

**Implementasi Kebijakan Lanal Kotabaru (Di Kalimantan Selatan)  
Dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan**

Bagus Handoko, Budiyo  
Program Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya  
[budiyo4@gmail.com](mailto:budiyo4@gmail.com)

**ABSTRAK**

Di negara berkembang nelayan merupakan salah satu kelompok masyarakat yang masih mengalami masalah sosial seperti kemiskinan dan pendidikan. Potensi laut yang tinggi di Indonesia harusnya membuat nelayan sejahtera. Namun keadaan ekonomi mereka secara umum masih jauh dari sejahtera, sehingga mereka benar – benar masih membutuhkan pemberdayaan agar mereka dapat mencapai kehidupan yang baik. Pangkalan Angkatan Laut (Lanal) Kotabaru merupakan salah satu pihak yang melakukan pemberdayaan kepada nelayan yang ada wilayah kerjanya melalui program-program pemberdayaan. Dalam melaksanakan program – program pemberdayaan tersebut, Lanal Kotabaru juga bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kotabaru yang menjadi mitra pemberdayaan.

Penelitian kualitatif ini menggunakan landasan teori utama Implementasi George Edward III yang terdiri dari empat variabel, yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya, dan disposisi. Implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan telah terlaksana dengan baik melalui kegiatan sosialisasi, bantuan – bantuan sosial dan pelatihan – pelatihan dan telah memberikan dampak positif terhadap perkembangan nelayan Kotabaru. Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pemberdayaan ini adalah minimnya anggaran dan keterbatasan sumber daya manusia dari Lanal Kotabaru. Faktor pendukung dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah berupa dukungan penuh dari internal Lanal Kotabaru, Pemerintah Daerah Kotabaru dan para nelayan.

**ABSTRACT**

In developing countries, fishermen are a group of society experiencing social problems such as poverty and education. The marine high posttension of Indonesia should have made the fishermen wealthy. In contrast, their economic condition is still so far from wealth, so they really need empowerment in order to reach their better future. Kotabaru Lanal Station is one of the institutions conducting empowerment for the fishermen in the its responsibility area through the empowering programs. To conduct the empowering programs, Kotabaru Lanal Station cooperates with Kotabaru Regency Government, the empowerment partner.

This qualitative research uses the main theory of George Edward III Implementation consisting of four variables, i.e. communication, bureaucracy structure, resources, and disposition. The policy implementation of Kotabaru Lanal Station in fishermen community empowerment has been done well through socialization activities, social assistances, and training, that impacting positively to Kotabaru fishermen development. The blocking factors to conduct the programs are the minimal budget and the limited human resources of Kotabaru Naval Station. The supporting factors to conduct the programs are the supports of Kotabaru Naval Station personnels, Kotabaru Regency Government, and the fishermen.

Keywords: empowerment, fishermen and Kotabaru Naval Station

## PENDAHULUAN

Sudah menjadi suatu pemahaman yang berkembang ditengah-tengah masyarakat bahwa Indonesia memiliki kekayaan laut yang berlimpah, baik sumber hayatinya maupun non hayatinya, walaupun pemahaman seperti itu perlu dibuktikan dengan penelitian yang lebih mendalam dan komprehensif. Terlepas dari pemahaman tersebut, kenyataannya Indonesia adalah negara maritim dengan 70% wilayahnya adalah laut, namun sangatlah ironis sejak 42 tahun yang lalu kebijakan pembangunan perikanan kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah.

Pengelolaan wilayah pesisir sebagaimana diatur dalam UU No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, pada pasal 5 dikatakan bahwa Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan Sumber daya pesisir dan pulau-pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaannya diatur dalam pasal 6 dilaksanakan dengan cara mengintegrasikan kegiatan: antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, antar Pemerintah Daerah – Pemerintah Daerah, antara Pemerintah – Dunia Usaha – Masyarakat, antara Ekosistem Darat – Ekosistem Laut, dan antara Ilmu Pengetahuan – Prinsip Manajemen. Sehubungan dengan pengelolaan wilayah pesisir yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan daerah di Indonesia saat ini menganut sistem pemerintahan desentralisasi, di mana Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada Pemerintah daerah untuk membangun dan mengatur segala urusan daerahnya dengan tidak terlepas dari pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat atas segala pelaksanaan pemerintahan di daerahnya.

Dalam amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, setiap daerah otonom mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sehingga tercipta kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, dengan tetap pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diharapkan keberadaan Lanal Kotabaru bisa menjadi pendukung dan perlindungan masyarakat nelayan.

Pembangunan dibidang kelautan merupakan bagian dari pembangunan nasional untuk menunjang terwujudnya masyarakat yang adil makmur merata seimbang dan berkelanjutan. Kebijakan keberadaan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat sekitar pesisir. peneliti lebih menitik beratkan pada keberadaan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan. Menyadari pentingnya keberadaan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat dengan memberikan pendampingan kepada masyarakat nelayan melakukan pendekatan kepada masyarakat nelayan. Sumberdaya masyarakat nelayan dalam pelaksanaan pengembangannya perlu diusahakan melalui pendekatan yang terpadu lintas sektoral.

Pengelolaan sumberdaya perikanan harus dilakukan seoptimal mungkin, yaitu dengan mendorong masyarakat khususnya masyarakat pesisir untuk memanfaatkan semua jenis potensi kelautan, terutama diperlukan suatu regulasi yang dapat menjamin pengamanan sumberdaya kelautan oleh masyarakat nelayan itu sendiri bersama Lanal

Kotabaru terkait untuk meningkatkan ketahanan daerah guna kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu Lanal Kotabaru melaksanakan beberapa program yang telah dilaksanakan dalam konteks pemberdayaan masyarakat nelayan di area kerja Lanal Kotabaru, yaitu pertama sosialisasi wilayah perbatasan laut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan kedua bakti sosial melalui pembagian sembako terhadap lebih dari 50 nelayan yang dilaksanagn secara gratis. Bahwa program Lanal Kotabaru, melaksanakan kegiatan bakti Sosial meliputi bedah rumah, renovasi gedung sekolah, pengobatan gratis dan sunatan massal di dua kabupaten yaitu Kabupaten Tanah Bumbu dan Kabupaten Kotabaru, itu semuanya diharapkan untuk menjadi program pemberdayaan kepada masyarakat nelayan dan harus ditingkatkan setiap tahunnya dalam membantu masyarakat nelayan.

Potensi laut yang melimpah belum dapat termaksimal selama ini karena beberapa hambatan yang ada. Secara geografis Kotabaru merupakan kabupaten yang memiliki jumlah pulau-pulau kecil disekitarnya yang banyak jumlahnya, yaitu 110 pulau kecil, diantara terdapat 31 pulau yang masih belum bernama. Terdapat 3 kecamatan yang memiliki jumlah pulau kecil terbanya, yaitu Kecamatan Kelumpang Tengah memiliki 21 pulau kecil, Kecamatan Pulau Sebuku memiliki 10 pulau kecil, Kecamatan Pulau Laut Selatan memiliki 23 pulau kecil.

