http://bappeda.jatimprov.go.id/2011/03/06/pelajaran-dari-amuk-nelayan/>, pada Senin, 14 September 2015, pukul 16.02

(Permen), Keputusan Menteri, Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain. Dan yang kedua, kebijakan pemerintah melalui program-program sosial. Dalam tulisan ini, penulis akan membahas bentuk kebijakan pemerintah dalam bentuk Peraturan Menteri (Permen) yang berupaya untuk membangun sektor kelautan dan perikanan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan, khususnya nelayan-nelayan kecil.

Kebijakan untuk mensejahterakan masyarakat nelayan, terutama nelayan buruh yang merupakan fokus kajian kebijakan tulisan ini adalah kebijakan Minapolitan yang digagas oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) di tahun 2010 dan berjalan hingga sekarang. Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan implementasi kebijakan, yaitu yang berpola *top down* (dari atas ke bawah) dan yang berpola *bottom up* (dari bawah ke atas).¹⁰ Kebijakan Minapolitan ini termasuk dalam sebuah implementasi kebijakan *topdown*, yaitu kebijakan yang berasal dari pemerintah (Kementerian Kelautan dan Perikanan) untuk kelompok masyarakat nelayan.

Kebijakan Minapolitan merupakan sebuah program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir, terutama nelayan dengan pengoptimalan potensi sektor perikanan. Tujuan dari dibuatnya kebijakan ini adalah untuk meningkatkan

¹⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2003), hlm. 165

kesejahteraan nelayan dan pemerataan pendapat dengan budidaya ikan dan pengolahan ikan.

Namun faktanya adalah sebelum ataupun sesudah Kebijakan Minapolitan diimplementasikan masyarakat nelayan masih menjadi kelompok masyarakat yang tergolong miskin. Padahal setelah adanya kebijakan minapolitan komoditas yang menjadi produk unggulan di Kecamatan Belawan seperti ikan teri, ikan tongkol, ikan kembung dan cumi-cumi terus meningkat. Perkembangan produksi lima tahun terakhir untuk ikan teri mencapai 4.658 ton, ikan tongkol 1.140 ton, ikan kembung 4.215 ton dan cumi-cumi mencapai 5.770 ton.¹¹

Masyarakat nelayan buruh di Kecamatan Medan Belawan masih berada pada keadaan miskin bahkan ketika musim angin darat (tidak melaut) tidak jarang para nelayan harus berhutang kepada saudara dekat atau kepada tetangga dekat untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Dan ketika mereka sedang musim angin darat, tradisi menjual barang-barang rumah tanggapun mereka lakukan agar dapat memenuhi kehidupan sehari-hari mereka. Selain itu tingkat pendidikan Nelayan buruh dan keluarganya juga tergolong rendah, dimana pendidikan terakhir mayoritas buruh dan keluarganya hanya mampu tamat SD (Sekolah Dasar).

Kebijakan Minapolitan telah berjalan selama kurang lebih lima tahun, meskipun demikian masyarakat nelayannya mayoritas masih berada dalam

¹¹ Data dari PPS Belawan, 2015

ketidakmampuan ekonomi. Padahal adanya kebijakan Minapolitan ini adalah untuk mensejahterakan masyarakat nelayan, semua kepentingan dalam kebijakan ditujukan untuk nelayan. Berkaitan dengan uraian tersebut maka pengtinglah kiranya untuk mendiskripsikan dan menganalisis bagaimana proses dan dinamikan Kebijakan Minapolitan di implementasikan di Kecamatan Medan Belawan. Apa yang menjadi kendala-kendala yang dihadapi para pelakasa kebijakan, apakah mereka memiliki kepentingan sendiri, sehingga tidak mempedulikan nasib para nelayan buruh di Kecamatan Medan Belawan.

Penelitian ini sangat penting untuk dikaji bagi peneliti. Alasannya adalah masih jarang bahkan belum ada penelitian politik yang mengkaji bagaimana dinamika serta proses implementasi dari Kebijakan Minapolitan yang dikaitkan dengan kesejahteraan nelayan, terutama nelayan buruh. Banyak hal yang dapat diungkap dari penelitian ini, misalnya berkaitan dengan pembangunan yang dilakukan di kawasan Minapolitan yang melibatkan aktor yang berkepentingan dalam pembangunan tersebut, atau untuk melihat peran dari kelompok-kelompok nelayan seperti HNSI dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat nelayan buruh atau bahkan mengenai sistem bagi hasil yang tidak adil antara nelayan juragan dan nelayan buruh. Dari segi akademis banyak hal yang bisa diteliti untuk menganalisis implementasi dari Kebijakan Minapolitan ini. Namun karena kapasitas yang dimiliki oleh peneliti, maka penelitian ini hanya difokuskan pada bagaimana dinamika dan proses

implementasi kebijakan minapolitan di Kecamatan Medan Belawan dikaitkan dengan interaksi para aktor yang terlibat.

Penelitian ini masuk dalam studi politik kebijakan yang memiliki manfaat akademis, yaitu memberikan sumbangan dalam pengembangan konsep ilmu politik, yaitu konsep politik yang merupakan kegiatan para elite dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum. Perumusan dan implementasi kebijakan publik akan selalu melibatkan para aktor pembuat kebijakan dan masyarakat sebagai penikmat kebijakan yang pastinya memiliki kepentingan masing-masing. Manfaat praktisnya diharapkan penelitian ini juga akan berguna bagi peneliti lain yang memiliki ketertarikan untuk mengkaji tema yang sama namun dengan sudut pandang permasalahan yang diangkat yang berbeda, dan dapat menjadi referensi penelitian bagi mahasiswa, lebih khususnya mahasiswa Ilmu Politik yang tertarik pada studi kebijakan.