Dapat dikatakan potensi wilayah laut di Kabupaten Kotabaru sangat melimpah, dari hasil tangkap ikan laut, budidaya ikan, rumput laut. Sumber daya alam tersebut jika dikelola dengan baik akan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat nelayan di Kotabaru. Meskipun beberapa waktu lalu terdapat aturan yang melarang nelayan menggunakan alat tangkap ikan dengan menggunakan Pukat Hela (Trawls) dan pukat Tarik (Seine Nets), namun terdapat kebijakan yang masih mentoleransi nelayan untuk menggunakan peralatan tersebut. Keputusan tersebut Dinas Kelautan dan Perikanan Kotabaru dengan nelayan Kotabaru yang akan dikonsultasikan pada Dirjen. Keputusan tersebut diambil karena nelayan hanya memiliki alat tangkap tersebut, dan konversi perubahan alat tangkap membutuhkan waktu dan dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu pemberdayaan secara berkelanjutan terhadap nelayan menjadi penting jika Pemerintah Kabupaten Kotabaru ingin potensi laut tidak hilang dimakan waktu. Dalam kesempatan inilah pemberdayaan nelayan yang dilakukan oleh Lanal Kotabaru penting untuk dilaksanakan dan disinergikan dengan kebutuhan riil masyarakat nelayan.

Potensi laut yang melimpah belum dapat dimaksimalkan dengan baik oleh nelayan di Kabupaten Kotabaru karena beberapa hambatan yang ada. Secara garis besar hambatan yang ada dapat dikategorikan menjadi 5 macam, yaitu sumber daya alam (nelayan), usaha perikanan tangkap, usaha budidaya ikan, usaha pengolahan hasil perikanan dan usaha wisata bahari. Pada konteks inilah Lanal Kotabaru berusaha untuk meningkatkan keterampilan dan pemahaman nelayan di Kabupaten Kotabaru melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan.

Nelayan yang setiap harinya melakukan aktivitas di wilayah laut diharapkan mampu menjadi mitra yang baik bagi pengeloaan yang berkelanjutan dan menciptakan suasana kondusif di wiayah laut NKRI. Sebagai salah satu bagian dari Tenatara Nasional Indonesia, Lanal Kotabaru merasa perlu untuk meningkatkan pemahaman dan taraf pengetahuan masyarakat nelayan agar mampu menjadi lebih mandiri dan baik dalam mengelola potensi laut yang ada.

Pentingnya penelitian ini dilakukan agar dapat diketahui sejauh mana implementasi kebijakan yang telah dilakukan oleh Lanal Kotabaru selama ini telah dilaksanakan. Pentingnya poros maritim yang menjadi kebijakan strategis pemerintah pusat di bawah Komando Presiden Jokowi menjadi acuan yang penting untuk diperhatikan. Masyarakat nelayan sebagai garda depan yang mengambil rejeki dan penghidupannya melalui laut perlu untuk diberdayakan agar mampu mendorong Indonesia khususnya Kotabaru menjadi kabupaten yang mampu meningkatkan potensi sumber daya laut dan keamanan laut.

Pemilihan aktor kebijakan yaitu Lanal kotabaru didasarkan pada pelaksanaan pemberdayaan yang telah dilaksanakan. Mengingat Lanal Kotabaru merupakan bagian integral dalam mengelola keamanan laut merasa penting untuk memperhatikan nelayan sebagai kelompok yang harus diberdayakan. Jika penelitian ini tidak dilaksanakan maka tidak akan dapat diketahui kebijakan apa saja yang telah dilaksanakan selama ini. Implementasi kebijakan yang dilakukan Lanal Kotabaru guna memberdayakan masyarakat nelayan perlu diapresiasi dan didorong agar mampu menciptakan efek berkelanjutan kedepan yang lebih baik.

Mengingat Kotabaru memiliki beberapa wilayah pesisir yang sangat produktif, maka dalam penelitian ini peneliti akan melakukan pengambilan data dan informasi sehubungan dengan implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan. Data dan informasi yang akan dikumpulkan nanti diharapkan mampu menjawab bentuk dari implementasi kebijakan yang telah dilakukan selama ini, sesuai dengan batasan waktu dalam penelitian ini.

### **Rumusan Masalah**

Atas dasar fakta tersebut, melalui penelitian, ingin dijawab sejumlah pertanyaan terhadap topik penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan?
2. Bagaimana pendukung dan penghambat Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan?
3. Bagaimana rekomendasi kedepan Kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan?

### **Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah secara umum ingin mengetahui bagaimana keberadaan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan, dan tujuan dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan;
2. Mengidentifikasi secara komparatif pendukung dan penghambat Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan;
3. Untuk mengidentifikasi rekomendasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan.

## **Manfaat Penelitian**

### **Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan manfaat dunia pendidikan sebagai bentuk penelitian tentang kebijakan publik, serta sebagai rumusan kebijakan kedepan, dan untuk sebagai bentuk bahan mendukung kajian-kajian berikutnya yang dilakukan kampus maupun peneliti lainnya.

### **Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan manfaat dalam bentuk pengambilan kebijakan kedepan yang dilakukan Lanal Kotabaru atau sebagai program rujukan serta dimasukkan dalam program nasional untuk menunjang kebijakan yang diambil kedepan.

## **Good Governance**

Istilah Good Governance berasal dari induk bahasa Eropa, Latin, yaitu Gubernare yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa perkataan *governance* pada mulanya digunakan dalam dunia usaha dan konsep *governance* ini mempunyai arti yang penting dalam keberhasilan usaha, sehingga konsep *Good Governance* menjadi populer, dan lembaga-lembaga dunia seperti PBB, Bank Dunia dan IMF meletakkan *Good Governance* sebagai kriteria negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan. Bahkan lebih dari itu dijadikan sebagai standar untuk memperoleh bantuan yang optimal. *Good Governance* juga dianggap sebagai istilah standar untuk organisasi publik dalam pemerintahan.

Bintoro Tjokroamidjojo memandang *Good Governance* sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan yang juga disebut sebagai administrasi pembangunan dengan menempatkan peran pemerintah sebagai *agent of change* dari masyarakat berkembang di dalam suatu negara berkembang. Karena perubahan yang dikehendaknya merupakan hal yang direncanakan, maka hal tersebut menjadi *planned change* (perubahan yang direncanakan), sehingga selanjutnya pemerintah disebut juga sebagai *Agent of Development*. Sebagai *Agent of Development* pemerintah berperan sebagai pendorong proses pembangunan dan perubahan masyarakat dan bangsa.

Dalam Sistem Administrasi Indonesia, penerapan *Good Governance* dilaksanakan menurut pengertian UNDP (*United Nation Development Program*). Berdasarkan dokumen kebijakan UNDP dalam "Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan" yang dikutip dari Buletin Informasi Program Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for governance Reform in Indonesia*) Januari 1997, disebutkan bahwa Tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga

dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka. Beberapa karakteristik *Good Governance*, yaitu :

1. Legitimasi politik,
2. Kerjasama dengan institusi masyarakat sipil,
3. Kebebasan berasosiasi dan partisipasi,
4. Akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial),
5. Manajemen sektor publik yang efisien,
6. Kebebasan informasi
7. Ekspresi,
8. Sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

### **Prinsip-Prinsip Good Governance**

Berdasarkan pengertian *Good Governance* tuntutan reformasi yang berkaitan dengan aparatur Negara termasuk daerah adalah perlunya mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas, dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maka menuntut penggunaan konsep *Good Governance* sebagai pemerintahan yang baik, relevan dan berhubungan satu dengan yang lainnya.

Bahwa Negara merupakan institusi yang legal formal dan konstitusional yang menyelenggarakan pemerintahan dengan fungsi sebagai regulator maupun sebagai *Agent of Change*. Transparansi merupakan keterbukaan, yakni adanya sebuah sistem yang memungkinkan terselenggaranya komunikasi internal dan eksternal dari korporasi. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban secara bertingkat ke atas, dari organisasi manajemen paling bawah hingga dewan direksi, dan dari dewan direksi kepada dewan komisaris. Akuntabilitas secara luas diberikan oleh dewan komisaris kepada masyarakat.

Sedangkan bagi suatu organisasi publik bahkan dalam skala negara, prinsip-prinsip tersebut mempunyai makna yang lebih luas menurut UNDP yang diikuti oleh LAN (Lembaga Administrasi Negara) yang dikutip Tingkilisan (2005:115) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis konstruktif di antara negara, sektor swasta (*private*) dan masyarakat yang disusun dalam sembilan pokok karakteristik *Good Governance*, yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara secara berpartisipasi secara konstruktif

2. Penerapan Hukum (*Fairness*).

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. Responsivitas (*Responsiveness*)

Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaannya harus untuk melayani setiap stakeholders.

5. Orientasi (*Consensus Orientation*)

*Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. Keadilan (*Equity*)

Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan ataupun menjaga kesejahteraan mereka dan terlibat di dalam pemerintahan.

7. Efektivitas (*Effectiveness*)

Proses-proses dan lembaga-lembaga harus menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat sipil (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Prinsip-prinsip diatas merupakan suatu karakteristik yang harus dipenuhi dalam hal pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan control dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki stakeholders.

## **Kebijakan Publik**

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas, kebijakan publik sering diartikan sebagai ‘apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan’. Kadang-kadang, kebijakan publik menunjuk pada istilah atau konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas atau spesifik, seperti kepada bidang-bidang tertentu dalam sektor-sektor fasilitas umum,

transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan atau kesejahteraan. Urusan-urusan yang menyangkut kelistrikan, air, jalan raya, sekolah, rumah-sakit, perumahan rakyat, lembaga-lembaga rehabilitasi sosial adalah beberapa contoh yang termasuk dalam bidang kebijakan publik. Sebagai contoh, kebijakan sosial secara ringkas dapat diartikan sebagai salah satu bentuk kebijakan publik yang mengatur urusan kesejahteraan. Kebijakan sosial secara khusus sejatinya adalah kebijakan kesejahteraan.

Istilah *policy* (kebijakan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. (Abdul Wahab, 1999). *United Nations* atau Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB dalam Abdul Wahab (1999) mengartikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat, kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindak tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

James E. Anderson (2000) mendefinisikan kebijaksanaan itu adalah “*apurposeive course of action followed by an actor or set actors in dealing with aproblem or metter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksasataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (Islamy; 2001) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to door not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policymaking process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban (2006) yang pertama merupakan *agenda setting* dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi, (2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) tahap implementasi kebijakan, (4) evaluasi program dan analisa dampak, (5) feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan.

Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.

### **Teori Implementasi Kebijakan**

Istilah *policy* (kebijakan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. (Abdul Wahab, 1999). *United Nations* atau Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB dalam Abdul Wahab (1999) mengartikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat, kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindak tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Kebijakan publik dalam pelbagai kepustakaan juga diartikan secara beraneka ragam, dan tidak satupun definisi yang benar-benar memuaskan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan oleh para pakar dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu yang ingin dikaji oleh para pakar analisis kebijakan yang bersangkutan. Di samping itu pendekatan atau kerangka berpikir yang dipergunakan oleh masing-masing pakar tersebut juga berbeda-beda. Namun kalau kita kaji dengan teliti berbagai definisi yang muncul dalam pelbagai kepustakaan, maka paling tidak kita akan mendapatkan adanya dua macam pandangan.

*Pandangan yang pertama*, ialah pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung untuk beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pernerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. Sehubungan dengan masalah ini seorang ahli analisis kebijakan, Parker (1975) telah berusaha menyajikan suatu daftar yang cukup lengkap mengenal pelbagai definisi kebijakan publik. Salah satu definisi itu menyebutkan bahwa kebijakan publik itu adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis (Parker, 1975).

Definisi lainnya menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah “suatu wilayah atau bidang tertentu dan tindakan-tindakan pemerintah sebagai subjek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam konteks suatu disiplin berfikir tertentu semisal ekonomi, sains atau politik”. Pada pihak lain, Thomas R. Dye (1978) merumuskan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, dan sudut pandangan Dye, kebijakan publik itu menyangkut piihan-piihan apapun yang dilakukan oleh pernerintah, baik untuk melakukan ataupun untuk tidak berbuat sesuatu.

Pandangan yang kedua adalah pendapat para ahli yang memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Para ahli yang termasuk kategori ini dapat kita bagi dalam dua kutub, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan-

tujuan atau sasaran-sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang dapat diramalkan (*predictable*) atau dapat diantisipasi sebelumnya. Para ahli yang mewakili kutub yang pertama misalnya Nakamura dan Small Wood, yang memandang kebijakan publik dalam tiga aspek, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagi kedua orang ahli ini sesuatu yang disebut kebijakan publik pasti mencakup ketiga aspek tersebut. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa kebijakan publik adalah "serentetan instruksi/perintah dan para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif melainkan juga mengkaji faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pemerintah. Dengan demikian implementasi kebijakan tidak hanya bersangkutan-paut dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi melainkan juga terkait dengan masalah konflik, keputusan dan bagaimana suatu kebijakan itu diperoleh kelompok sasaran.

Dengan demikian kebijakan-kebijakan negara yang umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran dan berbagai macam yang bagaimana dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikejawantahkan menjadi program-program yang lebih bersifat operasional atau program aksi yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Dari sudut ini maka dapat dipahami mengapa berbagai macam program mungkin sengaja dikembangkan guna mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang kurang lebih sama. Program-program aksi itu sendiri boleh jadi lebih rinci ke dalam bentuk proyek-proyek. Rincian program-program ke dalam bentuk proyek-proyek ini tentu menjadi hal yang wajar. Karena proyek-proyek itu merupakan instrumen yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan Rondinelli dalam Abdul Wahab (1997). Tujuan utama suatu program tersebut dan masing-masing proyek tercakup di dalamnya tidak lain ialah untuk menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam lingkungan kebijakan, yakni suatu perubahan yang diakui / diklaim dan diperhitungkan sebagai hasil akhir dari program / proyek tersebut.