I.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana dinamika dan proses implementasi Kebijakan Minapolitan di Kota Medan?
2. Bagaimana interaksi para aktor yang terlibat dalam proses implementasi Kebijakan Minapolitan di Kota Medan?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian haruslah konsisten dengan rumusan masalah.¹² Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dinamika dan proses implementasi Kebijakan Minapolitan di Kota Medan
2. Untuk mengetahui interaksi para aktor yang terlibat dalam proses implementasi Kebijakan Minapolitan di Kota Medan

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian bukanlah sekadar manfaat yang diperoleh oleh peneliti secara individu atau secara subjektif peneliti, melainkan manfaat yang dapat diperoleh setelah dilakukannya penelitian tersebut setelah dilakukannya penelitian.¹³ Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka ada beberapa manfaat dalam penelitian ini, yaitu :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penelitian berikutnya, khususnya pada penelitian kebijakan dalam ilmu politik
2. Secara praktis diharapkan penelitian ini juga mampu menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan yang

¹² Muhammad Idrus, *Metode Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 69

¹³ Ibid, hlm. 70

berorientasi pada kepentingan masyarakat, serta mampu memerikan masukan pada pemerintah daerah dalam membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dilapangan, sehingga tujuan akhir dapat tercapai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan, terutama nelayan buruh.

I.5 Kerangka Konseptual

I.5.1 Kebijakan Publik

Menurut O'Jones dalam buku *Teori dan Proses Kebijakan Publik*¹⁴, Kebijakan digunakan dalam praktek sehari-hari sebagai bentuk kata untuk mengganti kata kegiatan atau keputusan yang berbeda, seperti dalam membicarakan tujuan, program, keputusan, dan lain-lain. Disini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan sesuatu yang terjadi pada seseorang.

Selama ini kebijakan dipandang sebagai sesuatu kegiatan ataupun tindakan yang dilakukan untuk penyelesaian suatu permasalahan. Namun berbeda dengan pandangan Thomas Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.¹⁵ Kebijakan publik tidak hanya program-program yang dijalankan pemerintah, tapi sikap diam dan tidak mengambil keputusan apapun juga merupakan kebijakan publik.

¹⁴ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm. 14

¹⁵ Ibid, hlm. 15

Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang diarahkan oleh seorang atau kelompok aktor untuk menyelesaikan suatu persoalan masalah. Tentu tindakan yang dilakukan para aktor tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan subjektif. Konsep kebijakan menurut James Anderson¹⁶ ini juga tidak lepas dari pengaruh para aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, misal kelompok kepentingan maupun kelompok penekan dalam proses perumusannya. Keterlibatan aktor-aktor tersebut kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik yang tidak boleh absen. Hal ini karena berdasarkan kenyataan bahwa kebijakan diformulasikan oleh elite penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, dalam konteks Indonesia.

Didalam kebijakan, juga terdapat sebuah proses kebijakan yang amat penting dan merupakan konsentrasi dari tulisan ini, yaitu implementasi kebijakan. Mengubah kebijakan dari bentuk program-program tertulis menjadi tindakan nyata merupakan sebuah implementasi kebijakan. Hal ini agar program-program yang telah dirumuskan tidak hanya akan menjadi catatan-catatan tertulis, karena tujuan dari adanya implementasi kebijakan sendiri adalah agar dampak atau manfaat yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan dapat diwujudkan. Dalam implementasi kebijakan, tentu akan melibatkan para aktor. Para aktor ini meliputi pemerintah daerah, LSM,

¹⁶ Ibid, hlm. 16

masyarakat sasaran kebijakan dan aktor lainnya yang akan terlibat secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam tulisan ini konsep kebijakan akan menggunakan konsep dari Lester dan Steward. Lester dan Steward mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan refleksi tawar-menawar yang dicapai oleh para elite politik melalui kompetisi.¹⁷ Didalam kebijakan terdapat satu proses penting, yaitu implementasi. Lebih lanjut, implementasi adalah proses pengaplikasian kebijakan yang sangat rumit dan kompleks dimana didalamnya terdapat faktor-faktor yang mencakup faktor karakter dari program-program kebijakan yang dijalankan maupun aktor-aktor yang terlibat didalamnya. Pelaku-pelaku yang terlibat tidak hanya lembaga formal negara seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, tapi juga organisasi kelompok-kelompok kepentingan, kelompok penekan yang memiliki kepentingan-kepentingan yang bersifat subjektif.¹⁸

I.5.2 Interaksi AntarAktor

Pola pelaksanaan pemerintahan ke arah desentralisasi membuat paradigma baru dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintah dituntut untuk menjalankan pemerintahan yang dilandasi dengan prinsip-prinsip *good governance* (akuntabilitas, pengawasan, daya tanggap, profesionalisme, efisiensi dan efektivitas,

¹⁷ Ibid, hlm. 39

¹⁸ Ibid, hlm. 162

transparansi, kesetaraan, wawasan ke depan, partisipasi dan penegakan hukum).¹⁹ *good governance* menekankan adanya sinergitas antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha dengan melakukan pemberdayaan masyarakat sehingga dapat mendorong ke arah perubahan yang terencana.

Dalam *good governance* mencakup tiga institusi domain yang terdiri dari negara atau pemerintah, masyarakat dan sektor privat yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing dimana selalu mengarah pada tindakan bersama. Sehingga pemerintah tidak akan memonopoli proses kebijakan dan memaksakan suatu kebijakan untuk diberlakukan. Masing-masing aktor tersebut saling berinteraksi untuk dapat menciptakan pelaksanaan kebijakan yang bersinergi.²⁰

Penerapan desentralisasi dalam pemerintahan daerah serta dinamika politik lokal dapat dilihat dari interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD yang merupakan faktor penentu keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah. Tentu tidak hanya kepentingan dari kedua aktor itu saja, kepentingan masyarakat juga harus diwakili oleh kedua aktor tersebut. dengan demikian dalam penyelenggaraan suatu program kebijakan haruslah dilandasi prinsip demokrasi, transparansi, akuntabel serta keadilan.

¹⁹ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 44

²⁰ Ibid, hlm. 45

Keterbukaan dalam pengambilan keputusan akan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses kegiatan sektor publik. Hal ini berarti masyarakat akan memperoleh manfaat dari suatu program kebijakan ketika mereka berpartisipasi aktif dalam prosesnya. Partisipasi masyarakat juga mampu mendorong terselenggaranya perumusan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan.²¹

Interaksi antaraktor ini merupakan syarat utama terjadinya aktivitas-aktivitas politik. Sebelum melakukan interaksi, aktor-aktor tersebut harus melakukan kontak sosial dan komunikasi. Kontak dan komunikasi sosial ini dapat terjadi antara perorangan dengan perorangan, perorangan dengan kelompok dan kelompok dengan kelompok.

Interaksi antaraktor merupakan bagian dari sebuah proses sosial dan politik yang terdapat dalam dinamika implementasi kebijakan. Keberadaan pemerintah, kelompok sosial, lembaga sosial, dan swasta dalam proses implementasi kebijakan akan membentuk sebuah interaksi karena mereka saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan tertentu. Interaksi yang terjadi biasanya akan membentuk sebuah hubungan kerja sama, dan bahkan hubungan dominasi atau pertentangan.

Bentuk interaksi kerjasama akan timbul apabila para aktor menyadari bahwa mereka memiliki kesamaan kepentingan-kepentingan dan pada saat yang sama juga

²¹ Ibid, hlm. 47

memiliki cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut. Timbulnya interaksi yang bersifat kerjasama didasari oleh orientasi masing-masing individu dari sebuah kelompok dengan kelompok lainnya.²²

Selain kerjasama, interaksi juga akan membentuk suatu hubungan akomodasi. Hubungan seperti ini pada dasarnya adalah upaya untuk mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi diantara kelompok tanpa menimbulkan kerugian kelompok yang terlibat didalamnya. Tujuan dari akomodasi ialah menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat konflik.

Dalam konteks penelitian ini, pengertian interaksi difokuskan pada hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi diantara perseorangan dengan perseorangan, perseorangan dengan kelompok, atau kelompok dengan kelompok. Bentuk interaksi yang terjadi dalam penelitian ini yaitu interaksi antara kelompok dengan kelompok mencakup interaksi antara pelaksana program dengan masyarakat nelayan dan masyarakat nelayan dengan swasta. Sedangkan interaksi perseorangan dapat terjadi diantara nelayan buruh dengan nelayan juragan.

²² Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 50

I.5.3 Minapolitan

Minapolitan (*Mina*: Ikan, *Polis*: Kota) merupakan sebuah program dari Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir, terutama nelayan dengan pengoptimalan potensi perikanan dan tercantum dalam Permen Kelautan dan Perikanan RI NOMOR PER.12/MEN/2010 tentang Minapolitan. Salah satu pilarnya yaitu peningkatan pendapatan rakyat yang adil, merata, dan pantas, terutama kalangan nelayan. Untuk mendorong optimalisasi pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan serta kesejahteraan rakyat, visi pembangunan sektor kelautan dan perikanan adalah “Indonesia Menjadi Penghasil Produk Kelautan dan Perikanan Terbesar 2015” dengan satu misi, yaitu “Mensejahterakan Masyarakat Kelautan dan Perikanan.”²³ Dalam pasal 3 tertuang tujuan dari kebijakan tersebut, yaitu meningkatkan produksi dan kualitas produk kelautan dan perikanan, meningkatkan pendapatan nelayan yang adil dan merata dengan budidaya ikan dan pengolahan ikan dan mengembangkan kawasan minapolitan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di daerah.²⁴

Minapolitan merupakan bentuk implementasi dari gagasan “Revolusi Biru” Menteri KP Kabinet Indonesia Bersatu jilid 1, Fadel Muhammad. Kemudian Permen tersebut diteruskan oleh Menteri KP selanjutnya, yaitu Syarif C. Sutardjo dengan

²³ Baca Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 18 tahun 2011 tentang pedoman umum minapolitan

²⁴ Baca Peraturan Kementerian dan Kelautan nomor 12 tahun 2010 tentang minapolitan

mengeluarkan Permen NOMOR 38/PERMEN-KP/2014 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Program Inventasi Jangka Menengah Kawasan Minapolitan. Meski Menteri Kelautan dan Perikanan yang sekarang telah berganti, Permen tersebut masih berlaku karena tidak adanya revisi maupun pencabutan dari Permen sebelumnya.

Salah satu strategi untuk mencapai tujuan dari kebijakan minapolitan adalah dengan menetapkan kawasan minapolitan. Kawasan Minapolitan adalah suatu bagian wilayah yang mempunyai fungsi utama ekonomi yang terdiri dari sentra produksi, pengolahan, pemasaran komoditas perikanan, pelayanan jasa, dan/atau kegiatan pendukung lainnya. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi suatu kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan minapolitan yang tercantum dalam Permen Kelautan dan Perikanan RI NOMOR PER.12/MEN/2010 tentang Minapolitan pasal 7.²⁵ Syarat-syarat tersebut yakni adanya kesesuaian dengan Rencana Strategis, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan/atau Rencana Zonasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) kabupaten/kota, serta Rencana Pengembangan Investasi Jangka Menengah Daerah (RPIJMD) yang telah ditetapkan; Memiliki komoditas unggulan di bidang kelautan dan perikanan dengan nilai ekonomi tinggi; Letak geografi kawasan yang strategis dan secara alami memenuhi persyaratan untuk pengembangan produk unggulan kelautan dan perikanan; terdapat unit produksi,

²⁵ Baca Peraturan Kementerian dan Kelautan nomor 12 tahun 2010 tentang minapolitan pasal 7

pengolahan, dan/atau pemasaran dan jaringan usaha yang aktif berproduksi, mengolah dan/atau memasarkan yang terkonsentrasi di suatu lokasi dan mempunyai mata rantai produksi pengolahan, dan/atau pemasaran yang saling terkait; tersedianya fasilitas pendukung berupa aksesibilitas terhadap pasar, permodalan, sarana dan prasarana produksi, pengolahan, dan/atau pemasaran, keberadaan lembaga-lembaga usaha, dan fasilitas penyuluhan dan pelatihan; kelayakan lingkungan diukur berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan, potensi dampak negatif, dan potensi terjadinya kerusakan di lokasi di masa depan; adanya komitmen daerah, berupa kontribusi pembiayaan, personil, dan fasilitas pengelolaan dan pengembangan minapolitan; keberadaan kelembagaan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang kelautan dan perikanan; dan ketersediaan data dan informasi tentang kondisi dan potensi kawasan.