Tingkat perubahan perilaku yang hendak dicapai pada kelompok sasaran, merupakan cara lain bagaimana isi kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Program atau kebijakan yang dirancang mencapai sasaran jangka panjang untuk menimbulkan perubahan cukup besar pada masyarakat, pada umumnya akan relatif sulit diimplementasikan dibanding program yang dirancang untuk mencapai perubahan yang lebih sederhana. Isi kebijakan juga dapat menentukan rentang kendali pengambilan keputusan. Misalnya, kebijakan moneter pada umumnya akan lebih tergantung pada sejumlah unit pengambilan keputusan yang relatif terbatas. Sebaliknya, kebijakan perumahan atau pertanian, akan melibatkan sejumlah besar unit organisasi atau individu dari pusat sampai daerah.

Isi kebijakan, dengan demikian merupakan faktor penting yang ikut menentukan hasil implementasi kebijakan. Namun dampak nyata faktor isi kebijakan, akan

tergantung pada kondisi lingkungan kebijakan. Baik itu lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Implementasi akan melibatkan sejumlah aktor. Berbagai aktor ini dapat mengajukan dan membuat tuntutan tertentu, atau ikut mempengaruhi keputusan tentang alokasi sumberdaya yang tersedia. Keterlibatan berbagai aktor ini, dapat berlangsung intensif atau marginal, tergantung pada kepentingan mereka terhadap kebijakan, posisi kekuasaan yang mereka memiliki, serta strategi keterlibatan aktor dalam proses implementasi.

Adanya keterlibatan berbagai aktor, berpotensi melahirkan problem bagi aparat pelaksana untuk menjamin diperolehnya kepatuhan dari berbagai aktor tersebut, serta bagaimana dapat menjamin adanya daya tanggap para aparat pelaksana terhadap berbagai kepentingan yang mencul dari berbagai lapisan. Problem yang sering muncul adalah bagaimana menjamin adanya daya tanggap yang memadai agar implementor memungkinkan dapat meningkatkan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik. Aktivitas dan hasil implementasi akhirnya tidak akan dapat dilepaskan dari kondisi struktur politik dan tipe rezim politik yang ada. Daya tanggap implementor sering menjadi problem akibat pola kekuasaan yang lebih bercorak sentralistis, sehingga ia tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk mengambil keputusan penting sesuai dengan kondisi sosial politik dan ekonomi di tingkat regional atau lokal. Demikian pula manfaat program seringkali menyimpang dari sasaran utama, akibat kelompok sasaran tidak memiliki akses memadai ke dalam proses implementasi.

Efektivitas implementasi juga membutuhkan adanya pemahaman yang terpadu dari segenap aktor yang terlibat terhadap tujuan dan standar kebijakan. Komunikasi ke dalam dan antar organisasi, akan ikut menjadi faktor determinan implementasi kebijakan. Implementasi akan gagal apabila berbagai sumber komunikasi tidak memberikan informasi yang jelas dan konsisten. Atau pihak implementor tidak memiliki kewenangan memadai untuk melakukan aktivitas pelaksanaan guna menjamin perilaku berbagai pihak tetap konsisten dengan tujuan dan standar kebijakan.

Implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik dimana kebijakan itu diimplementasikan. Kondisi lingkungan dapat berupa: (i) sumberdaya ekonomi yang tersedia dalam lingkungan masyarakat; (ii) opini publik terhadap kebijakan; (iii) sikap elit dan kelompok sasaran terhadap kebijakan; dan (iv) sejauhmana kelompok kepentingan/sasaran itu diorganisir (Van Meter dan Van Horn, 1975).

Keberhasilan implementasi tidak bisa dilepaskan dari persoalan apakah masalah tujuan kebijakan itu secara teknis mudah dicapai atau tidak. Persyaratan teknis ini terutama mencakup kemudahan perumusan indikator dan pemahaman terhadap kausalitas yang mempengaruhi masalah tujuan yang hendak dicapai. Dalam beberapa kasus, tujuan kebijakan tidak dapat dicapai, akibat tujuan tersebut secara teknis sulit dirumuskan indikatornya dan teknik-teknik untuk mencapainya. Implementasi juga akan dipengaruhi tingkat keragaman perilaku yang mungkin muncul dari berbagai aktor yang terlibat. Tingkat keragaman sikap atau komitmen yang muncul, dapat memperbesar peluang terjadinya problem dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Kegagalan implementasi terjadi apabila implementor tidak memahami tujuan dan standar kebijakan, atau implementor memiliki kepentingan yang berbeda dengan tujuan dan standar kebijakan. Sebaliknya, keluasan penerimaan terhadap tujuan dan standar kebijakan, akan memberikan potensi lebih besar bagi keberhasilan implementasi

kebijakan. Mazmanian (1983) memformulasikan 3 (tiga) variabel independen implementasi kebijakan, yaitu: (i) mudah tidaknya masalah dikendalikan, (ii) kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi), (iii) variabel non-kebijakan yang mempengaruhi implementasi.

Tingkat besarnya kelompok sasaran kebijakan, juga akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Kebijakan dengan kelompok sasaran yang jumlahnya relatif terbatas dan dapat diidentifikasi dengan jelas, akan relatif mudah untuk dimobilisir guna mendukung implemementasi kebijakan. Sebaliknya, kebijakan dengan kelompok sasaran yang besar dan sulit diidentifikasi, akan cenderung sulit dimobilisir. Kebijakan yang memiliki sasaran mencapai perubahan yang relatif besar (luas), akan cenderung sulit dicapai dibanding kebijakan yang memiliki sasaran perubahan perilaku yang relatif terbatas. Dari sisi sifat masalah yang hendak dicapai (*tractability problem*), tujuan kebijakan akan relatif mudah dicapai apabila tersedia teori yang handal untuk mendukungnya, apabila keragaman perilaku dari berbagai pihak yang terlibat relatif terbatas, kelompok sasaran relatif terbatas dan mudah diidentifikasi, serta perubahan perilaku yang hendak dicapai relatif terbatas atau moderat.

Setiap kebijakan, pada dasarnya dapat menstrukturkan implementasi melalui sarana kejelasan tujuan dan prioritas tujuan, mekanisme seleksi pelaksana, penyediaan dukungan sumberdaya bagi pelaksana, tersedianya teori kausalitas yang memadai, tingkat integrasi hierarkhi di dalam dan antar organisasi, ketersediaan aturan-aturan pembuatan keputusan dalam proses implementasi, pola rekrutmen aparat pelaksana dan penataan akses formal dari pihak luar dalam proses implementasi.