Untuk mencapai tujuan kebijakan pembangunan sektor kelautan dan perikanan dengan konsep minapolitan dilaksanakan melalui pengembangan Minapolitan dan peningkatan produksi kelautan dan perikanan. Dengan pengembangan tersebut, diharapkan tujuan dan target-target keberhasilan dapat dilaksanakan dengan percepatan tinggi dengan langkah-langkah strategis.²⁶

Langkah strategis yang pertama yaitu kampanye nasional yang dilakukan melalui media massa. Sasaran dari strategi ini ialah untuk membangun kepercayaan

²⁶ Baca Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 18 tahun 2011 tentang pedoman umum minapolitan BAB III halaman 10 – 16

masyarakat (*trust building*), meningkatkan pengetahuan, kesadaran, dan peran serta masyarakat, dan meningkatkan peranan media massa untuk mendukung pengembangan Minapolitan. Kegiatan yang dilakukan yaitu menyelenggarakan kegiatan-kegiatan aktual yang bernilai berita tinggi, mengembangkan paket-paket siaran dalam bentuk *news* dan *features*, desiminasi teknologi perikanan tepat guna terkini, dialog interaktif di media elektronik, dan menyelenggarakan pertemuan rutin dengan para pimpinan redaksi.

Langkah kedua yaitu komunikasi antar lembaga. Tentu saja dalam mencapai tujuan dari suatu program kebijakan dibutuhkan interaksi antar lembaga dan para aktornya. Interaksi dan komunikasi yang sinergis merupakan salah satu ciri *good governance*. Dalam konteks minapolitan ini mencakup bagaimana interaksi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dinas perikanan dan kelautan, kecamatan, kelurahan serta masyarakat dalam menjalankan program dilapangan. Sasaran dari langkah ini yaitu seluruh lembaga pemerintah terkait, provinsi, kabupaten dan kota bekerjasama dan memberikan dukungan penuh berupa pembangunan prasarana, bantuan permodalan, kebijakan sektoral yang pro pengembangan Minapolitan dan seluruh kebijakan, program dan kegiatan perikanan di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/ kota terintegrasi. Kegiatannya adalah menyelenggarakan pertemuan kedinasan rutin dengan lembaga pemerintah terkait, provinsi, kabupaten/ kota, desiminasi informasi gerakan nasional minapolitan pada acara-acara penting tingkat

nasional dan daerah dan menyelenggarakan kerjasama dan pertemuan dengan perguruan tinggi, sekolah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan asosiasi usaha.

Langkah ketiga yaitu menggerakkan produksi, pengolahan, dan/atau pemasaran di sentra produksi unggulan pro usaha kecil, di bidang perikanan tangkap, perikanan budidaya, dan pengolahan dan pemasaran. Untuk perikanan tangkap, sasaran yang ingin dicapai yaitu dengan menjadikab pelabuhan perikanan dan TPI sebagai sentra produksi pro nelayan, pendaratan, perdagangan dan distribusi hasil penangkapan ikan menggerakkan ekonomi nelayan dan wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI) yang potensial dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan dengan produktivitas dan kualitas tinggi pro nelayan. Kegiatan yang dilakukan meliputi menetapkan pelabuhan perikanan dan TPI unggulan sebagai sentra produksi binaan, meningkatkan aksesibilitas nelayan terhadap sumberdaya alam dengan memperluas hak-hak pemanfaatan dan perlindungannya, revitalisasi sarana tempat pendaratan ikan, pelelangan, *cold storage*, dan pabrik es, revitalisasi prasarana, seperti jalan, air bersih dan listrik, bantuan teknis dan permodalan, menghadirkan lembaga keuangan, pusat penjualan sarana produksi, BBM dan logistik murah di pelabuhan dan TPI, mengembangkan sistem manajemen pelabuhan efisien, bersih, dan sehat, menertibkan pungutan-pungutan dan retribusi yang memberatkan masyarakat, restrukturisasi armada, wilayah penangkapan ikan, dan perijinan, pengkayaan stok ikan (*stock enhancement*) sebagai penyangga produksi, pengembangan alat penangkapan ikan yang produktif

dan tidak merusak (seperti set net), mengembangkan investasi perikanan tangkap terpadu.

Sedangkan untuk perikanan budidaya sasaran dari langkah startegisnya adalah dengan menjadikan lahan-lahan budidaya potensial menjadi sentra produksi perikanan dengan tingkat produksi, produktivitas, dan kualitas tinggi pro pembudidaya melalui sistem Intensifikasi dan Ekstensifikasi. Kegiatannya meliputi penetapan sentra produksi perikanan budidaya unggulan sebagai binaan, meningkatkan aksesibilitas pembudidaya terhadap sumberdaya alam, sarana produksi dan prasarana pendukung produksi, revitalisasi sarana produksi seperti kolam/tambak dan membuka lahan budidaya baru, revitalisasi prasarana pendukung produksi, seperti pengairan, listrik, dan jalan, serta beberapa kegiatan lain yang disebutkan dalam undang-undang.

Langkah startegis selanjutnya lebih pada bagaimana pengolahan dan pemasaran hasil laut serta mengintegrasikan sentra produksi, pengolahan, dan/atau pemasaran menjadi kawasan ekonomi unggulan daerah menjadi kawasan minapolitan.²⁷

I.5.4 Kesejahteraan Sosial

Ada beberapa konsep tentang kesejahteraan sosial menurut beberapa ilmuwan sosial, salah satunya adalah Arthur Dunham. Menurut Arthur Dunham kesejahteraan

²⁷ Baca Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 18 tahun 2011 tentang pedoman umum minapolitan BAB III halaman 13 – 16

sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan terorganisasi yang memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial pada individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas melalui bidang kesehatan, dan standar-standar kehidupan.²⁸

Usaha-usaha dalam kesejahteraan sosial merupakan usaha-usaha yang mencakup upaya meningkatkan taraf hidup yang memuaskan, serta memperoleh kesempatan untuk mengembangkan kemampuan-kemampuannya sebagai manusia sesuai dengan kebutuhan masyarakat baik yang ditujukan pada individu-individu, kelompok-kelompok ataupun komunitas-komunitas masyarakat. Konsep ini merupakan konsep dari Harold L. Wilensky²⁹ yang didasarkan pada kondisi sosial masyarakat Amerika.

Di Indonesia sendiri kesejahteraan sosial adalah konsep yang termuat dalam Pancasila, sila kelima dan undang-undang 1945 alinea keempat yang merupakan tujuan dari dibentuknya Negara Indonesia. Sebenarnya kesejahteraan sosial adalah hal yang memperlakukan terpenuhi atau tidaknya kebutuhan manusia. Kebutuhan-kebutuhan tersebut mencakup kebutuhan ekonomi yang disebabkan karena kurangnya pendapatan, pendapatan yang tidak menentu, yang pada ujungnya merambat pada masalah kemiskinan. Kemiskinan sendiri dibedakan dalam dua jenis,

28 Sumarsono Nugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial* (Yogyakarta: PT Hanindita, 1984), hlm. 28

29 Ibid, hlm. 30

yaitu kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah disebabkan akibat kelangkaan sumber daya alam, sedangkan kemiskinan buatan disebabkan oleh munculnya kelembagaan dari akibat modernisasi atau pembangunan ekonomi yang membuat masyarakatnya tidak dapat menguasai sumberdaya, sarana dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata.³⁰ Permasalahan kesehatan yang berdampak pada gizi buruk, kurangnya perhatian masyarakat pada kesehatan, dan lain-lain. Serta juga mencakup permasalahan pendidikan yang berakibat pada buta aksara, tidak dapat menjangkau bangku sekolah, kurang dapat mengakses teknologi dan informasi yang akan merambat pada permasalahan kebodohan. Masalah-masalah ini harusnya menjadi perhatian dalam pemenuhan kebutuhan sosial.

Menurut Badan Pusat Statistik³¹, indikator yang digunakan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan ada delapan yaitu pendapatan, konsumsi atau pengeluaran keluarga, keadaan tempat tinggal, fasilitas tempat tinggal, kesehatan anggota keluarga, kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan, kemudahan dalam akses ke jenjang pendidikan, kemudahan mendapatkan fasilitas transportasi. Berikut ini adalah tabel Indikator keluarga sejahtera berdasarkan Badan Pusat Statistik tahun 2014.

³⁰ Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 1997), hlm. 115

³¹ BPS.go.id, diakses pada Kamis, 14 Januari 2015 pukul 06.45

Tabel I.1. Indikator Keluarga Sejahtera

No.	Indikator Kesejahteraan	Kriteria	Skor
7.	Kemudahan Akses Kesehatan	Mudah	3
		Cukup	2
		Sulit	1
8.	Kemudahan Akses Transportasi	Mudah	3
		Cukup	2
		Sulit	1

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2014

Kriteria untuk masing-masing klasifikasi sebagai berikut:

Tingkat kesejahteraan tinggi : nilai skor 20-24.

Tingkat kesejahteraan sedang : nilai skor 14-19.

Tingkat kesejahteraan rendah : nilai skor 8-13.

Dalam tulisan ini konsep kesejahteraan menggunakan definisi indikator kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik karena jelas dan lebih terukur. Kesejahteraan menurut BPS adalah keadaan terpenuhinya kebutuhan sosial dan ekonomi secara lebih baik, serta dapat dinilai dan diukur.

I.5.5 Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan muncul dengan tujuan utamanya yaitu memperbaiki nasib dari masing-masing golongan, terutama keadaan ekonominya. Dasar dari keberadaan kelompok-kelompok tersebut jika sama simpulkan adalah untuk

melakukan protes. Mereka sangat kritis terhadap perilaku politik para pejabat dan politisi. Biasanya juga masing-masing kelompok ini saling bekerja sama dengan kelompok lainnya yang memiliki tujuan yang sama. Kelompok-kelompok ini juga disebut sebagai kelompok lobi yang tujuannya untuk mempengaruhi keputusan-keputusan politik agar bertindak sesuai dengan suara atau aspirasi dan kepentingan dari anggota-anggotanya.³²

Kelompok kepentingan dapat dikatakan pemeran yang tidak resmi dalam pembuatan kebijakan di hampir seluruh negara. Perbedaannya hanya terletak pada apakah suatu negara merupakan pemerintahan yang otoriter ataukah demokratis. Kelompok kepentingan dalam pemerintahan yang demokratis akan cenderung memainkan peran penting daripada kelompok kepentingan yang terdapat dalam negara otoriter. Kelompok kepentingan ini menjalankan peran mereka sebagai artikulasi kepentingan untuk menyuarakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif tindakan kebijakan.³³ Kelompok kepentingan akan efektif mempengaruhi suatu kebijakan ketika kelompok tersebut menyuarakan kepentingan ketika kelompok tersebut berasal dari latar belakang yang sama ketika kelompok tersebut terbentuk. Suatu kelompok tidak akan efektif mempengaruhi kebijakan ketika kebijakan yang diperjuangkan bukan sesuatu yang berasal dari latar belakang kelompok tersebut.

³² Norman Ornstein and Shirley Elder (*Interest Group, Lobbying and Policy Making*, Washington DC: Congressional Quarterly Inc, 1978), hlm. 78

³³ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm. 88

Misal kelompok nelayan akan efektif mempengaruhi suatu kebijakan yang berhubungan dengan sistem alat tangkap ikan dibandingkan ketika mereka berusaha mempengaruhi kebijakan transportasi.