Keberhasilan implementasi juga akan lebih terjamin apabila didukung adanya komitmen yang relatif tinggi pihak implementor terhadap tujuan kebijakan dan penataan akses formal yang disediakan kepada kelompok di luar jajaran lembaga pelaksana. Khususnya kelompok sasaran penerima manfaat kebijakan maupun pihak lain yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut.

Disamping faktor kebijakan itu sendiri, hasil implementasi merupakan fungsi dari dinamika struktur legal dan proses politik. Proses politik yang terjadi pada lingkungan, akan dapat menentukan derajat kelancaran dan keberhasilan implementasi dalam mencapai tujuan kebijakan. Variasi kondisi sosial ekonomi, dapat mempengaruhi persepsi mereka tentang masalah atau tujuan kebijakan yang hendak dicapai. Kondisi lingkungan juga dapat mempengaruhi implementasi melalui faktor perubahan kepentingan kelompok, dukungan publik maupun dukungan pejabat tingkat atas terhadap lembaga pelaksana.

Opini publik dapat mempengaruhi implementasi dengan berbagai cara, yaitu melalui pembentukan agenda tentang masalah yang hendak dipecahkan dalam proses implementasi, atau melalui pembentukan dukungan publik yang pada gilirannya akan menentukan pelaksana untuk melanjutkan proses implementasi atau bahkan menghentikannya. Sedangkan dukungan pejabat di tingkat atas, dapat berupa jumlah dan bentuk pengarahan yang diberikan, penyediaan dukungan sumberdana, dan pemberian kewenangan untuk menangani konflik yang muncul.

## **Pemberdayaan**

Makna dari konsep pemberdayaan pada dasarnya lebih luas dari hanya pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses

kemiskinan lebih lanjut (*safety needs*), namun substansi pemberdayaan adalah mendorong masyarakat dalam membangun potensi yang dimiliki agar dapat berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhannya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat melainkan juga pranata-pranatanya.

Sehubungan dengan pembahasan konsep pemberdayaan dalam kajian ini, maka akan diutamakan dua konsep pemberdayaan yakni pemberdayaan secara *Top Down* dan *Bottom Up*. Pemberdayaan (*empowering*) merupakan upaya meningkatkan kekuatan atau posisi tawar masyarakat agar mereka bisa mengambil keputusan untuk dirinya sendiri, serta ikut menentukan dan mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan pihak lain dan berpengaruh terhadap dirinya (misalnya program pembangunan dan perumusan kebijakan desa).

Pemberdayaan adalah sebuah konsep yang terkait dengan kekuasaan (*power*), dan konsep kekuasaan ini terkait dengan konsep lainnya yaitu demokrasi. Dalam konsepsi pemberdayaan masyarakat, secara lugas dapat diartikan sebagai suatu proses yang membangun manusia atau masyarakat melalui pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat, dan pengorganisasian masyarakat. Dari pengertian tersebut terlihat ada 3 tujuan utama dalam pemberdayaan masyarakat yaitu mengembangkan kemampuan masyarakat mengubah perilaku masyarakat dan mengorganisir masyarakat. Sebagaimana pemberdayaan dalam penelitian ini adalah kemampuan untuk mengelola kegiatan dalam bidang sumberdaya perikanan.

Menurut Nasikun (2000), aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, mampu menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin dan kelompok yang terpinggirkan lainnya, dibangun dari sumberdaya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya lokal, memperhatikan dampak lingkungan tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat (instansi pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, LSM). Sedangkan faktor kekuatan pemberdayaan masyarakat pesisir berada pada banyaknya masyarakat pesisir yaitu nelayan, pembudidaya, pengelola dan pedagang ikan yang perlu diberdayakan baik dari aspek ekonomi social dan politik. Sementara peluang adalah faktor yang paling rendah dalam pemberdayaan ini. Meskipun demikian perhatian pemerintah yang cukup tinggi terhadap masyarakat pesisir merupakan peluang yang paling utama, sehingga dengan demikian pemberdayaan masyarakat pesisir masih tergantung pada dukungan pemerintah.

Nelayan merupakan kelompok social yang selama ini terpinggirkan, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Inipun merupakan kecenderungan diberbagai Negara. Di India identik dengan kasta rendahan. Di Kanada nelayan *firs nation* juga marjinal secara ekonomi dan politik. Sementara di Jepang persepsi nelayan identik dengan *kitani*, *kitsui*, *kiken* yang artinya kotor, keras dan membahayakan. Akan tetapi nelayan di Jepang meskipun secara social rendahan, tidak secara ekonomi dan politik, mereka tetap diperhitungkan sehingga banyak kebijakan pembangunan yang berpihak kepada nelayan. Sementara di Indonesia nelayan masih belum berdaya secara ekonomi dan politik.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis dan Tipe Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, metode ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara berbagai fenomena secara actual dan teratur. Seperti dikemukakan oleh Sugiyono (2005) dengan mengutip pendapat Nasution bahwa penelitian kualitatif pada hahekatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya.

Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, siat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Dalam data kualitatif dapat diperoleh kejelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat dan kita dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat.

### **Fokus Penelitian**

Fokus penelitian merupakan suatu batasan-batasan yang digunakan dalam sebuah penelitian yang berfungsi untuk menjaga agar penelitian tetap pada jalur yang telah di tentukan dan tidak menyimpang dari pokok bahasan yang akan diteliti.

Adapun yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah Implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayanyang dilakukan dengan :

1. Secara formal / terstruktur.
2. Secara informal / tidak terstruktur.

### **Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Lanal Kotabaru Kabupaten Kotabaru Provinsi Kalimantan Selatan dengan melibatkan masyarakat nelayan sekitar wilayah kerja Lanal Kotabaru. Pemahaman atas kondisi lokasi penelitian akan membantu mempermudah dalam perolehan data dan informasi terkait obyek peneltian. Oleh karena itu telah ditentukan sesuai dengan lokus penelitian berada di Lanal Kotabaru dan masyarakat nelayan di area Lanal Kotabaru.

### **Subyek / Informan**

Pada penelitian ini, penentuan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *Purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2010) *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi yang diteliti. Oleh karena itu untuk kebutuhan penelitian ini digunakan informan penelitian sebagaimana tabel di bawah ini meliputi :

Tabel 3.1 Informan Penelitian

Fokus	S a m p l i n g	
	Informan Kunci / Key Informan	Jumlah

Implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan	1. Paspotmar	1
	2. Perwira Lanal	3
	3. Masyarakat Nelayan Kotabaru	5
<b>Jumlah Seluruh Informan / Key Informan</b>		<b>14</b>

Pemilihan 14 informan dalam penelitian didasarkan pada kebutuhan penelitian agar dapat memperoleh data yang dibutuhkan dan dapat menjawab rumusan masalah yang telah ditentukan sebelumnya. Secara garis besar informan dibedakan menjadi 2 bagian, yaitu pertama Lanal Kotabaru meliputi Perwira Staf Potensi laut atau Paspotmar Kotabaru dan Perwira Lanal Kotabaru, kedua masyarakat nelayan yang memperoleh pemberdayaan dari Lanal Kotabaru.