Dalam penelitian ini akan memfokuskan diri pada kelompok-kelompok nelayan. Berbeda dengan petani yang menggantungkan hidup pada hasil sawah, nelayan adalah kelompok masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada hasil laut dan biasanya mereka bermukim di daerah dekat atau pinggir pantai. Nelayan terbagi dalam beberapa kelompok yang dibedakan berdasarkan kepemilikan alat tangkap, yaitu nelayan buruh, nelayan juragan dan nelayan perorangan. Nelayan buruh adalah nelayan yang bekerja menggunakan alat tangkap ikan milik orang lain, sedangkan nelayan juragan adalah nelayan yang memiliki sumber daya alat tangkap dan meminjamkannya pada nelayan buruh. Dan nelayan perorangan adalah nelayan mandiri yang memiliki alat tangkap sendiri dan dalam kerjanya tidak melibatkan pihak lain.³⁴

I.6 Kerangka Teori

I.6.1 Teori Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Implementasi kebijakan adalah tahapan yang paling berat. Hal ini karena masalah-masalah yang tidak dijumpai didalam teori maupun konsep akan muncul di

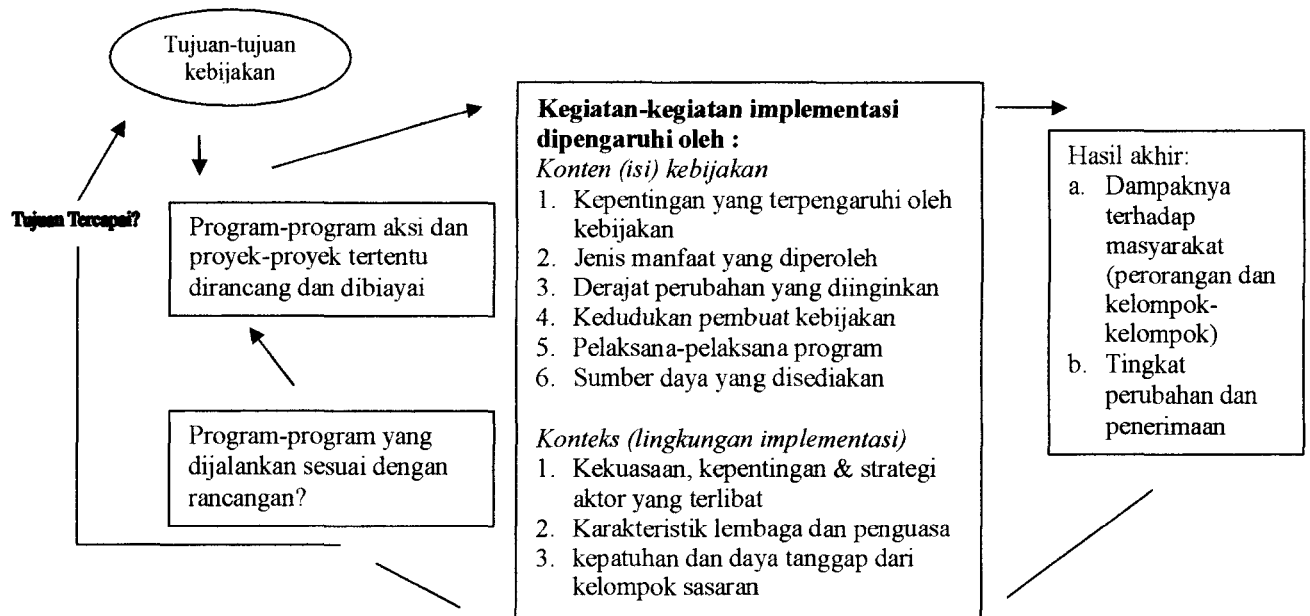
³⁴ Mulyadi, op.cit, hlm. 7

lapangan. Ancaman yang paling utama adalah konsistensi implementasi itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu dengan tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.³⁵

Proses implementasi kebijakan dapat dilihat dengan mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan. Dengan melihat skema yang dikembangkan Grindle kita akan memahami dengan mudah proses implementasi kebijakan dan juga dapat mengukur keberhasilan suatu kebijakan.³⁶

³⁵ Asrul Nurdin,
Skripsi: Implementasi kebijakan peraturan daerah no 2 tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen di kota makassar (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2013), hlm. 37

³⁶ Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), hlm. 7



Gambar I.I. Bagan Implementasi Kebijakan Grindle (sumber: Solichin, 2008)

Implementasi kebijakan Grindle berasumsi bahwa kebijakan merupakan proses administrasi dan politik yang mana didalam perumusannya melibatkan banyak aktor yang memiliki kepentingan. Dikatakan proses administrasi karena didalamnya dalam dilihat dari proses-proses administrasi implementasi kebijakan, seperti proses interaksi antara aparatur kecamatan dengan aparatur kelurahan. Sedangkan proses politik dilihat dari proses pengambilan keputusan yang melibatkan banyak aktor dan tentu saja keterlibatan mereka didasari atas kepentingan subjektif. Hasil output kebijakan yang diperoleh nantinya ditentukan oleh isi dari program-program kebijakan yang sudah tercapai dan juga interaksi dari para pembuat kebijakan.