### Prosedur Pengumpulan Data

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian, maka akan diperlukan data-data mengenai implementasi kebijakan Lanal Kotabaru dalam pemberdayaan masyarakat nelayan. Data yang telah berhasil dikumpulkan dalam proses penelitian selanjutnya akan diolah dan dianalisis. Sehingga dari proses pengolahan dan analisa data yang dimiliki akan memberikan jawaban atas permasalahan yang ada. Adapun metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini:

#### a. Data Primer

Menurut Sedarmayanti dan Hidayat, (2002:73) yang dimaksud dengan data primer adalah data yang dikumpulkan melalui pihak pertama (biasanya dengan melalui angket, wawancara, jajak pendapat dan lain-lain).

Dalam penelitian ini, yang dijadikan metode pengumpulan data dan termasuk kategori data primer antara lain:

##### 1) Pengamatan (observasi)

Observasi atau pengamatan mempunyai sifat dasar naturalistik yang berlangsung dalam konteks natural (asli) dari kejadian, pelakunya berpartisipasi secara wajar dalam interaksi. Observasi ini menelusuri aliran alamiah dari kehidupan sehari-hari para informan. Pengamatan atau observasi dilakukan dengan mengamati dan melakukan pencatatan secara sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam arti luas, observasi sebenarnya tidak hanya sebatas pada pengamatan yang dilaksanakan dengan mata kepala saja, melainkan semua jenis pengamatan yang dilakukan baik secara langsung ataupun tidak langsung (Sedarmayanti dan Hidayat, 2002:75).

Untuk menambah kelengkapan data, umumnya seorang peneliti juga menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*). Adapun pengertian wawancara menurut Moleong, (2001:135) adalah percakapan dengan maksud tertentu. Wawancara tersebut dilakukan oleh dua orang atau lebih yaitu pewawancara (*interviewer*) dan yang diwawancarai (*informant*).

Dengan wawancara secara mendalam inilah sehingga bisa digali secara detail mengenai informasi yang dimiliki oleh seseorang, entah mengenai masa lalu, masa kini maupun masa depan. Hal ini akan berbeda apabila dibandingkan dengan wawancara terstruktur sebagaimana yang umum dilaksanakan dalam proses survey. Dimana hasil dari proses pengumpulan data survey menjadi kurang memadai. Sehingga pada dasarnya,

yang diperlukan adalah wawancara tak berstruktur yang bisa secara leluasa melacak berbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi selengkap mungkin dan semendalam mungkin (Bungin, 2003:67).

Dalam proses penelitian ini, peneliti melaksanakannya dengan cara wawancara tak terstruktur dimana dalam prosesnya, wawancara yang dilakukan tidak menggunakan pedoman yang runtut sebagai persiapan dalam proses wawancara. Pedoman yang peneliti gunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang ingin didapatkan jawabannya.

#### b. Data Skunder

Yang dimaksud dengan data skunder menurut Sedarmayanti dan Hidayat, (2002:73) adalah data yang dikumpulkan melalui pihak kedua (umumnya diperoleh melalui badan atau instansi yang bergerak dalam proses pengumpulan data, baik oleh instansi pemerintah maupun swasta, misalnya Badan Pusat Statistik, data lembaga yaitu Lanal Kotabaru dan lain sebagainya).

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang digunakan dan termasuk dalam kategori data skunder adalah:

##### 1) Dokumentasi

Dokumen merupakan salah satu alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian kualitatif. Adapun pengertian dokumen menurut Koentjaraningrat, (1997:48) yaitu data yang tercantum dalam pelbagai jenis itu merupakan satu-satunya alat untuk mempelajari permasalahan tertentu, antara lain karena tidak dapat diobservasi lagi dan tidak dapat diingat lagi.

Jenis-jenis dokumen yang dipakai dalam penelitian ini antara lain: buku pedoman, laporan-laporan, kliping-kliping koran, serta dokumen dari instansi terkait yaitu Lanal Kotabaru ataupun tulisan dalam bentuk catatan lapangan oleh peneliti.

##### 2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang dipakai dalam penelitian ini adalah literatur-literatur yang berkenaan dengan masalah penelitian ini, seperti buku-buku, jurnal dan lain-lain yang dapat memperkuat landasan teori guna dijadikan acuan atau pedoman dalam penelitian, dan berupa penellitain terdahulu.

Untuk pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode-metode sebagai berikut :

#### 1. Studi pustaka

Studi pustaka ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai teori-teori dengan mempelajari buku-buku, perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### 2. Studi lapangan

Yaitu pengamatan dengan mengikuti kegiatan secara langsung. Dalam hal ini mengikuti kegiatan berlangsung.

##### a) Observasi / pengamatan.

Pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung terhadap obyek penelitian melalui panca indra.

##### b) Wawancara / interview

Tehnik pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab atau percakapan secara langsung pada pihak yang terkait dengan obyek yang diteliti.

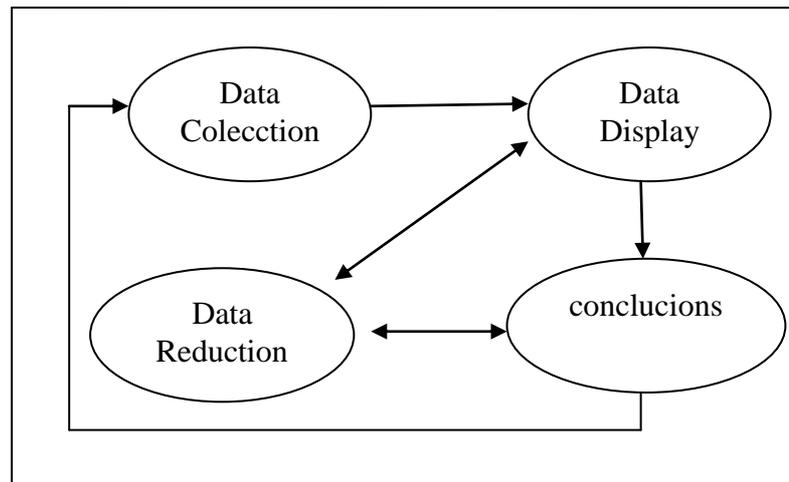
##### c) Dokumentasi

Pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, mencatat ataupun mempelajari dokumen-dokumen / arsip-arsip yang ada, yang terkait dengan penelitian.

### Prosedur Analisis Data

Analisa data ini dilakukan setelah data-data yang diperoleh terkumpul. Dalam hal ini analisa data yang dilakukan menggunakan deskriptif kualitatif, menurut Sugiyono (2005) dengan mengutip pendapat Miles dan Huberman (1984) pada gambar sebagai berikut :

Gambar 3.1 Prosedur Analisis Data



Sumber: Milles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2010)

Gambar diatas dapat dijelaskan sebagaimana penjelasan dibawah ini sebagai berikut :

- Data Collection* (Kolekasi Data), berarti hasil dari penelitian berupa wawancara, dokumnetasi maupun studi pustaka yang telah dilakukan.
- Data Reduction* (Reduksi Data), berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, kemudian dicari tema atau polanya dan membuang yang tidak perlu.
- Data Display* (Penyajian Data), digunakan untuk memudahkan peneliti dalam memahami apa yang terjadi. Selanjutnya dalam mendisplay data, selain dengan teks yang naratif, juga dapat berupa grafik, matrik, nework (jejaring kerja) dan *Chart*.
- Conclusion Drawing/ verifying* (Penarikan kesimpulan), menurut Miles dan Huberman dalam bukunya Sugiyono (2010:438) langkah ketiga dalam penelitian kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

### Analisis Kebijakan Lanal Kotabaru

Lanal Kotabaru yang memiliki tugas sebagai bagian dari Koarmatim yang melakukan tugas dukungan terhadap kebutuhan armada pengaman dan keamanan untuk mendukung wilayah laut Republik Indonesia. Lanal Kotabaru merupakan Pangkalan Laut TNI AL kelas C. dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya Lanal Kotabaru melaksanakan berbagai program kerja dalam mewujudkan visi misinya. Salah satu

program kerja yang dilakukan oleh Lanal Kotabaru dalam memenuhi tugas pokok dan fungsinya adalah melalui bagian Potensi Maritim (Potmar).

Potensi maritim yang dimiliki oleh Kotabaru sangat melimpah. Dari hasil tangkap ikan dilaut, ekosistem laut yang masih lestari, rumput laut dan terumbu karang, dan berbagai macam potensi laut lainnya. Dalam upaya mendukung potensi laut yang melimpah itu Lanal Kotabaru melakukan kebijakan berupa pemberdayaan terhadap masyarakat nelayan. Masyarakat nelayan yang menjadi bagian di wilayah kerja Lanal Banjarmasin memiliki peran yang penting dalam upaya untuk melakukan sinergisitas dengan TNI AL untuk mendukung Indonesia kembali merebut dan menjadi negara maritim. Poros maritim kiranya adalah bagai tidak terpisah dari Negara kesatuan Republik Indonesia yang sebagian besar wilayahnya adalah lautan.

Saat ini lanal Kotabaru memiliki beberapa kelompok binaan yang berasal dari masyarakat nelayan. Program kerja dalam bentuk berbagai macam program pemberdayaan ini Lanal Kotabaru laksanakan untuk menyejahterakan kehidupan nelayana, membina hubungan dengan kelompok nelayan dan menjaga serta memaksimalkan potensi laut yang ada. Berikut dibawah ini adalah beberapa daftar kelompok nelayan yang mejadi binaan Lanal Kotabaru.

Melalui kelompok-kelompok binaan, Lanal Kotabaru berusaha untuk memenuhi kinerja dibidang Potensi Maritim yang ada. Dengan bersinergi dengan nelayan tugas dilapangan Lanal Banjarmasin dalam melakukan patrol kemanan dan ketertiban akan lebih mudah. Mengingat kedekatan secara emosional dengan nelayan akan membuat nelayan di area kerja Lanal Kotabaru membatu TNI AL di Lanal Kotabaru ketika menemui terjadinya illegal logging dilaut ataupun kejahatan pencarian ikan dilaut.

Kegiatan Potmar yang dilakukan oleh Lanal Kotabaru memiliki beberapa kepentingan strategis yang harus dilaksanakan. Kegiatan Potmar yang dilaksanakan bisa dilakukan secara langsung oleh Lanal Kotabaru sendiri ataupun berkerjasama dengan instansi lainnya. Melalui kerjasama dengan Pemerintah Daerah akan membuat sinergisitas dari lembaga-lembaga yang ada di daerah semakin baik. Lanal Kotabaru salah satu angkatan militer Indonesia di wilayah laut merasa harus melakukan giat-giat Potensi Maritim di laut, terutama masyarakat nelayan.

### **Implementasi Kebijakan Lanal Kotabaru**

Sebagaimana hasil dari pelaksanaan program kerja pemberdayaan nelayan yang telah dilakukan oleh Lanal Kotabaru dalam konteks komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijaksanaan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat di bawahnya sangat baik. Hal ini bisa diketahui dari keterlaksanaan program kerja pemberdayaan nelayan secara utuh. Melalui kegiatan pemberdayaan nelayan ini karena dilakukan oleh TNI AL Lanal Kotabaru yang memiliki garis komando yang tegas dan baik.

Lanal Kotabaru memiliki struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang dilakukan berjalan dengan rapi. Kepatuhan bawahan terhadap atasannya dapat dilihat dalam kehidupan sehari-hari ketika di kantor ataupun diluar kantor. Hal inilah yang menjadikan tingkat solidaritas di TNI menjadi kokoh. Karena memang jika dilihat dengan baik akan diketahui bahwa program pemberdayaan nelayan yang dilaksanakan memiliki dampak yang baik, karena memang

TNI AL sudah terbiasa melakukan kegiatan yang biasa dilakukan oleh nelayan, yaitu pergi melaut.

Lanal Kotabaru memiliki sumber-sumbermencakup manusia yang cakap. Hal ini mengingat orang yang menjadi bagian dari TNI AL adalah merupakan orang pilihan dan telah melaksanakan serangkaian pelatihan-pelatihan kemiliteran khusus. Namun memang saat ini dari segi jumlah prajurit TNI AL yang ada di Lanal Kotabaru masih kurang. Maksud dari kurang ini adalah masih belum sesuai dengan Daftar Susunan Prajurit (DSP) yang sudah ditetapkan oleh Markas Besar.

Lanal Kotabaru memiliki kecenderungan-kecenderungan atau dapat dikatakan sikap atau disposisi aparat pelaksana. Kecenderungan ini berupa sikap tegas dan patuh dalam melaksanakan amanat yang diterima. Oleh karena itu disposisi yang bersifat positif ini secara tidak langsung memiliki dampak yang baik dalam pelaksanaan program kerja. Sehingga dapat dipahami bahwa dalam pelaksanaan program pemberdayaan nelayan ini pasti terlaksana dengan baik, hanya saja memang ada kendala berupa berupa peralatan dalam bentuk darana dan prasarana pendukung yang masih minim.

### **Kendala Dan Pendukung Pemberdayaan Nelayan**

Dalam pelaksanaan program kerja yang ada Lanal Kotabaru memiliki beberapa kendala dan pendukung yang biasa terjadi. Secara komprehensif dilapangan peneliti menemukan beberapa kendala yang ditemukan. Kendala dan pendukung memang seringkali terjadi namun hal ini tidak membuat keadaan yang ada menjadikan pelaksanaan program kerja menjadi terhambat atau tidak terlaksana. Ketika dibutuhkan maka dengan segala kondisi maka TNI AL Lanal Kotabaru akan selalu siap dalam melaksanakan.