Dari diagram sebelumnya dapat dilihat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee Grindle ditentukan oleh dua variabel, yaitu isi atau konten kebijakan dan konteks atau lingkungan implementasi. Isi atau konten kebijakan mencakup: (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan. Suatu kebijakan akan sulit diimplementasikan ketika isinya memuat banyak kepentingan. Oleh karena itu kebijakan akan berhasil diimplementasikan ketika isinya berfokus pada sedikit kepentingan. (b) jenis manfaat yang diperoleh. Manfaat yang diperoleh juga akan mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Jika manfaat yang didapat adalah manfaat yang benar-benar nyata, bukan manfaat secara simbolis saja, maka implementasi kebijakan tersebut akan semakin mudah. (c) derajat perubahan yang diinginkan. Jika ada suatu kebijakan atau program yang bersifat jangka panjang dan menuntut masyarakat untuk melakukan perubahan perilaku akan cenderung memiliki kesulitan dalam implementasinya. (d) kedudukan pembuat kebijakan. Jika kedudukan dari pembuat kebijakan semakin tersebar baik secara geografis maupun dalam pengorganisasiannya akan semakin sulit program kebijakan diimplementasikan. (e) Pelaksana-pelaksana program. Disini implementasi dapat dikatakan berhasil ketika kemampuan, kualitas, keahlian dari para pelaksana program sudah mapan. (f) sumber daya yang disediakan. Jika sumber-sumber daya yang mendukung implementasi sebuah program tersedia dan memadai akan membantu mempermudah implementasinya.

Sedangkan untuk yang mencakup konteks atau lingkungan kebijakan adalah:

(a) kekuasaan, kepentingan & strategi aktor yang terlibat. Jika terdapat kekuatan politik yang berkepentingan pada suatu program, maka mereka akan totalitas dalam menyusun strategi dan bersaing untuk keberhasilan suatu program. Hal ini karena keberhasilan suatu program tersebut juga dapat dinikmati hasilnya. (b) karakteristik lembaga dan penguasa. Dalam implementasi suatu kebijakan, pastilah akan banyak kepentingan-kepentingan yang bersifat subjektif saling berkonflik. Penyelesaian dari konflik akan menentukan siapa mendapatkan apa. (c) kepatuhan dan daya tanggap dari kelompok sasaran. Tujuan dari suatu program kebijakan akan dapat tercapai jika para pelaksana program memahami kebutuhan-kebutuhan lapangan dan kelompok sasaran mau dan mampu ikut berpartisipasi untuk keberhasilan program kebijakan.

Dari kacamata politik, kekuatan teori implementasi kebijakan Merilee Grindle ada pada variabel lingkungan yang menitikberatkan pada para pelaku kebijakan. Para aktor pelaksana kebijakan akan selalu berusaha totalitas memperjuangkan suatu program yang menarik minat mereka karena kepentingan mereka dapat terpenuhi dalam kebijakan tersebut. Kemudian juga menyinggung soal karakteristik lembaga dan penguasa, apakah termasuk dalam karakteristik lembaga otoriter apakah lembaga demokratis tentu akan berpengaruh pada cara penanganan konflik yang terjadi. Konteks kebijakan juga mempersoalkan masalah daya tanggap dan responsivitas dari

pelaksana kebijakan maupun kelompok sasaran kebijakan. Jika tidak ada responsivitas yang cukup akan berpengaruh pada keberhasilan suatu kebijakan.³⁷

I.7 Metode dan Prosedur Penelitian

I.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian berperan dalam menentukan apakah hasil penelitian sesuai dengan pertanyaan penelitian. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena-fenomena sosial, kondisi dan realitas masyarakat yang menjadi objek penelitian, kemudian berupaya untuk menarik fenomena, kondisi maupun realitas tersebut ke permukaan sebagai gambaran kondisi, situasi atau fenomena tertentu.

Dalam konteks penelitian ini, penulis berupaya mendapatkan data-data lapangan dari informan, dokumen maupun observasi yang relevan dengan permasalahan implementasi kebijakan minapolitan serta interaksi antar aktor yang terlibat didalamnya. Kemudian penulis akan berusaha menjelaskan gambaran fenomena, situasi, dan realitas yang ada dilapangan dengan melihat Kesesuaian antara apa yang dicatat sebagai data dan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan.

³⁷ Ibid, hlm. 11

I.7.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara, tepatnya di Kecamatan Medan Belawan. Lokasi kegiatan implementasi Kebijakan Minapolitan berpusat pada Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Belawan. Lokasi ini dipilih karena PPS Belawan yang terletak di Kecamatan Medan Belawan merupakan salah satu pusat wilayah kegiatan Minapolitan yang telah diatur dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI nomor 35 tahun 2013.

I.7.3 Informan Penelitian

Informan penelitian adalah seseorang yang mengenainya ingin diperoleh keterangan dan data oleh peneliti yang sekiranya menguasai dan memahami data.³⁸ Informan dipilih berdasarkan karakteristik yang harus dipenuhi, seperti pengetahuan informan tentang Kebijakan Minapolitan untuk mendapatkan data bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan juga informan yang terlibat dalam kebijakan. Semua informan dalam penelitian ini adalah penting karena memenuhi karakteristik yang peneliti butuhkan untuk mendapatkan data-data lapangan.

Ada dua jenis informan dalam penelitian ini, yaitu informan kunci dan informan utam. Informan kunci merupakan orang-orang yang sangat memahami permasalahan serta kebijakan yang diteliti. Selain informan kunci, peneliti juga mengumpulkan data dan informasi dari informan utama. Informan utama adalah

³⁸ Tatang Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 93

mereka yang terlibat secara langsung dalam implementasi kebijakan. Adapun informan kunci dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- DPRD Komisi B Kota Medan yang terkait dengan kesejahteraan sosial (sekretaris Komisi B). Komisi B dipilih karena ruang kerjanya berhubungan dengan kesejahteraan nelayan. Informan ini dapat memberikan data kondisi kesejahteraan masyarakat nelayan Kecamatan Medan Belawan.
- UPT Pelabuhan Perikanan Samudera Belawan (sekretaris bidang pembinaan minapolitan). UPT PPS Belawan ini dipilih karena merupakan unit pelaksana dari pusat untuk menjalankan program-program kebijakan. Sehingga peneliti akan mendapatkan informasi bagaimana program-program dair Kebijakan Minapolitan dilaksanakan.