Kendala yang seringkali ada adalah masalah pendanaan didalam intenal Lanal Kotabaru yang masih terbatas. Keterbatasan ini memang dirasakan dampaknya seringkali tidak bisa seringkali melakukan sosialisasi atau dukungan terhadap potensi maritim yang ada. Kegiatan yang dilaksanakan sebagaimana diatas berupa bantuan bibit ikan rumput laut, peralatan navigasi dan sosialisasi yang giat dilaksanakan.

Kurang memadainya sumberdaya manusia yang ada juga menjadi masalah tersendiri dalam pelaksanaan program pemberdayaan nelayan. Program ini memang sering kali terkendala masalah pemahaman masyarakat nelayan yang jika dilihat dari segi pendidikan masih sangat minim. Oleh karena itulah kami selalu giat dalam melaksanakan sosialisasi dan bantuan-bantuan terhadap nelayan. Dari segi kebutuhan pokok saja sudah terlihat masih sangat kurang apa lagi untuk memnuhi kebutuhan hidup lainnya yang lebih berbentuk sekunder.

Pendukung yang dapat ditemukan dalam kebijakan pemberdayaan nelayan adalah dalam bentuk koordinasi yang kuat yang dimiliki oleh TNI AL Lanal Kotabaru. Dengan kuatnya koordinasi ini membuat apa yang menjadi tujuan atasan menjadi terlaksana hingga pada level terbawah. Kekuatan birokrasi yang kokoh dan hirarkis ini menjadi keuntungan tersendiri bagi Lanal Kotabaru dalam melaksanakan setiap program kerjanya.

Pendukung berupa keinginan yang baik oleh Komandan Lanal Kotabaru juga menjadi pendukung secara lembaga dan memberikan motivasi kepada prajurit di Lanal Kotabaru untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya. Prajurit Lanal Kotabaru selalu

sedia setiap saat dalam melayani masyarakat. Hal ini juga menjadikan kesiapan prajurit untuk memberdayakan nelayan semakin baik.

Jarak antara daerah yang relatif baik dan dekat menjadi keuntungan tersendiri bagi pelaksanaan program kerja. Dengan demikian memudahkan arus komunikasi dengan berbagai pihak yang dilakukan oleh Lanal Kotabaru. Komunikasi yang terjalin antara Pemerintah kabupaten dan Lanal Kotabaru berjalan dengan baik, sehingga membuat pelaksanaan kerjasama atau program kerja di level desa menjadi lebih mudah dilaksanakan. Pemerintah desa yang mendukung setiap kegiatan pemberdayaan juga menjadi poin plus bagi Lanal Kotabaru.

## **Kesimpulan**

Dari hasil penelitian yang dilaksanakan dapat diketahui beberapa hasil atas masalah yang telah dijelaskan pada pendahuluan penelitian ini. Evaluasi kebijakan dengan menggunakan konsep dari Edward III menunjukkan hasil yang positif. Hal ini dibuktikan pertama dengan berjalannya dengan baik dan tuntas setiap program kerja yang ada. Program kerja yang ada merupakan program kerja yang berhubungan dengan pemberdayaan nelayan oleh Lanal Kotabaru.

Melihat pada keempat variabel yang disampaikan oleh Edward III bahwa secara komunikasi dari atas kebawah Lanal Kotabaru sangat berhasil. Keberhasilan ini didukung oleh kuatnya garis komando di Lanal Kotabaru, antara atasan dan bawahan. Sehingga apa yang menjadi kebijakan lanal akan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh setiap prajurit yang ada di Lanal Kotabaru. Arus komunikasi yang baik juga dibangun oleh Lanal Kotabaru kepada setiap stakeholder yang terlibat dalam pelaksanaan pemberdayaan nelayan ini.

Dari segi struktur organisasi dan susunan anggota memiliki tugas pokok dan fungsi masing-masing yang sangat jelas. Sehingga memudahkan dalam pelaksanaan program kerja yang ada. Dengan adanya berbagai macam bidang yang ada namun memiliki satu kesatuan yang utuh menjadikan kepemimpinan di Lanal kotabaru menjadi kuncinya. Dengan bekal kepemimpinan dari Komandan Lanal Kotabaru inilah timpelaksana kegiatan menjadi lebih maksimal.

Kelemahan yang masih dimiliki Lanal kotabaru dalam pemberdayaan nelayan adalah masih lemahnya anggaran yang tersedia. Hal ini berakibat kepada sarana dan prasarana pendukung yang masih butuh untuk ditingkatkan kembali. Namun dengan semangat korsa TNI AL Lanal Kotabaru selalu siap sedia dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

Disposisi yang ada dalam pelaksanaan pemberdayaan nelayan adalah keinginan untuk melaksanakan tugas dari atasan yang dominan. Karena kepatuhan atas jenjang kepangkatan itulah membuat jajaran pelaksana program selalu berbuat sebaik mungkin dalam pelaksanaan program kerja.

## **Rekomendasi**

Rekomendasi yang diberikan adalah untuk meningkatkan kembali anggaran dan sarana prasarana yang ada. Mengingat pentingnya wilayah laut membuat segenap kegiatan harus dilaksanakan dengan baik. Potensi alam laut yang luar biasa di Kotabaru coba untuk ditingkatkan oleh Lanal Kotabaru melalui pelaksanaan kegiatan di Lanal Kotabaru terhadap nelayan yang ada di Kotabaru. Anggaran untuk membina nelayan

perlu untuk ditingkat setiap tahunnya, kemudian dilanjutkan dengan terus berkolaborasi dan koordinasi dengan pihak-pihak terkait penting dilakukan.

Penambahan prajurit yang masih kurang juga perlu untuk ditingkatkan lagi. Dengan adanya persoalan atas kurangnya personil sesuai dengan DSP yang ada harus segera ditangani oleh Lanal Kotabaru melalui penambahan jumlah prajurit.

## DAFTAR PUSTAKA

- AgusDwiyanto.2006.*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta:Gajah Mada University Press.
- Bagong Suyanto & Sutinah. 2007. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Edisi Pertama cetakan ke3. Jakarta:Kencana Prenada Media Group.
- Ekowati, Lilik. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi atau Program*. Surakarta : Pustaka Cakra
- Iqbal Hasan. 2002. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta. Galia Indonesia
- Joko Widodo. 2007. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing. 2008. *Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.
- Lexy J. Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. ke15. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- UU No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
- Sedarmayanti dan Syaifudin Hidayat, 2002. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Mandar Maju.
- Moleong, L.J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Bungin, Burhan, 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Koentjaraningrat, 1980. *Sejarah Teori Antropologi Edisi ke-1*. Jakarta: UI Press.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## Website

<http://www.tnial.mil.id/tabid/79/articleType/ArticleView> (tanggal 2-15-2016)

<http://banjarmasin.tribunnews.com/2015/10/05/lanal-kotabaru-bagikan-paket-sembako-ke-nelayan-binaan> (tanggal 2-15-2016)

<http://kassel.antaranews.com/berita/26404/dewan-undang-tni-al-terkait-permen-no22015> (tanggal 2-15-2016)