Sedangkan informan utama dalam penelitian ini adalah:

- PT. Smart, tbk, Sinarmas Group (perusahaan yang ada di sekitar kawasan minapolitan). PT Smart dipilih karena perusahaan ini berlokasi di kawasan Minapolitan dan bisa dibilang paling banyak melakukan penyaluran dana CSR untuk mendukung Kebijakan Minapolitan, peneliti akan memperoleh data keuntungan apa yang diinginkan PT. Smart karena telah mendukung jalannya Kebijakan Minapolitan di Kecamatan Medan Belawan.

- Dispotmar AL (Kepala Dinas Potensi Militer Angkatan Laut). Dispotmar menjadi salah satu sumber informasi karena juga memiliki desa-desa binaan di pesisir, padahal dalam Kebijakan Minapolitan hal tersebut dilakukan oleh UPT PPS Belawan, untuk itu peneliti ingin mengetahui apakah tidak ada tumpang tindih dalam melaksanakan kebijakan, atau malah sebaliknya, kedua instansi tersebut saling bekerjasama karena memiliki kepentingan yang sama pula.
- Masyarakat nelayan yang terdiri dari nelayan buruh (ABK), nelayan perseorangan, dan *teuke* pemilik kapal (nelayan juragan). Klasifikasi nelayan tersebut dipilih untuk memudahkan peneliti menggali informasi berdasarkan sudut pandang dari nelayan-nelayan tersebut. Ketiganya juga saling berelasi dan membentuk sebuah hubungan tertentu.
- HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) Kota Medan. Kelompok HNSI dipilih karena di Kecamatan Medan Belawan kelompok ini yang menjadi penyambung lidah antara pemerintah dengan masyarakat.

Berikut ini adalah daftar nama-nama informan yang peneliti wawancarai dan bagaimana proses peneliti menemui para informan tersebut.

1. Tengku Bahrum, S.H (47 tahun) yang memiliki jabatan sebagai sekretaris Komisi B dan juga sebagai Ketua HNSI Kota Medan. Tengku Bahrum dipilih karena beliau sangat memahami Kebijakan Minapolitan dan kondisi masyarakat nelayan di Kecamatan Medan Belawan. Peneliti langsung menemui informan di rumahnya karena peneliti sudah kenal dengan informan meskipun belum lama.
2. Bapak Maligan Siagian, S.Pi (46 tahun) yang menjabat sebagai Sekretaris Bidang Pembinaan Minapolitan. Mula-mula peneliti datang ke UPT PPS Belawan dan menjelaskan maksud tujuan mencari informasi, serta informasi apa yang dibutuhkan, kemudian peneliti diarahkan untuk menemui Sekretaris Bidang Pembinaan karena bidang tersebut yang berkecimpung dengan Kebijakan Minapolitan.
3. Bapak Khaliludin, S.T (45 tahun) yang merupakan Manager dari PT. Smrat. Informan ini dipilih karena Pak Khaliludin juga merupakan koordinator CSR yang terlibat langsung dengan penyaluran bantuan kepada masyarakat untuk mendukung Kebijakan Minapolitan.
4. Letkol Ismail Rambe, S.E (45 tahun), dipilih karena informan ini menjabat sebagai kepala dispotmar yang dapat memberikan informasi yang peneliti butuhkan.

5. Ibu Iyah (32 tahun) sebagai nelayan juragan, dipilih karena informan ini cukup aktif mengikuti pelatihan yang diadakan di UPT PPS Belawan
6. Bapak Dani (25 tahun) yang merupakan nelayan perorangan. Pak Dani dipilih sebagai informan karena beliau adalah salah satu nelayan perorangan yang miskin.
7. Pak Arifin (48 tahun) sebagai nelayan buruh dengan gaji bulanan, peneliti akan mendapat informasi mengenai sistem bagi hasil, mengapa beliau bisa mendapat gaji bulanan, padahal sistem bagi hasil dibagi perhari oleh nelayan juragan.
8. Pak Uli Amri (23 tahun) nelayan buruh upah harian, peneliti ingin mengetahui sistem bagi hasil yang membuat informan ini tidak berdaya secara ekonomi.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu:

- Wawancara, yaitu dengan melakukan komunikasi langsung dengan informan. Adapun wawancara yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara tidak terdandarisasi. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara untuk mendapatkan data kualitatif, deskriptif dengan melakukan

percakapan secara langsung dengan informan.³⁹ Wawancara ini juga digunakan peneliti untuk mendapatkan data yang lebih mendetail dengan cara melakukan percakapan yang mengalir bebas namun tidak menyimpang dari tema yang akan diteliti.⁴⁰

- Observasi, yaitu dengan melakukan pengamatan terhadap kegiatan-kegiatan yang berlangsung di lapangan.
- Metode dokumenter, yaitu dengan melakukan pencarian terhadap data-data historis yang sesuai dengan fokus penelitian. Adapun data-data historis tersebut bisa berupa data catatan, kliping, dokumen perikanan dan kelautan di kawasan minapolitan, dan lain-lain.
- Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan literatur seperti buku, karya ilmiah dan sumber referensi lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

I.7.5 Teknis Analisis Data

Penelitian ini akan menggunakan teknik analisis transkrip. Proses analisis transkrip ini terdiri dari tiga proses, yaitu proses penyaringan data, kategorisasi data dan penerikan kesimpulan.

Proses pertama yaitu penyaringan data. Pertama-tama peneliti menyaring semua informasi yang didapat dilapangan dengan cara membuat ringkasan hasil

³⁹ Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 104

⁴⁰ Ibid, hlm. 106

wawancara dengan para informan. Kemudian proses kedua mengkatagorisasikan data berdasarkan aspek-aspek dari pertanyaan ketika wawancara yang ingin dianalisis, misal aspek pengetahuan proses implementasi kebijakan, aspek perubahan dalam masyarakat dan lain-lain. Proses ini dilakukan dengan membuat tabel-tabel yang dapat dibandingkan jawaban informan satu dengan yang lainnya. Terakhir adalah proses penarikan kesimpulan dari hasil membandingkan jawaban dari para informan yang berbeda-beda.